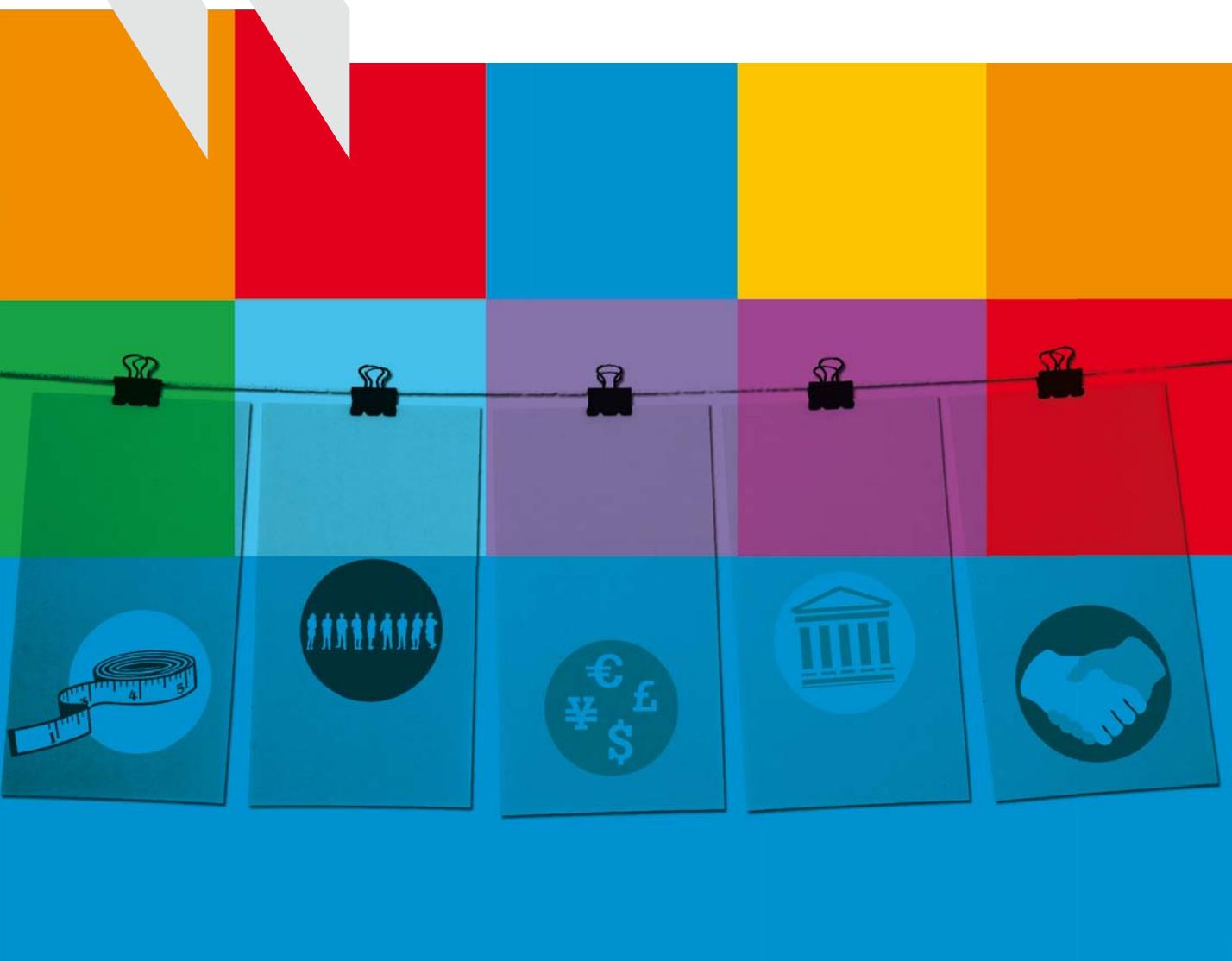


Pour une meilleure aide au développement

# La gestion de l'aide

PRATIQUES DES PAYS MEMBRES DU CAD





Pour une meilleure aide au développement

# La gestion de l'aide

PRATIQUES DES PAYS MEMBRES DU CAD



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.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2011), *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD*, Pour une meilleure aide au développement, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264060234-fr>

ISBN 978-92-64-06022-7 (imprimé)

ISBN 978-92-64-06023-4 (PDF)

Collection: Pour une meilleure aide au développement

ISSN 2074-3629 (imprimé)

ISSN 2074-3610 (en ligne)

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2011

---

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](mailto:rights@oecd.org)  
contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com)  
du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)

---

## Avant-propos

De nos jours, le monde se trouve confronté à de nombreux phénomènes qui ont des retombées sur l'aide au développement et auxquels cette dernière doit contribuer à apporter des solutions : crise économique et financière, insécurité alimentaire et changement climatique pour ne citer que ceux-là.

La communauté des donateurs a accumulé au fil des ans des réussites et des échecs sur lesquels elle peut s'appuyer pour déterminer la meilleure approche à adopter face à la situation actuelle. Depuis le début du siècle, elle a indéniablement consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'identification des priorités – ce qui a donné naissance aux objectifs du millénaire pour le développement (OMD) – et des moyens les plus efficaces de les atteindre – c'est ainsi qu'ont vu le jour les principes inscrits dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra.

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE demeure une enceinte dans le cadre de laquelle les donateurs peuvent partager les enseignements de l'expérience acquise, œuvrer à l'amélioration de leurs pratiques, faire évoluer leurs méthodes de travail et s'appliquer à rehausser l'efficacité de leur aide. Les engagements qu'ils ont souscrits en vertu des OMD et de la Déclaration de Paris ont des retombées sur leurs politiques, le mode d'organisation de leurs administrations et organismes, les modalités d'acheminement de leur aide et, surtout, la manière dont ils coopèrent, entre eux et avec les pays partenaires.

Les adaptations opérées par chaque donneur sont fonction de l'environnement prévalant dans son propre pays : cadre législatif et stratégique, structure de l'administration et de la fonction publique, taille du programme d'aide et expérience accumulée. Les interrogations sont nombreuses et les réponses plus encore.

Le présent ouvrage se penche sur la façon dont les donateurs abordent ces grands problèmes compte tenu des possibilités et des contraintes inhérentes aux systèmes nationaux. Il se veut une source d'inspiration et un encouragement pour les gestionnaires et les praticiens de l'aide à améliorer leurs modes de fonctionnement. Il devrait se révéler particulièrement utile aux organismes donateurs désireux d'étendre, d'étoffer ou de consolider leurs programmes. Il devrait aussi aider le grand public et les partenaires à mieux comprendre comment les donateurs travaillent et à leur demander des comptes. Il se fonde sur les pratiques observées parmi les 23 membres du Comité d'aide au développement, telles qu'elles ressortent des examens par les pairs auxquels ces derniers sont soumis à intervalles réguliers.

Ce recueil de pratiques se révélera précieux pour étayer les efforts que les donateurs déploient en permanence pour se remettre en cause et obtenir des résultats toujours meilleurs avec pour objectif d'instaurer un monde plus juste et plus équitable.



Eckhard Deutscher  
Président  
Comité d'aide au développement

## Remerciements

Cet ouvrage de référence a été élaboré à la demande des pays membres du CAD, qui souhaitaient que soit actualisé le rapport initialement publié en 2005 sous le titre *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD*. La coordination des travaux et la rédaction de la publication ont été assurées par Elisabeth Thioléron, en collaboration avec Genny Bonomi et Ida McDonnell et avec le concours de nombreux collègues de la DCD, dont Jacinta Byrne-Dequéant, Stephanie Coic, Steve Darvill, Anna Hellstrom, Carola Miras et Katie Taylor. Des remerciements tout particuliers sont à adresser à Karen Jorgensen, au comité consultatif constitué au sein du CAD et au groupe de rédaction de la DCD pour leurs conseils et commentaires constructifs.

En 2007, les 23 membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont déboursé plus de 100 milliards USD de fonds publics en faveur du développement. Ce chiffre est estimé représenter 90% du volume total de l'aide publique au développement (APD) consentie à l'échelle mondiale. Montrer de quelle manière cette aide est gérée, tel est l'objectif de *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD* (ci-après dénommé *La gestion de l'aide*). Cette étude s'appuie sur les enseignements dérivés d'un cycle de cinq ans d'examens par les pairs portant sur les questions de gestion de l'aide, des orientations stratégiques à la mise en œuvre, auxquels ont été soumis les membres du CAD, tels qu'ils sont synthétisés dans l'ouvrage intitulé *Pour une gestion efficace de l'aide : Douze leçons tirées des examens par les pairs* réalisés par le CAD (OCDE, 2008a). Elle met aussi à profit d'autres analyses comparatives reposant sur les éléments réunis à l'occasion des examens par les pairs, notamment le « Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement » (OCDE, 2008b), ainsi que le document paru sous le titre *Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Rapport de Synthèse (Wood et al., 2008).

## Table des matières

<b>Sigles</b> .....	9
<b>Résumé</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Les fondements juridiques et politiques de la coopération pour le développement</b> .....	17
Questions juridiques et politiques .....	18
Soutien de l'opinion publique .....	22
Notes .....	25
<b>Chapitre 2. La cohérence des politiques au service du développement</b> .....	27
Promouvoir la cohérence des politiques au service du développement .....	28
Aspects essentiels de la promotion de la cohérence des politiques .....	28
Notes .....	33
<b>Chapitre 3. Organisation et gestion</b> .....	35
Organisation .....	36
Les systèmes de coopération pour le développement dans les pays membres du CAD .....	36
Direction politique .....	40
Évolution des structures de gestion de l'aide .....	41
Coordination des systèmes d'aide .....	43
Notes .....	45
<b>Chapitre 4. Gestion des ressources humaines</b> .....	47
Stratégies suivies en matière de gestion des ressources humaines .....	48
Planifier les ressources humaines .....	48
Notes .....	55
<b>Chapitre 5. Répartition de l'aide</b> .....	57
Aide publique au développement (APD) .....	58
Répartition des majorations des budgets d'aide au développement .....	60
Contribution des donateurs non membres du CAD .....	61
Autres sources de financement .....	63
Choix des pays partenaires .....	64
Répartition par secteur ou par thème .....	68
Aide humanitaire .....	68
Programmes régionaux .....	68
Notes .....	69
<b>Chapitre 6. Gestion de l'aide publique au développement bilatérale</b> .....	71
Financement de la coopération pour le développement .....	72
Prévisibilité et versement de l'aide .....	74
Gestion de l'aide dans les pays partenaires .....	75
Acheminement de l'aide .....	76

Organisations de la société civile .....	76
Notes .....	79
<b>Chapitre 7. Gestion de l'aide publique au développement multilatérale</b> .....	81
Aide multilatérale .....	82
Fonds mondiaux .....	86
Notes .....	88
<b>Chapitre 8. Mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide</b> .....	89
Enjeux institutionnels du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide .....	90
Améliorer l'efficacité de l'aide .....	91
Cinq principes à appliquer .....	91
Notes .....	98
<b>Chapitre 9. Traitement des questions intersectorielles</b> .....	99
Passer des principes à la pratique .....	100
Notes .....	104
<b>Chapitre 10. Suivi et évaluation</b> .....	105
Suivi .....	106
Évaluation .....	107
Audit .....	111
Organes consultatifs .....	112
Notes .....	112
<b>Chapitre 11. L'action humanitaire</b> .....	113
Réduction des risques de catastrophe .....	114
Améliorer les résultats du secteur humanitaire .....	115
Gestion de l'aide humanitaire .....	116
L'avenir de l'aide humanitaire à l'initiative des donateurs .....	119
Notes .....	119
<b>Bibliographie</b> .....	121
<b>Annexe A. Caractéristiques des pays membres du CAD en matière d'aide extérieure</b> .....	123
<b>Annexe B. Rapide aperçu des statistiques du CAD</b> .....	193
<b>Annexe C. Performance de l'APD en 2007</b> .....	197
<b>Annexe D. Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire</b> .....	203
<b>Annexe E. Objectifs et cibles du millénaire pour le développement</b> .....	207

## Encadrés

0.1. Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD .....	15
1.1. Comment faire adhérer l'opinion publique aux efforts d'aide au développement dans les pays non membres du CAD .....	22
2.1. Leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD en ce qui concerne la cohérence des politiques au service du développement .....	29
3.1. Modèles d'organisation de la coopération pour le développement dans les pays membres du CAD .....	38
4.1. Programmes d'apprentissage innovants : l'exemple des Pays-Bas .....	52
5.1. Aide publique au développement, aide bilatérale et aide multilatérale .....	58

5.2.	Coûts administratifs de l'aide publique au développement (APD) . . . . .	59
5.3.	L'Espagne face aux défis associés à l'accroissement de l'aide . . . . .	61
5.4.	Coopération triangulaire pour le développement . . . . .	62
5.5.	La Millennium Challenge Corporation des États-Unis . . . . .	65
5.6.	Approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles et les situations précaires . . . . .	67
6.1.	La coordination en Andalousie . . . . .	74
7.1.	Le Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales . . . . .	85
7.2.	Les fonds mondiaux et la Déclaration de Paris : progrès et défis . . . . .	87
8.1.	Programme d'action d'Accra : les défis à relever pour les gestionnaires de l'aide . . . . .	90
8.2.	La stratégie d'aide conjointe à la Tanzanie . . . . .	93
8.3.	Programme Aid Partnership du Mozambique . . . . .	94
8.4.	Division du travail en Zambie . . . . .	95
9.1.	Les stratégies d'aide conjointes en tant qu'outil d'intégration des questions intersectorielles . . .	103
10.1.	Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement . . . . .	108
10.2.	Avantages des évaluations conjointes . . . . .	110

## Tableaux

4.1.	Répartition entre services centraux et services sur le terrain du personnel des membres du CAD en charge du développement . . . . .	49
C.1.	Aide publique au développement nette des membres du CAD en 2007 . . . . .	197
C.2.	Part des dons d'allègement de dette dans l'aide publique au développement nette des membres du CAD . . . . .	199
C.3.	Aide publique au développement brute des membres du CAD en 2007 . . . . .	200
C.4.	Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD . . . . .	201

## Graphiques

3.1.	Exemples de structure d'organisation pour la gestion de l'aide . . . . .	37
4.1.	Personnel en poste au siège ou sur le terrain . . . . .	49
5.1.	APD nette distribuée par les pays membres du CAD entre 1990 et 2007 et simulations du Secrétariat du CAD jusqu'à 2010 . . . . .	60
C.1.	Aide publique au développement nette des membres du CAD en 2007 . . . . .	198



## Sigles

<b>ACDI</b>	Agence canadienne de développement international
<b>AECI*</b>	Agence espagnole de coopération internationale
<b>ALNAP*</b>	Active Learning Network for Accountability and Performance
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>AusAID</b>	Australian Agency for International Development
<b>BMZ*</b>	Ministère fédéral de la coopération et du développement économiques (Allemagne)
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement de l'OCDE
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CEAP</b>	Coopération économique Asie-Pacifique
<b>CERF*</b>	Fonds central d'intervention d'urgence
<b>CICID</b>	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (France)
<b>DEReC*</b>	Centre de ressources du CAD sur l'évaluation du développement
<b>DfID*</b>	Department for International Development (Royaume-Uni)
<b>ECHO*</b>	Direction générale de l'aide humanitaire (Commission européenne)
<b>FED</b>	Fonds européen de développement
<b>GHD*</b>	Principes et bonnes pratiques pour l'action humanitaire
<b>GTZ*</b>	Agence de coopération technique (Allemagne)
<b>JICA*</b>	Agence japonaise de coopération internationale
<b>MAPS*</b>	Multi-annual programme schemes (Irlande)
<b>MCA*</b>	Millennium Challenge Account (Etats-Unis)
<b>MCC*</b>	Millennium Challenge Corporation (Etats-Unis)
<b>NZAID*</b>	Agence néo-zélandaise de développement international
<b>ODE*</b>	Office of Development Effectiveness (Australie)
<b>OECC*</b>	Conseil de la coopération économique extérieure (Japon)
<b>OMD</b>	Objectif du millénaire pour le développement
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PRISM*</b>	Performance reporting information system for management (Royaume-Uni)
<b>RRC</b>	Réduction des risques de catastrophe
<b>SADEV*</b>	Agence suédoise pour l'évaluation du développement

\*sigle dans la langue d'origine



## Résumé

Le présent rapport, diffusé sous le titre *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD*, décrit et analyse les pratiques, et les structures parfois complexes, régissant la gestion de l'aide accordée par les donateurs aux pays en développement. Il montre que les modalités de gestion et de mise en œuvre de la coopération diffèrent d'un membre du CAD à l'autre. Il en va de même de la structure d'appui institutionnel qui sous-tend l'acheminement de l'aide extérieure. Par voie de conséquence, les solutions apportées par les donateurs aux problèmes auxquels ils se heurtent dans leur coopération pour le développement sont elles aussi très variables. Les enseignements et bonnes pratiques dérivés de l'expérience des membres du CAD sont précieux pour aider les praticiens de l'aide soucieux de l'efficacité des programmes qu'ils mettent en œuvre dans les pays partenaires. Les gestionnaires au sein des ministères de la coopération pour le développement et des organismes d'aide, de même que tous les autres décideurs publics attachés à la cohérence des politiques gouvernementales, y trouveront eux aussi des éléments utiles. Enfin, cette étude ne manquera pas d'intéresser tous ceux qui désirent en apprendre davantage sur le fonctionnement des organismes d'aide bilatéraux.

Dans le présent ouvrage sont abordées des questions telles que le cadre législatif dans lequel s'inscrit la coopération pour le développement, les moyens utilisés par les membres du CAD pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement, les modalités d'organisation des opérations, au niveau des services centraux et du terrain, et de gestion des ressources humaines, les méthodes régissant la répartition de l'aide entre les différents canaux d'acheminement, pays, secteurs et thèmes transversaux, les mesures qui ont été prises pour rendre l'aide plus efficace, la façon dont sont réunies les données d'observation à travers les activités de suivi et d'évaluation, et enfin la mise en œuvre de l'action humanitaire. L'annexe A contient quant à elle un descriptif détaillé, pour chacun des membres du CAD, du fonctionnement des dispositifs de programmation financière.

---

### Mise en contexte

---

Comprendre les modalités de gestion de l'aide est particulièrement important compte tenu de l'engagement pris par les donateurs de faire en sorte que l'aide contribue plus efficacement à faire reculer la pauvreté dans le monde et à assurer la concrétisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) (annexe E). Le *Consensus de Monterrey sur le financement du développement* (2002) met en évidence la place qu'occupe l'aide dans tout l'éventail des apports de ressources, intérieures et extérieures, nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Les « règles du jeu » devant gouverner l'acheminement de l'aide

sont pour leur part exposées dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* (2005)\* et dans le *Programme d'action d'Accra* (2008). Ces textes mettent l'accent sur l'appropriation par les pays des stratégies et programmes de développement, l'alignement des efforts des donateurs sur ces programmes, l'harmonisation des interventions des donateurs de façon à réduire les coûts globaux de transaction, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle comme autant de gages de bon fonctionnement des systèmes d'aide au niveau des pays. Le respect de ces règles requiert des changements radicaux dans la façon dont les donateurs gèrent l'aide. Ajoutés les uns aux autres, le Consensus de Monterrey, les objectifs du millénaire pour le développement, la *Déclaration de Paris* et le *Programme d'action d'Accra* définissent le cadre, les échéances à respecter et les indicateurs à l'aune desquels jauger les résultats à obtenir en matière de développement.

Si, au vu des tendances actuelles, nombre des OMD ne seront pas atteints pour la date butoir dans de nombreux pays – d'Afrique subsaharienne en particulier – des progrès n'en sont pas moins décelables, même dans certaines des régions où les difficultés sont les plus grandes. Certains objectifs devraient pouvoir se matérialiser à l'échelle mondiale, y compris le plus important de tous prévoyant une réduction de moitié de la pauvreté absolue, et ce grâce au recul sans précédent de la pauvreté qui a été rendu possible, en Chine et en Inde, par les taux élevés de croissance induits par l'intégration de ces pays à l'économie mondiale. Au-delà de cela, les multiples effets – au fil des ans – des réformes stratégiques opérées avec le soutien de l'aide, et des améliorations apportées à la gouvernance et au climat de l'investissement, ont eux-aussi permis de faire refluer la pauvreté dans de nombreux pays moins avancés. Dans ces derniers, l'aide au développement a contribué à réduire les risques, à consolider les infrastructures économiques et les marchés financiers et à renforcer les capacités des entreprises locales, ce qui a permis de mobiliser un volume plus important d'investissements, étrangers et domestiques. En dépit de ces avancées, de nombreux objectifs et les cibles correspondantes ont peu de chances d'être atteints si des mesures supplémentaires, plus fermes ou correctives, ne sont pas prises rapidement. Les objectifs et cibles dont la concrétisation est la plus compromise sont ceux se rapportant à la malnutrition des enfants et à la mortalité maternelle.

Les progrès du développement sont influencés par des forces trouvant leur origine à l'intérieur des pays, mais aussi par des problèmes plus généraux liés au manque de sécurité prévalant dans certaines régions, à la dégradation de l'environnement, à l'instabilité des prix des denrées alimentaires et de l'énergie et à l'état de l'économie mondiale. Il n'existe pas de solutions simples à ces problèmes. Pour contrer le risque de hausse des prix alimentaires, par exemple, les décideurs ont entrepris de remettre à plat les politiques alimentaires mondiales et insistent de plus en plus sur la nécessité d'améliorer la performance, actuellement médiocre, du secteur agricole dans les pays en développement, tandis que les effets du changement climatique à l'échelle mondiale les amènent désormais à intégrer cette problématique dans les politiques et la planification du développement. Autant de choix stratégiques qui ont des retombées sur le mode de mise en œuvre de l'aide dans les pays partenaires.

---

\* Le texte complet de la *Déclaration de Paris* est accessible à l'adresse [www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf).

---

*Pistes pour l'avenir*

---

Au Sommet du G8 de Gleneagles et à l'Assemblée du millénaire + 5 des Nations unies en 2005, les pays membres du CAD ont promis de porter le volume de leur aide de 80 milliards USD en 2004 à 130 milliards USD en 2010 en vue d'atteindre les OMD. Pour que cette promesse soit honorée, il faudrait que les programmes des donateurs augmentent à un rythme égal à plus du double de celui enregistré aujourd'hui. Parmi les membres du CAD, le débat sur l'accroissement de l'aide a stimulé la réflexion sur de nouvelles approches, notamment investir davantage dans l'aide multilatérale et recourir à des mécanismes de soutien budgétaire ou sectoriel pour la mise en œuvre des programmes de développement. L'accroissement des apports d'aide suppose aussi de rallier et de conserver l'appui des sphères politiques et du public par l'élaboration de stratégies efficaces de communication sur l'action de coopération pour le développement et les résultats du développement. Le soutien de l'opinion publique à la coopération pour le développement est la meilleure garantie pour obtenir l'appui des sphères politiques et législatives en faveur des programmes nationaux d'aide au développement et d'une réforme de ces programmes.

La lutte contre la pauvreté ne passe pas que par une augmentation des apports d'aide : elle requiert aussi des politiques cohérentes face à un large éventail de problèmes économiques, sociaux et environnementaux. Par conséquent, les responsables de l'aide sont de plus en plus appelés à jouer un rôle de catalyseurs et de meneurs afin de promouvoir, à l'échelle de l'ensemble de l'administration nationale, une même conception du développement, qui tienne compte de ces divers aspects. Des avancées sur la voie d'un développement durable à large assise nécessitent une meilleure compréhension et une meilleure gestion par les pays de l'économie politique de la mondialisation. La cohérence des politiques au service du développement constitue une dimension importante de ce processus.

Un volume accru d'aide ne suffira pas, à lui seul, à éradiquer la pauvreté ; il faut aussi que cette aide soit plus efficace. La pression pour améliorer l'efficacité de l'aide a des répercussions sur la manière dont les gestionnaires de l'aide doivent collaborer entre eux, et renforcer et utiliser les systèmes nationaux des pays en développement. Afin de réduire la fragmentation de l'aide, ils doivent mieux se coordonner et se répartir les tâches – autrement dit améliorer la façon dont les ressources d'aide sont distribuées à l'intérieur de chaque secteur et de chaque pays, et entre pays. Parallèlement, ils doivent adapter leurs structures et procédures internes de telle sorte que les décisions soient prises à un niveau plus proche du terrain et de ses réalités. La décentralisation au profit des instances de terrain implique que les rôles et responsabilités des services centraux et des bureaux locaux soient clairement définis, que les systèmes soient adaptés en conséquence, que des moyens financiers soient prévus, et que du personnel, local ou expatrié, qualifié et très motivé soit recruté et formé à assurer la mise en œuvre de l'aide en collaboration avec les partenaires dans les pays en développement.

Le rythme et l'ampleur des réformes sont influencés par la nécessité de démontrer des résultats probants sur la voie du développement. Dans ces conditions, les gestionnaires de l'aide ont tout avantage à instaurer une culture plus rigoureuse de la performance en renforçant les cadres et directives sous-tendant leurs propres systèmes de gestion des performances, en fournissant au personnel des formations à la gestion axée sur les résultats et en mettant en place des dispositifs d'incitation qui récompensent l'obtention de retours sur investissement durables, que l'investissement en question soit le fruit d'une initiative individuelle ou d'un effort collectif. Les gestionnaires de l'aide ne

doivent pas seulement appliquer une gestion axée sur les résultats ; ils doivent aussi renforcer le suivi et l'évaluation au niveau des pays, de même que les capacités statistiques, lesquels sont les fondements d'une culture de la performance.

La prise en compte des questions relatives aux droits de l'homme, à l'égalité des sexes, à l'environnement et à d'autres thèmes transversaux ajoutent à l'aide une dimension qualitative qui peut en accroître l'efficacité du fait qu'elle contribue à renforcer les moyens d'action de la population, les capacités locales, la participation, la transparence, le leadership et l'exercice d'une responsabilité conjointe. Si pratiquement tous les membres du CAD ont arrêté une ligne d'action dans ces domaines transversaux, rares sont ceux qui se sont dotés des ressources humaines et financières et des pratiques de gestion requises pour la mettre en pratique. Les gestionnaires de l'aide doivent combler ces déficits s'ils veulent obtenir des résultats durables.

Organiser l'aide humanitaire, enfin, est un autre défi pour les gestionnaires de l'aide, d'autant que celle-ci doit se raccorder aux efforts plus généraux d'aide au développement, notamment aux programmes de construction de la paix. Cela n'est pas sans conséquences pour les structures institutionnelles, systèmes et procédures. L'environnement économique qui se met en place autour de l'action humanitaire oblige à évaluer la pertinence et l'impact des activités ainsi que les risques qui y sont associés. Il est donc impératif que les gestionnaires de l'aide s'appliquent à élargir en conséquence les compétences, les connaissances et le champ d'action des agents travaillant sur les questions humanitaires et les problèmes connexes.

Le rapport reconnaît que la gestion de l'aide est une tâche compliquée, aussi bien pour le ministre chargé de l'ensemble du programme d'aide d'un pays, que pour les autorités d'un pays partenaire appelées à contribuer à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la performance des activités d'aide, ou pour un praticien s'occupant de mettre en œuvre l'aide sur le terrain. Les systèmes d'aide sont complexes, faisant intervenir de nombreuses institutions, à l'intérieur et l'extérieur de l'administration, et leur gestion, avec tous les problèmes qui y sont associés, est une mission délicate. Le présent recueil aidera le lecteur à se faire une idée de la diversité des approches retenues par les donateurs pour faire face à cette complexité. Les rapports des examens par les pairs, exercice qui constitue un des apanages du Comité d'aide au développement, contiennent des informations plus détaillées sur le fonctionnement des divers systèmes nationaux. D'autres ouvrages récemment publiés sous les auspices du CAD, sur la prévisibilité de l'aide et l'aide multilatérale, apportent un éclairage plus approfondi sur des aspects capitaux de la gestion de l'aide.

**Encadré 0.1. Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD**

- **Leçon 1** : Affirmer clairement la finalité de la coopération pour le développement au niveau le plus élevé, soit dans la législation, soit dans un autre cadre qui fasse l'objet d'une large appropriation et puisse demeurer pertinent suffisamment longtemps.
- **Leçon 2** : Éviter que le souci de répondre aux pressions à court terme ne compromette l'enjeu commun à long terme que représente l'instauration d'un processus de développement fructueux.
- **Leçon 3** : Définir un mandat clair et établir des mécanismes pour garantir que les politiques seront évaluées d'après leur impact sur les pays pauvres.
- **Leçon 4** : Investir dans la production, la mesure et la diffusion des résultats des activités financées par l'aide.
- **Leçon 5** : Confier sans ambiguïté à une personnalité de suffisamment haut rang et appelée à rendre des comptes à l'opinion publique la responsabilité politique de la mise en œuvre d'une coopération fructueuse pour le développement.
- **Leçon 6** : Adopter, pour l'aide bilatérale, des structures fonctionnelles afin de favoriser une action cohérente au niveau des pays.
- **Leçon 7** : Renforcer la cohérence entre les responsables des différents volets de l'aide multilatérale.
- **Leçon 8** : Savoir que la décentralisation des responsabilités au profit du terrain peut présenter des avantages, mais doit s'appuyer sur un système de qualité à la structure épurée.
- **Leçon 9** : Opérer une refonte en profondeur de la mise en œuvre de l'aide, les donateurs devant tout à la fois augmenter le volume d'aide acheminé par unité de ressources humaines et renforcer l'efficacité de cette aide.
- **Leçon 10** : Axer l'aide sur un nombre restreint de pays, de secteurs et, en particulier, d'activités.
- **Leçon 11** : Consolider la culture de la gestion axée sur les résultats et adapter en conséquence les dispositifs d'incitation, mais selon des modalités qui promeuvent et non affaiblissent les structures locales de reddition de comptes.
- **Leçon 12** : S'assurer le concours d'un personnel local et expatrié qualifié et motivé et lui permettre de perfectionner ses compétences, des conditions indispensables au bon fonctionnement de tout organisme d'aide. Constat instructif : les organismes de qualité attirent des personnels qualifiés.



## Chapitre 1

# Les fondements juridiques et politiques de la coopération pour le développement

*Qu'est-ce qui confère aux donateurs la légitimité politique et juridique nécessaire pour élaborer les politiques d'aide et acheminer l'aide conformément aux bonnes pratiques en vigueur à l'échelon international? Comment ceux-ci assoient-ils cette légitimité et leur autorité en matière d'exécution? Trois conditions essentielles doivent être réunies : (i) l'existence d'un cadre juridique et/ou stratégique approprié; (ii) la mobilisation du pouvoir politique pour traduire les engagements en actes, et (iii) le soutien de l'opinion publique à la cause du développement. Les pays membres du CAD mettent en place les fondements juridiques et politiques de la coopération pour le développement de multiples manières : par le biais de la législation, par des déclarations de principe et des stratégies formulées à un niveau élevé, par la nomination d'un « porte-drapeau » politique, par exemple d'un ministre chargé de la coopération pour le développement, par l'engagement actif des parlementaires dans ce domaine et, enfin, par des stratégies de communication et de sensibilisation efficaces pour rallier le soutien de l'opinion publique. Les nouveaux donateurs se rendent compte qu'ils doivent se pencher sur ces questions fondamentales de légitimité lorsqu'ils définissent leurs stratégies de coopération pour le développement.*

## Questions juridiques et politiques

### Législation

« Affirmer clairement la finalité de la coopération pour le développement au niveau le plus élevé, soit dans la législation, soit dans un autre cadre qui fasse l'objet d'une large appropriation et puisse demeurer pertinent suffisamment longtemps. » (Leçon 1)

Une bonne législation est transparente, définit clairement les responsabilités des instances gouvernementales chargées de la coopération pour le développement et leur impose de rendre des comptes. La législation est un cadre fort utile pour définir les priorités et les objectifs de l'aide, et elle peut également protéger le programme d'aide vis-à-vis d'intérêts concurrents contraires aux objectifs de développement. Cependant, une législation exhaustive sur l'aide au développement peut nuire à l'efficacité de celle-ci, en particulier en l'absence d'actualisation périodique des textes de loi. Qui plus est, les garde-fous juridiques peuvent involontairement causer des problèmes et entraver l'évolution vers l'harmonisation, l'alignement et la responsabilité, préconisés par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et le Programme d'action d'Accra (chapitre 8).

La législation relative aux programmes de coopération pour le développement des pays membres du CAD est largement le reflet de leur tradition juridique propre. Un peu plus de la moitié de ces pays ont adopté des lois qui définissent les priorités et les principaux objectifs de leur aide. Ainsi, la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle, entrée en vigueur au Canada le 28 juin 2008, fixe une série de conditions à remplir pour que l'aide internationale soit considérée comme de l'aide publique au développement. Dans les pays dépourvus de législation en la matière, l'aide au développement peut être tributaire des changements de priorités politiques. Mais ces pays, parmi lesquels figurent l'Australie, l'Irlande, la Norvège et la Suède, sont en revanche susceptibles de s'adapter avec plus de souplesse à l'évolution rapide des questions touchant à la coopération pour le développement.

#### La Loi sur le développement international du Royaume-Uni

Adoptée au Royaume-Uni en 2002, la Loi sur le développement international (*International Development Act*) définit un mandat légal clair, axé sur la lutte contre la pauvreté, et esquisse l'orientation stratégique actuelle de la coopération britannique pour le développement, qui privilégie, au-delà de l'aide, la promotion du développement. Pour la première fois dans ce pays, elle inscrit dans les textes la primauté de l'élimination de la pauvreté et interdit d'utiliser l'aide au développement à d'autres fins, notamment de lier l'aide bilatérale à la passation de contrats d'approvisionnement auprès d'entreprises britanniques. Expressément investi du rôle de chef de file pour l'exécution de la mission définie par cette loi, le *Department for International Development (DfID)* entretient des relations sans ambiguïté avec les autres ministères, ce qui lui donne la possibilité d'influer sur la réflexion menée dans l'ensemble de l'administration au sujet de la politique du développement. Cette clarté dans la définition du rôle du DfID permet également de gérer et d'évaluer avec plus d'efficacité ses activités en aval. Cette loi a apporté une contribution décisive à l'amélioration sensible observée depuis 1997 dans l'approche suivie par le Royaume-Uni en matière de développement international.

## Contexte politique

**« Éviter que le souci de répondre aux pressions à court terme ne compromette l'enjeu commun à long terme que représente l'instauration d'un processus de développement fructueux. » (Leçon 2)**

La recherche du bon équilibre entre les objectifs de développement et les autres objectifs visés au travers des programmes d'aide extérieure relève en définitive d'un choix politique que fait chaque pays membre du CAD. Selon ce dernier, pour légitime que soit la défense des intérêts nationaux, elle aura des effets contraires au but visé si elle rend l'aide inefficace. Pour justifier ce point de vue, il faut à l'évidence démontrer que des politiques cohérentes et une stratégie bien pensée de coopération pour le développement peuvent servir, et servent effectivement, les intérêts suprêmes du pays à long terme. En 2001, les membres du CAD sont convenus de délier la plupart des catégories d'aide publique au développement (APD) aux pays les moins avancés. Cette décision permet d'atténuer la pression des facteurs qui poussent à promouvoir les intérêts commerciaux des pays membres dans le cadre des programmes d'aide au développement<sup>1</sup>.

Plus de la moitié des membres du CAD reconnaissent que la coopération pour le développement est une composante essentielle des relations extérieures. Par exemple, la Finlande, la France, les Pays-Bas et le Portugal affirment clairement que la promotion du développement est partie intégrante de leur politique étrangère et répond à l'intérêt qu'ils ont à préserver la stabilité mondiale. Les États-Unis ont toujours fait valoir que la coopération pour le développement était un moyen à la fois de satisfaire les besoins des pays bénéficiaires et de servir leurs propres objectifs de politique étrangère. Ces dernières années, le développement est devenu l'un des trois piliers de la politique extérieure de ce pays, les deux autres étant la diplomatie et la défense.

## Déclarations de principe

Indépendamment de la législation, une déclaration de principe globale qui esquisse la finalité première et les grands objectifs de l'aide extérieure, est irremplaçable. Ce texte non seulement témoigne de l'attachement de l'ensemble de l'administration au développement, mais aide également à faire face aux intérêts nationaux concurrents et à garantir que l'instauration d'un processus de développement fructueux restera durablement une

### **Le Programme d'action de l'Allemagne à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté**

En 2001, l'Allemagne a défini les grandes lignes et l'orientation stratégique de ses efforts de coopération pour le développement dans le Programme d'action à l'horizon 2015 pour la réduction de la pauvreté. Ce dernier énonce les mesures concrètes que les ministères et organismes allemands concernés prendront pour assurer la réalisation des OMD. La réduction de la pauvreté constitue l'un des objectifs prioritaires et une dimension importante de la politique allemande. Le Programme appelle à l'adoption d'une approche cohérente qui articule entre elles les activités d'aide au développement concernant l'environnement, l'agriculture, le commerce, l'économie, les finances, la science et la technologie, de façon à servir les intérêts des pauvres au niveau mondial, dans les pays partenaires et en Allemagne même. Depuis 2001, il fait office de cadre pour l'aide allemande au développement et est adapté en tant que de besoin de manière à tenir compte des nouveaux défis qui se posent à l'échelle mondiale (changement climatique, crise alimentaire, etc.)<sup>3</sup>.

préoccupation commune. Il peut servir de référence pour suivre les progrès dans l'exécution des engagements pris en faveur de buts particuliers qui ne se prêtent pas à une inscription dans la loi (comme l'accroissement du niveau de l'APD en pourcentage du revenu national brut), d'objectifs de développement (tels que les Objectifs du millénaire pour le développement, OMD) et de réformes (mise en œuvre de la *Déclaration de Paris* et du *Programme d'action d'Accra*, par exemple). Les déclarations de principe sont particulièrement utiles pour fixer un objectif commun dans les pays où plusieurs organismes mettent en œuvre l'aide extérieure, comme l'Allemagne, l'Espagne et les États-Unis<sup>2</sup>. De plus, lorsque les politiques d'aide au développement font l'objet d'un débat ouvert dans la société civile, le processus de consultation peut être aussi important que la déclaration de principe elle-même, car il permet de sensibiliser l'opinion publique et de gagner son appui.

Les déclarations de principe revêtent des formes diverses : livres blancs, déclarations ministérielles devant le parlement et plans directeurs pluriannuels. Dans certains cas, elles concernent expressément l'aide au développement, tandis que dans d'autres, cette dernière est traitée dans une déclaration gouvernementale de portée plus générale sur le développement international, les relations extérieures ou la sécurité nationale. Un peu plus des deux tiers des pays membres du CAD ont formulé une déclaration de principe de haut niveau qui, chez plusieurs d'entre eux, vient compléter la législation. Tous les membres du CAD, à l'exception d'un seul (la France), ont adopté une législation et/ou formulé une déclaration de principe de haut niveau. La lutte contre la pauvreté et les OMD constituent des volets importants de leur objectif global dans 17 pays membres. La plupart du temps, la déclaration de principe décrit également l'orientation stratégique qui détermine le champ d'application géographique, sectoriel et thématique du programme du pays en matière de coopération pour le développement. Les donateurs sont de plus en plus nombreux à y inscrire les principes relatifs à l'efficacité de l'aide. Ainsi, le *Consensus européen pour le développement* (2005) de la Communauté européenne expose la conception commune de la Commission et des États Membres sur l'efficacité de l'aide.

### **Mécanismes interministériels**

*« Confier sans ambiguïté à une personnalité de suffisamment haut rang et appelée à rendre des comptes à l'opinion publique la responsabilité politique de la mise en œuvre d'une coopération fructueuse pour le développement. » (Leçon 5)*

Le fait de confier clairement à une personnalité politique de haut niveau tenue de rendre des comptes à l'opinion publique la responsabilité d'assurer la mise en œuvre fructueuse des activités de coopération pour le développement, permet de renforcer les pouvoirs d'exécution du ministère ou de l'organisme chargé de l'aide. La présence d'une telle figure au sein de l'administration contribue à garantir et promouvoir l'engagement des instances politiques en faveur de la coopération pour le développement. Dans les pays qui ont fait du développement international une priorité politique, l'action dans ce domaine est souvent dirigée par un ministre ou un vice-ministre occupant une position importante au sein du gouvernement (OCDE, 2008a).

Dans les pays où plusieurs ministres déterminent le programme d'aide, il importe de créer un mécanisme, par exemple un comité, pour coordonner leurs activités en la matière et favoriser les synergies. La composition, la mission et le programme de travail de ce comité peuvent être variables, mais les principaux facteurs dont dépendra l'impact de son action sont le degré d'autorité dont il est investi, son mandat et sa composition, la fréquence de ses réunions formelles et de celles de son secrétariat, ainsi que l'éventail des questions qu'il traite.

### **La coordination interministérielle en France**

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a été créé en France en 1998 dans le but de faciliter la coordination entre les ministères. Le Premier ministre le préside et ses membres sont le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, le Secrétaire d'État à la Coopération, le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, ainsi que d'autres ministres ayant des compétences en rapport avec le programme de coopération pour le développement, soit 12 ministres au total. La mission du CICID est de : (i) déterminer les pays à classer dans la Zone de solidarité prioritaire de la France ; (ii) fixer les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement ; (iii) veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes du système français de coopération ; (iv) suivre et évaluer les efforts d'aide au regard des objectifs fixés, y compris ceux qui concernent l'efficacité de l'aide. Le CICID tient au moins une réunion par an et peut se réunir au niveau des cadres ou des hauts fonctionnaires dans l'intervalle. Le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie en assurent conjointement le secrétariat.

### **Engagement et contrôle au niveau parlementaire**

Les députés votent les budgets d'aide en tant que décideurs et représentants élus des contribuables, qui financent les programmes de coopération pour le développement. Le parlement joue un grand rôle dans le suivi de la gestion et de la mise en œuvre des programmes d'aide extérieure. Le Programme d'action d'Accra recommande de renforcer ce rôle. Les députés peuvent demander au gouvernement de rendre des comptes sur l'exécution des engagements pris dans le domaine du développement dans le cadre de séances spéciales et d'auditions consacrées à la coopération pour le développement, et par le biais des questions parlementaires. De plus, en raison de leurs liens avec l'électorat, ils peuvent contribuer à sensibiliser l'opinion publique à l'importance de la coopération pour le développement, et à renforcer son adhésion aux efforts déployés dans ce domaine.

Le rôle des parlementaires des pays membres du CAD en matière de coopération pour le développement peut être modeste ou, au contraire, très actif. L'existence de commissions parlementaires expressément chargées des questions de développement et les budgets de l'aide extérieure sont deux grands facteurs qui influent sur leur degré d'engagement dans ce domaine. Mais l'absence de ces commissions n'empêche pas les députés de s'occuper de ces questions. Le Danemark et l'Irlande, par exemple, les font participer à la réflexion sur le sujet notamment en organisant pour les commissions parlementaires, en particulier la Commission des affaires étrangères et la Commission des finances, des missions dans les pays couverts par leurs programmes d'aide. De nombreux députés de pays membres du CAD et d'autres pays de l'OCDE appartiennent eux-mêmes à des réseaux parlementaires internationaux qui observent le développement international et s'emploient à renforcer les capacités parlementaires des pays en développement<sup>4</sup>. Le Royaume-Uni est doté d'un Comité du développement international qui a le pouvoir de convoquer le ministre chargé de la coopération pour le développement afin qu'il réponde à ses questions. Enfin, la Norvège n'a pas de commission chargée exclusivement du développement international, mais la Commission des affaires étrangères examine en détail les questions de développement et le parlement prend part au processus de décision concernant les nouvelles stratégies.

## Soutien de l'opinion publique

Le soutien de l'opinion publique aux efforts de coopération pour le développement est le meilleur moyen de garantir l'obtention d'un appui au niveau politique et législatif pour les programmes d'aide au développement et leur réforme. Les citoyens sont des acteurs clés : ils jouent un rôle en la matière en tant que contribuables et en élisant des responsables politiques qui décident des mesures d'aide à prendre et en assurent le suivi. Ils peuvent aussi y gagner car une croissance économique plus forte dans les pays en développement est synonyme de plus de prospérité et de sécurité. Mais l'expérience montre que les organismes d'aide doivent investir pour obtenir des résultats dans le domaine de la coopération pour le développement, les mesurer et les faire connaître afin de rallier l'opinion à leur cause. C'est un objectif particulièrement important pour les nouveaux donateurs (encadré 1.1). Pour autant, il ressort de certaines enquêtes que la population possède une connaissance assez superficielle des questions de développement et qu'elle est sceptique quant à l'efficacité de l'aide. Elle peut être très favorable à l'aide au développement, mais elle pense souvent que celle-ci est consacrée principalement aux crises humanitaires<sup>5</sup>.

### Encadré 1.1. Comment faire adhérer l'opinion publique aux efforts d'aide au développement dans les pays non membres du CAD

En Corée\* et en Pologne, l'adhésion de l'opinion aux efforts d'aide au développement procède de motifs d'ordre humanitaire et moral, exactement comme dans les pays membres du CAD. Toutefois, les donateurs non membres doivent parvenir à susciter cette adhésion alors qu'ils sont eux-mêmes confrontés chez eux au faible niveau des revenus et à la nécessité constante de lutter contre la pauvreté. Aussi importe-t-il de faire en sorte que la population comprenne et accepte pleinement le statut nouveau de donneur international de leur pays. Les pouvoirs publics et les responsables de l'aide estimeront peut-être plus facile d'expliquer pourquoi le pays doit dispenser de l'aide dans le cadre de la politique étrangère et de la solidarité régionale, et que cet effort favorisera son propre développement. Lorsque les contribuables comprennent que leur propre bien-être passe souvent par le recul de la pauvreté et le développement dans d'autres régions du monde, ils sont plus enclins à adhérer aux programmes d'aide.

\* Voir *Strategies on Rising Public Awareness in South Korea: How to build public and political support for development assistance* (Chang, 2007).

De nombreux organismes de développement surveillent l'évolution de l'opinion dans leur pays : la France, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède effectuent à cette fin des enquêtes annuelles. Les sondages et les enquêtes régulières sont utiles pour suivre de près les tendances qui traversent l'opinion publique. Ils aident également à cibler les campagnes de sensibilisation et à établir un lien entre l'opinion et l'évolution de l'action gouvernementale. Comme ils peuvent être très coûteux, ils n'ont pas lieu chaque année mais généralement tous les deux ou trois ans. Il est également bon de procéder à une évaluation systématique des actions de sensibilisation, afin de déterminer ce qui « marche » et pourquoi (Centre de développement de l'OCDE, 2008b). Le Réseau informel des responsables de la communication du CAD (DevCom), qui bénéficie de l'appui du Centre de développement de l'OCDE, aide les membres du CAD à tirer profit de l'expérience des autres dans le domaine de la sensibilisation de l'opinion<sup>6</sup>.

## Sensibiliser l'opinion publique afin d'obtenir son adhésion

### « Investir dans la production, la mesure et la diffusion des résultats des activités financées par l'aide. » (Leçon 4)

La plupart des pays membres du CAD ont mis en place des politiques visant à informer et instruire la population au sujet de leur programme d'aide et des questions de développement en général. En Suisse, par exemple, la *Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales* fait obligation aux pouvoirs publics de dispenser à la population une éducation sur les questions de développement. Cependant, on observe également une forte demande d'informations sur le développement lui-même, en particulier sur les résultats des efforts d'aide (Centre de développement de l'OCDE, 2005, non publié). C'est pourquoi les organismes de développement sont désormais plus nombreux à mener des actions systématiques pour diffuser ces résultats<sup>7</sup>. Le Canada, les États-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse, ont accompli d'importants progrès dans la prise en compte de cette demande d'informations sur les résultats<sup>8</sup>.

#### *La stratégie de la Pologne en matière de sensibilisation de l'opinion*

Par manque de moyens, la stratégie de sensibilisation du ministère polonais des Affaires étrangères (2004) a été axée sur deux grands objectifs : (i) assurer une information sur les efforts de la Pologne en matière d'aide publique au développement et susciter l'intérêt de l'opinion et des médias pour ce sujet ; et (ii) dispenser une éducation sur les questions de développement. La stratégie visait les organismes faisant office de vecteurs d'information de la population polonaise (ONG, écoles, universités, secteur privé, médias, etc.) et évitait délibérément les actions de communication de masse jouant sur le sensationnel, l'émotionnel et le simplisme. Des enquêtes montrent que l'adhésion de l'opinion à la coopération pour le développement a nettement progressé entre 2004 et 2008. Ainsi, les parlementaires polonais manifestent un intérêt plus grand pour le développement, les initiatives populaires ou conduites par des ONG pour l'Afrique se multiplient, les ministères des Affaires étrangères et de l'Éducation coopèrent pour financer des projets d'éducation au développement menés par des ONG (depuis 2008), et le nombre et la qualité des propositions relatives à des projets d'éducation au développement vont croissant.

## Sensibilisation

Les efforts de sensibilisation prennent plusieurs formes : activités de relations publiques, campagnes d'information et éducation au développement. Outre les supports d'information classiques tels que les rapports annuels et les publications, il est fait appel à des outils plus innovants et plus participatifs, ainsi qu'à des campagnes adaptées à des groupes cibles précis pour démontrer l'efficacité de l'aide et en faire connaître les résultats du point de vue du développement. En Belgique et en Suède, des campagnes publiques sur les OMD ont suscité chez certains la volonté d'apporter leur soutien aux efforts de coopération pour le développement<sup>9</sup>. La population a été consultée au Royaume-Uni et en Irlande lors de l'élaboration de livres blancs, dont des synthèses d'une lecture aisée ont été diffusées dans tous les foyers. Le personnel des organismes d'aide de France, du Luxembourg et de Nouvelle-Zélande facilite la création de blogs sur le site officiel de ces derniers, tandis que l'Irlande et le Japon ont ouvert des centres d'information publics qui

deviennent des plateformes de débat public et d'enrichissement des connaissances de la population sur les questions de développement. Les Pays-Bas ont encouragé les programmeurs de séries télévisées populaires à y intégrer les problèmes de développement.

La politique en matière d'éducation au développement a pris un tour plus stratégique dans de nombreux pays membres du CAD. Plusieurs donateurs établissent une distinction claire entre leur stratégie de communication et leur stratégie d'éducation au développement, et collaborent avec les ministères de l'Éducation pour que les questions relatives au développement mondial soient intégrées dans les programmes scolaires<sup>10</sup>. À titre plus informel, ils cofinancent des organisations de la société civile pour qu'elles sensibilisent les jeunes aux questions de développement et mettent en ligne des ressources éducatives sur ce sujet<sup>11</sup>. En particulier, le Royaume-Uni parraine des travaux de recherche pour déterminer comment les individus s'informent sur le développement et évaluer l'impact de l'éducation en la matière. Néanmoins, la plupart des pays membres du CAD ont de la peine à affecter durablement des fonds à la mise en œuvre de stratégies visant à sensibiliser l'opinion publique à la cause du développement et à susciter son adhésion. À quelques exceptions près, ils consacrent généralement moins de 0.5% de leur APD à la communication et à l'éducation au développement. Cependant, certains États Membres de l'UE ont décidé, conjointement avec des ONG, de porter à 3% de leur APD l'enveloppe destinée à l'éducation au développement<sup>12</sup>.

#### *La stratégie japonaise de sensibilisation de l'opinion publique*

*Au cours des années 90, les sondages d'opinion réalisés au Japon ont révélé un recul du soutien de l'opinion publique à l'augmentation de l'APD, qui était étroitement lié à la faiblesse de la croissance économique du pays. Pour y remédier, le ministère des Affaires étrangères et la JICA (Agence japonaise de coopération internationale) ont mis au point une stratégie de relations publiques et d'éducation au développement de grande portée et à fort contenu technologique axée sur la sécurité humaine, et l'ont dotée des ressources nécessaires. La JICA Global Plaza, centre d'éducation de la population à la coopération pour le développement, a ouvert ses portes en 2006. Les jeunes et tous ceux qui s'intéressent « tant soit peu » au développement international constituent le public ciblé en priorité. La Global Plaza accueille des expositions publiques sur les programmes de coopération de la JICA et met des salles de réunion à la disposition des organisations de la société civile. Les efforts complémentaires et stratégiques du ministère des Affaires étrangères et de la JICA ont fait progresser chez les jeunes la connaissance de la coopération pour le développement et l'intérêt qu'ils lui portent : les étudiants sont désormais plus nombreux à voyager dans les pays en développement, certains d'entre eux mettent en place des ONG et, en 2005, a été lancée au Japon la première campagne de sensibilisation axée sur l'aide<sup>13</sup>.*

## Notes

1. Voir : [www1.oecd.org/media/release/dac\\_recommendation.pdf](http://www1.oecd.org/media/release/dac_recommendation.pdf).
2. Le plan directeur de l'Espagne (2005) définit les objectifs de la réforme des principaux organismes du système, à savoir « assurer plus de qualité, de dynamisme et de souplesse dans la conception et la gestion de l'action publique en matière de coopération internationale pour le développement ». La Stratégie nationale des États-Unis en matière de sécurité (2002), actualisée en 2006, ainsi que leur Cadre pour l'aide extérieure, favorisent une meilleure coordination de la prise de décision au plus haut niveau entre toutes les instances de l'administration œuvrant dans la sphère du développement.
3. Pour plus d'informations, voir ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (2008), Livre blanc sur la politique du développement, Berlin, Allemagne.
4. Exemples : le Réseau parlementaire sur la Banque mondiale : [www.pnowb.org/](http://www.pnowb.org/), ou encore l'association des Parlementaires européens pour l'Afrique : [www.awepa.org/](http://www.awepa.org/).
5. *Mobiliser l'opinion publique contre la pauvreté*, Repères n° 2 (OCDE, 2004) et A Literature review of public perceptions of aid effectiveness in OECD and Developing Countries (Centre de développement de l'OCDE, 2005, non publié).
6. [www.oecd.org/dev/devcom](http://www.oecd.org/dev/devcom).
7. Réseau informel des responsables de la communication du CAD (DevCom) ([www.oecd.org/dev/devcom](http://www.oecd.org/dev/devcom)). Compte rendu succinct de la réunion informelle d'experts sur la gestion axée sur les résultats et la diffusion des résultats, tenue en mai 2008.
8. Publication de rapports sur les résultats en matière de développement aux Pays-Bas ; campagne Aid Works au Royaume-Uni ; USAID et la Direction du développement et de la coopération de la Suisse ont mis en place des systèmes d'information en ligne axés sur les réalisations en cours dans les pays partenaires. Cependant, une évaluation récente montre qu'il reste encore beaucoup à faire à cet égard.
9. Pour une vue d'ensemble des enseignements tirés des campagnes sur les OMD menées par les membres du CAD, voir : [www.oecd.org/document/47/0,3343,en\\_2649\\_34101\\_39869615\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/47/0,3343,en_2649_34101_39869615_1_1_1_1,00.html).
10. Parmi eux figurent l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal et le Royaume-Uni.
11. Voir, par exemple, le site internet Global Education d'AusAID, [www.ausaid.gov.au/globaled/default.cfm](http://www.ausaid.gov.au/globaled/default.cfm), et aussi le site du Global Education Centre de Nouvelle-Zélande, [www.globaled.nz](http://www.globaled.nz), ONG qui bénéficie du soutien financier de NZAID.
12. [www.deeep.org/fileadmin/user\\_upload/downloads/Consensus\\_on\\_DE/Final\\_Euro\\_DEAR\\_statement\\_with\\_annexes\\_301007.pdf](http://www.deeep.org/fileadmin/user_upload/downloads/Consensus_on_DE/Final_Euro_DEAR_statement_with_annexes_301007.pdf).
13. Voir la campagne sur le thème Make Poverty History (« Abolissons la pauvreté ») menée par les ONG japonaises : [www.hottokenai.jp/pub](http://www.hottokenai.jp/pub).



## Chapitre 2

# La cohérence des politiques au service du développement

*La réussite de la lutte contre la pauvreté appelle l'adoption de politiques qui se renforcent mutuellement face à tout un éventail de questions d'ordre économique, social et environnemental. Les ministres des pays de l'OCDE ont réaffirmé ce principe en 2008 en souscrivant à la Déclaration sur la cohérence des politiques au service du développement. Dans une économie mondialisée, les événements survenant dans un pays peuvent avoir des répercussions bien au-delà de ses frontières ; or, méconnaître la dimension développement, c'est risquer de compromettre tôt ou tard la réalisation d'autres objectifs. Pour progresser sur la voie d'un développement durable et à large assise, les pays doivent mieux comprendre et mieux gérer l'économie politique de la mondialisation. La recherche de la cohérence des politiques constitue un aspect important de cet effort.*

## Promouvoir la cohérence des politiques au service du développement

Dans l'optique du développement, la recherche de la cohérence des politiques est définie comme « le fait de travailler à faire en sorte que les objectifs et les résultats des politiques de développement d'un gouvernement (ou d'une institution) ne soient pas sapés par d'autres politiques de ce gouvernement (ou de cette institution) ayant un impact sur les pays en développement et que ces autres politiques soutiennent, dans la mesure du possible, les objectifs du développement » (OCDE, 2005). L'OMD 8, à savoir la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, témoigne de la volonté de répondre à cette exigence : les gouvernements des pays de l'OCDE se sont accordés sur des cibles concernant le commerce, la dette et l'aide. Les politiques qui portent sur d'autres domaines que l'aide mais tiennent néanmoins compte des questions de développement viennent renforcer l'efficacité des efforts d'aide, tout comme l'aide visant des secteurs économiques clés favorisent la création d'un environnement propice à la croissance et à l'investissement privé.

La cohérence peut être assurée à plusieurs niveaux : (a) sur le plan interne entre les politiques de coopération pour le développement; (b) à l'échelle nationale, en veillant à la compatibilité de la politique d'aide et des autres politiques; (c) entre donateurs, en renforçant la compatibilité des politiques d'aide et des autres politiques de l'ensemble des pays de l'OCDE; (d) entre donateurs et bénéficiaires, en vue de la réalisation d'objectifs de développement communs<sup>1</sup>.

La mise en œuvre de politiques cohérentes passe par des compromis entre les intérêts de catégories particulières et ceux des organismes publics ayant une mission dans le domaine du développement. L'expérience des pays membres du CAD montre qu'il n'est pas toujours possible d'assurer la cohérence des politiques au service du développement dans tous les domaines d'action. Les décideurs doivent néanmoins tenir pleinement compte de la portée que peuvent avoir leurs politiques pour les pays en développement. Le Conseil européen s'est par exemple entendu sur douze domaines dans lesquels appliquer cette démarche en priorité, afin d'accélérer les progrès vers la réalisation des OMD. La Commission européenne évalue les politiques des États Membres dans ces douze domaines en vue d'en améliorer la cohérence pour les besoins du développement<sup>2</sup>.

## Aspects essentiels de la promotion de la cohérence des politiques

*« Définir un mandat clair et établir des mécanismes pour garantir que les politiques seront évaluées d'après leur impact sur les pays pauvres. » (Leçon 3)*

En raison de la diversité des conceptions des pays membres du CAD en matière d'élaboration des politiques et d'organisation, ceux-ci n'envisagent pas la cohérence des politiques au service du développement de la même façon. Il n'en reste pas moins que leurs progrès en la matière sont largement fonction de : (i) la force de leur engagement politique et des orientations stratégiques qui lui donnent corps; (ii) leurs mécanismes de coordination des politiques; et (iii) leurs systèmes de suivi, d'analyse et d'information. Sur la base

des examens par les pairs, chacun de ces trois piliers est examiné ci-dessous. L'encadré 2.1 récapitule les principaux enseignements dégagés de ces exercices (OCDE, 2008b).

### **Engagement politique et orientations stratégiques**

L'engagement politique est essentiel pour fixer des objectifs et les classer par ordre de priorité. Les orientations stratégiques traduisent cet engagement en des mesures claires, hiérarchisées et cohérentes. A titre d'exemple, les Pays-Bas et la Suède, à travers leur *Politique en faveur du développement mondial*, ont placé la cohérence des politiques au cœur de leur approche de la coopération internationale pour le développement, et la Norvège

#### **Encadré 2.1. Leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD en ce qui concerne la cohérence des politiques au service du développement**

**Pour renforcer l'engagement politique et les orientations stratégiques en faveur de la cohérence des politiques au service du développement (CPD), les membres du CAD doivent :**

- Sensibiliser l'opinion publique et coopérer avec des représentants de la société civile, des organismes de recherche et des pays partenaires afin de promouvoir la cohérence des politiques au service du développement dans une optique à long terme.
- Souscrire des engagements officiels en matière de CPD, approuvés par les plus hautes instances politiques et expressément liés aux objectifs de réduction de la pauvreté et de développement approuvés à l'échelle internationale.
- Publier des programmes d'action fixant des priorités et des échéances précises.

**Pour renforcer la coordination des politiques de manière à accroître leur cohérence au service du développement, les membres du CAD doivent :**

- Veiller à une communication efficace entre les ministères grâce à des relations de travail informelles.
- Mettre en place à des niveaux suffisamment élevés de l'administration des mécanismes officiels de coordination interministérielle et d'arbitrage entre les politiques, en veillant à ce que les mandats et les responsabilités soient clairement définis et que l'ensemble des ministères, outre ceux du développement et des affaires étrangères, soient impliqués.
- Encourager les organismes d'aide au développement à participer activement aux débats concernant la coordination des politiques, et leur donner des instructions dans ce sens.

**De bonnes pratiques pour le renforcement des systèmes de contrôle, d'analyse et d'information supposent de :**

- Mettre à profit les ressources sur le terrain et les partenariats internationaux afin d'analyser les conséquences concrètes de la mise en œuvre des piliers de la CPD.
- Affecter des ressources adéquates à l'analyse des questions liées à la cohérence des politiques et des progrès accomplis dans la CPD, en s'appuyant également sur les compétences de la société civile et des instituts de recherche, au niveau national aussi bien qu'international.
- Informer de façon transparente les élus et l'opinion publique des progrès accomplis dans la CPD, dans le cadre de l'information sur les activités de coopération pour le développement et dans la perspective des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Source : OCDE (2008b), Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement.

la considère explicitement comme une condition de la réalisation des OMD. La Finlande définit la politique du développement comme l'ensemble des activités relevant de la coopération internationale et de l'action menée au niveau national qui ont une incidence sur la situation des pays en développement. En témoignent l'engagement explicite du Premier ministre finlandais en faveur de la cohérence des politiques, et la sensibilité à son importance pour le développement qui est manifestée au sein du ministère des Affaires étrangères et, plus généralement, par les acteurs finlandais du développement. L'Allemagne a quant à elle pris le parti de ne pas légiférer, préférant faire de la cohérence des politiques un thème de travail permanent, et tient régulièrement des consultations interministérielles pour encourager les progrès dans ce domaine. La cohérence des politiques au service du développement est également l'un des quatre objectifs du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ) (2005). La Communauté européenne a elle aussi pris un engagement exprès en faveur de celle-ci dans le cadre du *Consensus européen pour le Développement* (2005), qui impose la prise en compte des objectifs de développement dans tous les domaines d'action. Le CAD souligne qu'il est important de traduire l'engagement politique en des orientations stratégiques claires dont découleront des plans d'action précis.

Dans certains cas, l'engagement politique et les orientations stratégiques prennent appui sur un cadre juridique et donnent lieu à la mobilisation d'un volume de ressources suffisant pour que la cohérence des politiques au service du développement puisse être assurée. Par exemple, l'Autriche et l'Espagne ont inscrit ce principe dans leur législation. Au Royaume-Uni, l'*International Development Act* (2002) habilite le gouvernement à traiter les questions de développement en tenant compte du souci de cohérence. Mais l'expérience des membres du CAD montre aussi que l'inscription dans la loi de cet objectif n'est pas toujours un gage de progrès vers sa réalisation<sup>3</sup>.

### **Coordination des politiques**

Les mécanismes de coordination des politiques doivent aider les différentes composantes de l'administration à se consulter mutuellement sur l'action à mener, à régler les désaccords et à remédier aux aspects contradictoires de leurs politiques, ainsi que garantir que les préoccupations liées au développement seront exprimées de façon claire et résolue. Dans les pays membres du CAD, les efforts en la matière vont de la coordination informelle à l'examen systématique des projets de loi pour déterminer quelle incidence ils sont susceptibles d'avoir sur le développement. Comme l'ont constaté les ministres des pays de l'OCDE<sup>4</sup>, les modalités d'organisation des efforts visant à assurer la cohérence des politiques se sont améliorées dans ces pays depuis 2000. Les Pays-Bas ont par exemple créé un service spécial au sein du ministère des Affaires étrangères, tandis qu'au Danemark, lors des échanges de vues interministériels et des exercices de coordination des politiques, les questions sont traitées l'une après l'autre et non dans une optique stratégique. La France, la Grèce, le Luxembourg et les États-Unis suivent une démarche analogue qui permet aux différents ministères de trouver un terrain d'entente et d'améliorer la cohérence de l'action concernant le commerce et le développement. Dans ce dernier pays, le Policy Co-ordination Committee, sous la tutelle du National Security Council, assure la convergence des orientations définies par différentes administrations et la coordination continue de leurs activités concernant la politique du développement. S'il couvre à la fois l'aide et le commerce, il n'est pas compétent pour coordonner les politiques dans d'autres domaines.

### *Le Service de la cohérence des politiques aux Pays-Bas*

*En 2002, les Pays-Bas ont créé le Service de la cohérence des politiques au sein du ministère des Affaires étrangères. Placé sous la supervision du Directeur général pour la coopération internationale et du ministre chargé de la coopération pour le développement, celui-ci a pour mission de sensibiliser l'opinion publique à la question de la cohérence des politiques au service du développement à l'échelon national, à celui de l'UE et au niveau international, de suivre les efforts déployés à cet égard par les pays de l'OCDE et d'encourager la recherche sur l'impact de ces efforts sur les pays en développement. Doté d'un effectif de six personnes, il étudie de façon suivie les différentes politiques nationales pour vérifier qu'il n'y a pas contradiction entre elles, coordonne les positions des différents ministères sur les sujets touchant au développement, élabore des « dossiers » sur les problèmes de cohérence qui se posent dans certains domaines et s'emploie à susciter l'adhésion au niveau politique en menant des actions de sensibilisation auprès des commissions parlementaires et de la société civile. De plus, il étudie en détail les propositions législatives de l'UE afin d'évaluer l'impact qu'elles pourraient avoir sur les pays en développement, et veille à ce que les prises de position néerlandaises au sein de l'UE tiennent compte de leur incidence possible sur le développement. Un représentant du Service assiste aux réunions hebdomadaires du Comité interministériel pour les affaires européennes, qui arrête la position des Pays-Bas au sein des conseils et commissions de l'UE.*

L'OCDE recommande aux pays membres d'établir des mécanismes de coordination de leurs politiques et de renforcer ceux qui existent, ainsi que de veiller à ce que les préoccupations relatives au développement soient clairement prises en compte. Pour être réellement efficace, la coordination doit être assurée à un niveau élevé de l'administration par des instances dûment habilitées à arbitrer entre les diverses initiatives proposées, comme aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

Les comités interministériels jouent un grand rôle car ils permettent aux décideurs appartenant à différents ministères de se réunir pour parler des problèmes de chevauchement des politiques. Il importe aussi que les questions de développement soient représentées et examinées au niveau interministériel pour garantir qu'elles ne seront pas reléguées au second plan dans les débats de fond. En Australie, le Cabinet Policy Unit travaille en collaboration avec le Cabinet Implementation Unit pour assurer la cohérence des politiques en général (et pas seulement en faveur du développement). De tels mécanismes permettent de renforcer la coordination et la mise en œuvre des décisions gouvernementales. Au Royaume-Uni, les Public Service Agreements (PSA) et les dispositifs conjoints destinés à leur donner corps précisent les responsabilités des ministères concernant différentes questions, telles que la prévention des conflits, le commerce et l'allègement de la dette. Les PSA favorisent également une coopération plus étroite entre les différents ministères. Aux Pays-Bas, des protocoles d'accord signés entre l'organisme de développement et différents ministères ont permis de clarifier la position des seconds sur l'agriculture, la sécurité et les migrations, autant de sujets étroitement liés au développement. D'autres pays, tels que la Finlande, se sont eux aussi dotés de mécanismes formels.

Dans de petits pays comme l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Luxembourg, où les circuits d'information au sein de l'administration sont courts, il n'est pas nécessairement indispensable de mettre en place des mécanismes de coordination formels. Mais il est toujours possible de renforcer les pratiques de travail informelles. Le détachement régulier d'agents d'un ministère à l'autre et l'établissement de bons canaux de communication

entre les différents services de l'administration sont des moyens efficaces de maintenir les questions de développement à l'ordre du jour. Il reste que l'instauration de mécanismes formels de coordination systématique des politiques s'avère souvent nécessaire à des fins de transparence et de contrôle.

### *Les mécanismes de coordination en Finlande*

En Finlande, les questions de cohérence des politiques au service du développement relèvent principalement de l'Unité de la politique sectorielle du Département de la politique du développement, au sein du ministère des Affaires étrangères (MAE). Ce service est pourvu d'un conseiller dont le rôle est de renforcer la cohérence entre la politique finlandaise du développement et celle de l'Union européenne à travers des analyses et des actions de sensibilisation et de promotion.

Au sein de l'administration en général, les groupes de travail thématiques constituent le principal mécanisme de coordination des politiques au service du développement. Ils sont notamment chargés des sujets suivants : échanges et développement (MAE), sécurité et développement (MAE, ministère de la Défense, ministère de l'Intérieur), migrations et développement (MAE, ministère de l'Intérieur, ministère du Travail) et changement climatique (MAE, ministère de l'Environnement, ministère du Commerce et de l'Industrie, ministère de l'Agriculture et de la sylviculture, ministère des Finances, ministère des Transports et des communications).

L'expression « approche du développement à l'échelle de l'ensemble de l'administration » sert parfois à expliquer de quelle façon certains pays, tels que l'Australie, tentent d'assurer la cohérence de leurs politiques. Mais chez les donateurs, elle renvoie fréquemment aux mécanismes de coordination des actions menées par un pays dans certains pays ou régions en développement. Il arrive par exemple souvent, dans le cas de pays en situation de fragilité, que la diplomatie, l'aide humanitaire et les activités de développement soient articulées avec les mesures de sécurité, afin de protéger les vies humaines, ainsi que d'encourager et soutenir l'adoption d'une solution pacifique et les efforts de stabilisation et de développement. Les membres du CAD ont défini une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour des pays tels que l'Afghanistan (Canada), Haïti (États-Unis et Canada), l'Indonésie et les îles Salomon (Australie). La Belgique a pris des dispositions particulières pour assurer une coordination efficace des activités qu'elle mène dans la région des Grands lacs, en Afrique. Mais l'expérience montre que l'application de cette démarche globale à une zone géographique précise ne suffit pas en soi à garantir que les objectifs de réduction de la pauvreté auront la priorité. Toutefois, si ceux-ci font effectivement partie des priorités, cette approche ciblée géographiquement, conjuguée à une coordination thématique des politiques au niveau des services centraux, peut favoriser l'obtention de résultats positifs pour le développement sur le terrain.

### **Suivi, analyse et information**

Déterminer et analyser l'impact des politiques sur le développement constituent un préalable essentiel à une prise de décision éclairée. Informer le parlement et l'opinion publique de l'impact des politiques du développement permet de leur faire prendre conscience des effets positifs que peuvent avoir des politiques cohérentes, de les faire adhérer à ce principe et de rendre les pouvoirs publics d'autant plus comptables de leur application. Or, si beaucoup de pays membres du CAD n'ont pas les moyens nécessaires

pour analyser les questions directement liées à la cohérence des politiques au service du développement, certains sont en mesure d'étudier de façon plus générale les politiques en vue d'apprécier leurs effets possibles ou réels sur les pays en développement et la pauvreté. Lorsque ces moyens existent, ils peuvent être mis en œuvre dans le cadre d'un service expressément chargé de la cohérence des politiques au sein de l'organisme de développement, comme aux Pays-Bas. Mais s'ils sont insuffisants sur le plan interne, les pays membres du CAD nouent souvent des partenariats avec des instituts de recherche, des universités ou des conseillers extérieurs. L'Irlande, par exemple, finance des programmes de recherche universitaire sur la cohérence des politiques au service du développement. La recherche, l'analyse et l'information ne sont pas seules à compter, et les examens par les pairs montrent que le suivi, notamment des effets qui s'exercent sur le terrain, a lui aussi son importance.

Les dispositifs requis pour suivre et analyser l'impact des politiques sur le développement et pour en rendre compte sont relativement peu développés, même dans les pays membres qui passent généralement pour être à l'avant-garde des efforts en faveur de la cohérence des politiques au service du développement. Ce sont la Suède, la Communauté européenne, les Pays-Bas et la Finlande qui ont fait à cet égard le plus de progrès en assurant systématiquement une information claire sur le sujet. En Suède, par exemple, les rapports doivent être établis de façon à permettre un suivi dans le temps des progrès accomplis. Cette démarche suppose la définition d'objectifs concrets pour certains domaines d'action. En Finlande, le Comité de la politique du développement, organe consultatif institué par le gouvernement, assure le suivi de l'action menée en matière de développement et publie chaque année un rapport contenant des observations sur les questions de cohérence des politiques. Depuis 2006, le gouvernement finlandais présente également tous les ans au parlement un rapport sur le sujet.

## Notes

1. OCDE (2008), Déclaration ministérielle sur la cohérence des politiques au service du développement.
2. Ces 12 domaines prioritaires sont : le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, la pêche, la dimension sociale de la mondialisation, l'emploi et le travail décent, les migrations, la recherche et l'innovation, la société de l'information, le transport et l'énergie.
3. OECD (2008b), « Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement ».
4. OCDE (2008), « Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement ».



## Chapitre 3

# Organisation et gestion

*Les pays membres du CAD sont confrontés à divers problèmes d'organisation et se posent notamment les questions suivantes :*

- Dans quelle mesure le ministère des Affaires étrangères doit-il participer à la gestion de l'aide?*
- Comment obtenir l'implication, au niveau politique, d'une personnalité d'un rang suffisamment élevé et tenue de rendre des comptes à la nation?*
- Comment gérer au mieux la répartition des attributions entre les diverses institutions?*
- Comment gérer la représentation dans les pays partenaires et décentraliser les compétences?*

## Organisation

L'organisation mise en place pour gérer l'aide dans chaque pays membre du CAD est unique et évolutive. La Constitution irlandaise, par exemple, impose une limite au nombre de ministres qui composent le gouvernement. En conséquence, l'Irlande peut se trouver dans l'impossibilité de nommer un ministre et de mettre en place un ministère de la Coopération pour le développement à cause de l'insuffisance du nombre de portefeuilles ministériels disponibles. Dans d'autres pays, l'importance des enjeux prioritaires du secteur public influe sur les rôles et les prérogatives. En Suède, les ministères sont de taille réduite et hautement spécialisés, et la mise en œuvre des politiques est du ressort d'agences semi-autonomes, auxquelles le gouvernement adresse des lettres de mission annuelles. C'est la raison pour laquelle l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi) est une entité distincte du ministère suédois des Affaires étrangères.

De la même manière, les pratiques de gestion appliquées dans le secteur public, comme la gestion axée sur les résultats, peuvent avoir de profondes répercussions sur les programmes d'aide. La priorité donnée par le Canada, par exemple, aux résultats des services publics non seulement a un impact sur la répartition géographique et sectorielle des ressources de l'aide, mais conduit aussi le Conseil du Trésor à exiger des rapports d'exécution sur les politiques gouvernementales, les directives et les normes. Il convient de connaître ces facteurs si l'on veut comprendre le système de coopération pour le développement d'un pays. Le cadre national peut entraver la souplesse d'adaptation d'un pays et, par conséquent, peser sur le rythme et l'envergure des suites données à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et au Programme d'action d'Accra. Néanmoins, des transformations systémiques sont actuellement observées.

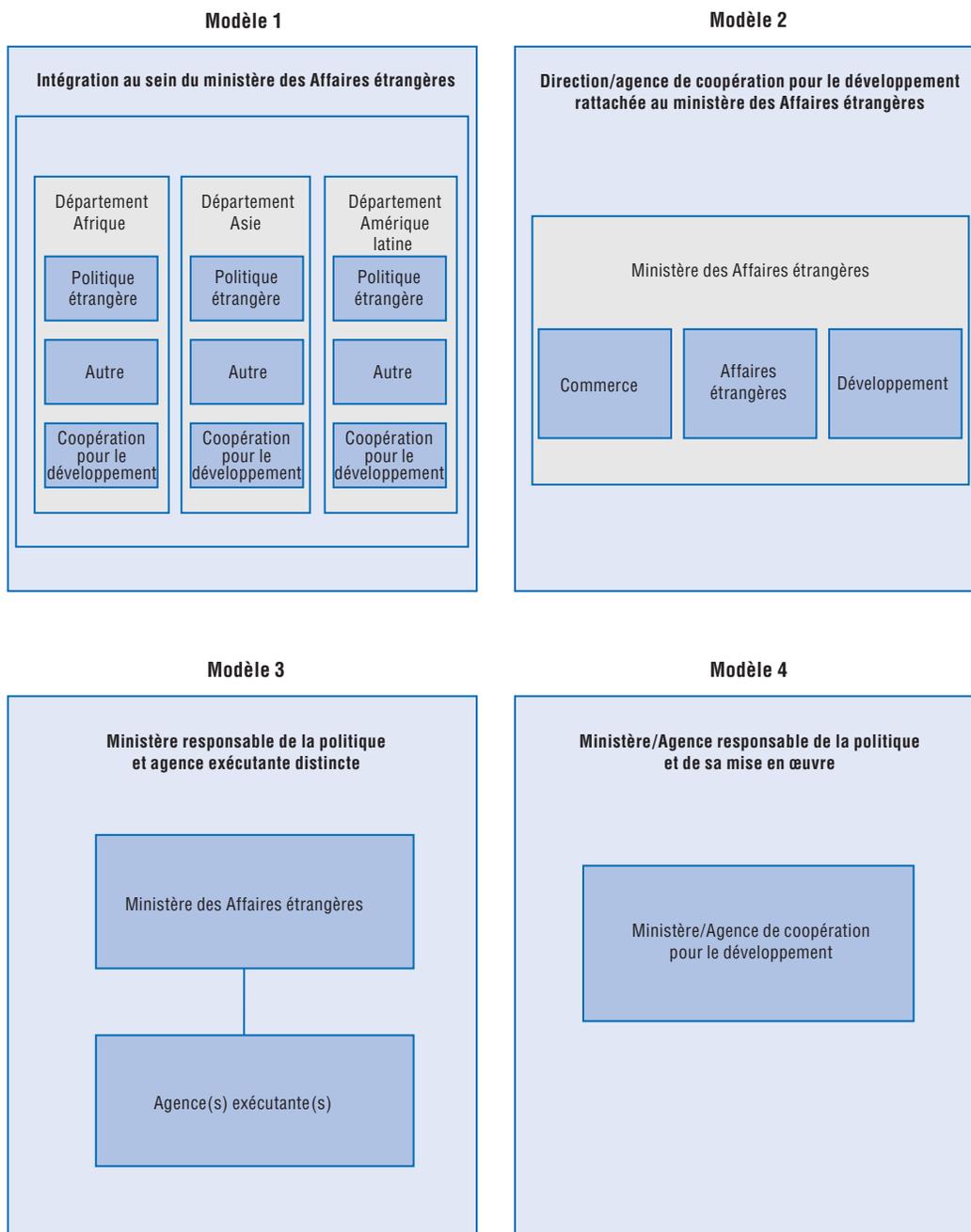
## Les systèmes de coopération pour le développement dans les pays membres du CAD

La coopération pour le développement, en tant que composante de la politique étrangère, relève, jusqu'à un certain degré, de la compétence du ministère des Affaires étrangères dans tous les pays membres du CAD. Quatre grands modèles d'organisation peuvent être distingués :

1. Le ministère des Affaires étrangères (MAE) est chef de file et responsable de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre.
2. Une direction ou agence de coopération pour le développement, rattachée au ministère des Affaires étrangères, est chef de file et responsable de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre.
3. Un ministère assume la responsabilité globale de l'élaboration des politiques et une agence exécutante distincte en assure la mise en œuvre.
4. Un ministère autre que celui des Affaires étrangères, ou un organisme indépendant de ce dernier, est responsable de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre.

La graphique 3.1 et l'encadré 3.1 témoignent de la diversité des structures d'organisation de la coopération pour le développement dans les pays membres du DAC<sup>1</sup>. On trouvera dans l'annexe A un descriptif plus détaillé des modalités d'organisation retenues par chacun des pays membres du CAD.

Graphique 3.1. Exemples de structure d'organisation pour la gestion de l'aide



Source : OCDE (1999), Comparaison des systèmes de gestion de la coopération au développement dans les pays de l'OCDE membres du CAD, OCDE, Paris.

### Encadré 3.1. Modèles d'organisation de la coopération pour le développement dans les pays membres du CAD

**Modèle 1** : la coopération pour le développement fait partie intégrante des attributions du ministère des Affaires étrangères (MAE), lequel est responsable de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre.

**Danemark** : l'aide extérieure du Danemark est gérée par le Groupe Sud au sein du MAE.

**Norvège** : la politique du développement et la politique étrangère sont désormais deux domaines d'activité totalement intégrés au sein du MAE. La Norad est maintenant un service technique rattaché au MAE.

**Modèle 2** : une direction de la coopération pour le développement, rattachée au MAE, est chef de file et responsable de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre.

**Finlande** : l'aide extérieure de la Finlande est gérée par la Direction de la politique de développement du MAE.

**Grèce** : la Direction de la coopération pour le développement international du MAE exerce une mission de coordination de l'aide extérieure bilatérale distribuée par la Grèce, dont la mise en œuvre est assurée par une douzaine d'autres ministères et organismes publics.

**Irlande** : l'aide extérieure de l'Irlande est pour l'essentiel gérée par la Direction de la coopération pour le développement (DCD), également baptisée Irish Aid, du MAE.

**Italie** : parmi les divers ministères et instances publiques locales qui concourent à la distribution de l'aide extérieure italienne, la Direction générale de la coopération pour le développement du MAE joue un rôle de chef de file pour la mise en œuvre du programme d'aide bilatérale.

**Pays-Bas** : l'aide extérieure des Pays-Bas est gérée par la Direction générale de la coopération internationale du MAE.

**Nouvelle-Zélande** : la New Zealand Agency for International Development (NZAID) est une instance semi-autonome rattachée au ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur.

**Suisse** : la coopération au développement et l'aide humanitaire suisses relèvent pour l'essentiel de la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE). L'aide économique et l'aide pour le commerce sont, elles, du ressort du Secrétariat d'État à l'économie, la Division politique IV du DFAE s'occupant pour sa part de la prévention et de la résolution des conflits.

**Modèle 3** : un ministère assume la responsabilité globale de l'élaboration des politiques et une agence exécutante distincte en assure la mise en œuvre.

**Autriche** : la Direction de la coopération pour le développement et de la coopération avec l'Europe orientale du MAE assume la responsabilité globale de l'aide extérieure autrichienne. Les projets bilatéraux sont en revanche mis en œuvre par l'Agence autrichienne de développement.

**Belgique** : la Direction générale de la coopération au développement du ministère fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement assume la responsabilité globale de l'aide extérieure belge.

### Encadré 3.1. Modèles d'organisation de la coopération pour le développement dans les pays membres du CAD (suite)

Les activités sont mises en œuvre par la Coopération technique belge. L'une des caractéristiques distinctives du programme de la Belgique tient à la coexistence d'engagements actifs, mais séparés, des gouvernements flamand et wallon.

**France** : les principaux acteurs du système d'aide extérieure français sont la Direction générale de la Coopération internationale et du développement du MAE et la direction du Trésor du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. L'Agence française de Développement (AFD) est le principal organisme d'exécution des activités bilatérales menées par la France.

**Allemagne** : le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) exerce la responsabilité globale de la coopération pour le développement. Distinct du ministère fédéral des Affaires étrangères, il rend compte au Parlement par la voix du ministre fédéral de la Coopération économique et du Développement, qui est membre du Cabinet. La mise en œuvre de la politique du développement est assurée par de multiples organisations, dont : la banque de développement Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) et sa filiale, l'Agence allemande de promotion de l'investissement et du développement (DEG), l'Agence allemande de coopération technique Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), chargée de l'exécution des programmes de coopération technique, Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt)\*, société d'utilité publique active dans le domaine de la formation et du développement des ressources humaines, et Deutscher Entwicklungsdienst (DED) pour ce qui est de l'envoi de volontaires. Le ministère fédéral des Affaires étrangères s'occupe pour sa part de l'aide humanitaire.

**Japon** : le Bureau de la coopération économique du MAE joue un rôle pivot, mais l'acheminement de l'aide extérieure japonaise est pris en charge par diverses instances gouvernementales, dont la principale est l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA).

**Luxembourg** : le MAE est globalement responsable de l'aide extérieure distribuée par le pays, dont l'acheminement est confié à une agence exécutante distincte, Lux-Development.

**Portugal** : la mise en œuvre de l'aide extérieure est assurée par près d'une vingtaine de ministères et agences gouvernementales et plus de 300 municipalités. Le MAE assume la responsabilité globale de l'aide extérieure portugaise, dont la coordination est confiée à l'Institut portugais d'aide au développement.

**Espagne** : le secrétariat d'État pour la Coopération internationale et l'Amérique latine, rattaché au MAE, et son organisme d'exécution, l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI), sont des acteurs de premier plan dans le système espagnol d'aide extérieure, lequel englobe également le ministère de l'Économie et diverses communautés autonomes et municipalités.

**Suède** : la Direction du développement mondial du MAE assume la responsabilité globale de l'aide extérieure suédoise, celle-ci étant acheminée par l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi).

**États-Unis** : en dehors de l'USAID, l'aide extérieure des États-Unis est acheminée par tout un éventail d'institutions fédérales au nombre desquelles le

### Encadré 3.1. Modèles d'organisation de la coopération pour le développement dans les pays membres du CAD (suite)

Département d'État, le Département du Trésor, le ministère de la Santé et des Services sociaux, la Millennium Challenge Corporation et le Peace Corps. Au niveau du gouvernement, le Secrétaire d'État est responsable des activités du Département d'État et de l'USAID et préside le conseil d'administration de la Millennium Challenge Corporation.

**Modèle 4** : un ministère, autre que le MAE, ou un organisme indépendant de ce dernier est responsable de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre.

**Australie** : l'Australian Agency for International Development (AusAID) est un organisme administrativement autonome, rattaché au ministère des Affaires étrangères et du commerce extérieur.

**Canada** : l'Agence canadienne de développement international (ACDI) rend compte au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Coopération internationale.

**Royaume-Uni** : le Department for International Development (DfID) fait rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre du Développement international.

\* InWEnt est née en 2002 de la fusion de Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) et de la Deutsche Stiftung für Entwicklung (DSE, fondation allemande pour le développement international).

### Représentation dans les pays partenaires

L'ambassadeur et le corps diplomatique jouent un rôle majeur dans l'articulation des programmes de développement avec le cadre plus général des relations extérieures dans les pays partenaires. L'ambassadeur, ou le chef de mission, représente le pays donneur au plus haut niveau et peut influencer sur des décisions importantes pour la concrétisation d'objectifs de développement tels que le maintien de pratiques démocratiques, la promotion des principes de bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme. Dans de nombreux pays, les ambassadeurs apportent un concours pour la formulation des stratégies d'aide, et peuvent être appelés à les approuver avant leur mise en œuvre. Il arrive aussi que certains ambassadeurs ou chefs de mission disposent de fonds pour financer des projets de développement de petite envergure. C'est pourquoi les diplomates en poste dans les pays en développement doivent posséder une solide connaissance des questions de développement.

Lorsqu'une agence de développement ne peut pas déléguer de personnel dans un pays, la gestion du programme peut être confiée à un diplomate ou un représentant recruté localement, déjà en poste à l'ambassade. Plusieurs donateurs ont créé des bureaux régionaux, qui supervisent les programmes d'aide extérieure dans plusieurs pays d'une même région.

### Direction politique

*« Confier sans ambiguïté à une personnalité de suffisamment haut rang et appelée à rendre des comptes à l'opinion publique la responsabilité politique de la mise en œuvre d'une coopération fructueuse pour le développement. » (Leçon 5)*

Quelle que soit le mode d'organisation, l'influence politique dont jouit le responsable de l'aide au développement dépend généralement de la place accordée au développement dans l'échelle des priorités politiques. Ainsi, au Royaume-Uni, le ministre du Développement international, avec le concours de trois personnalités ayant rang de ministre, dirige le DfID

et est responsable de la politique gouvernementale et de l'acheminement de l'aide. Dans plusieurs pays donateurs, par exemple le Danemark et les Pays-Bas, les portefeuilles des affaires étrangères et de la coopération pour le développement sont séparés mais intégrés au sein du MAE et leurs titulaires assurent la liaison avec les autres ministres du gouvernement.

Le contexte politique national explique la grande diversité des structures ministérielles de la coopération pour le développement dans les pays membres du CAD. En Finlande, en Norvège et au Luxembourg, par exemple, les ministres de la Coopération pour le développement ont des prérogatives qui s'étendent aux affaires étrangères, au commerce extérieur, à l'environnement ou à la défense. De surcroît, d'autres ministres peuvent prendre en charge certains aspects de la coopération pour le développement. Ainsi, les ministres de l'Économie ou des Finances peuvent être chargés des contributions à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international. Dans les pays qui n'ont pas de ministère du Développement, une personnalité occupant un rang élevé dans la hiérarchie du ministère des Affaires étrangères, souvent un ministre ou un secrétaire d'État, est généralement responsable de la coopération pour le développement, mais les cas de figure sont multiples.

## Évolution des structures de gestion de l'aide

Les structures de gestion de l'aide sont mouvantes et évoluent au fil du temps. Ainsi, certains pays regroupent des structures jadis séparées, créent des entités nouvelles ou réorganisent leurs agences de développement. Ces ajustements peuvent être provoqués par un changement de gouvernement ou de direction politique au sein du ministère des Affaires étrangères, ou par la décision d'accroître l'aide extérieure, de renforcer la cohérence de l'aide bilatérale au niveau des pays partenaires, ou encore de centraliser les fonctions de contrôle pour se concentrer sur les résultats. Enfin, des stratégies ou décisions nouvelles, dictées par un souci de mise en conformité avec les accords internationaux, peuvent également être à l'origine de changements dans les structures nationales.

En Norvège, la Norad a changé plusieurs fois de statut au fil des ans. Au départ agence exécutante distincte, elle est devenue une direction technique relevant du ministère des Affaires étrangères. L'Irlande a renforcé la structure existante, tandis que la Nouvelle-Zélande a mis en place une nouvelle agence de développement semi-autonome au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce. Les États-Unis ont créé, en plus de l'USAID, une société publique indépendante baptisée Millennium Challenge Corporation. Cette dernière a recruté son personnel auprès d'autres agences gouvernementales, du secteur privé, d'universités, d'organismes internationaux de développement et d'ONG.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a conduit plusieurs pays membres du CAD à confier la prise de décisions concernant les programmes d'aide bilatérale à des bureaux situés dans les pays partenaires. Tous les donateurs s'emploient actuellement à traduire les principes de la Déclaration de Paris en procédures et directives nouvelles et à élaborer des orientations appropriées pour leurs représentations locales.

### Décentralisation

*« Savoir que la décentralisation des responsabilités au profit du terrain peut présenter des avantages, mais doit s'appuyer sur un système de qualité à la structure épurée. » (Leçon 8)*

Même si les politiques de la quasi-totalité des membres du CAD les engagent à décentraliser les compétences, ce degré de décentralisation est extrêmement variable d'un pays à l'autre. Les pouvoirs délégués aux instances de terrain en matière d'engagements

financiers et de décaissements varient dans une fourchette comprise entre zéro et l'infini. La répartition des effectifs entre les services centraux et le terrain est, elle aussi, très variable, de même que le pouvoir de formuler et d'approuver les stratégies, les programmes et les projets (OCDE, 2009a).

Ces disparités sont imputables à plusieurs facteurs : volonté politique, degré de décentralisation antérieure, complexité de la structure de gestion (nombre de ministères et d'agences exécutantes impliqués), volume de l'aide et nombre de pays partenaires.

Cependant, en dépit de ces différences, tous les pays se heurtent à trois grandes difficultés lorsqu'ils décentralisent les compétences :

1. définir clairement les rôles et prérogatives respectifs des services centraux et des instances sur le terrain,
2. adapter les systèmes de gestion,
3. mobiliser les moyens humains et financiers.

#### *Le programme de décentralisation en Australie*

*Le processus de décentralisation engagé par l'Australie prend appui sur une vision stratégique claire, un plan de transition détaillé, un nouveau cadre institutionnel et des moyens humains suffisants. Le document de programme 2010 Blueprint<sup>2</sup>, présenté par le directeur général d'AusAID, lui a insufflé une dynamique supplémentaire.*

*Le transfert de compétences semble en bonne voie à Vanuatu et en Indonésie. Les rôles et prérogatives respectifs des services centraux et des bureaux locaux sont bien définis et ces derniers disposent d'un certain pouvoir de décision en matière financière (à concurrence de 3 millions AUD). Les avantages sont manifestes au niveau de la mise en œuvre de l'aide et de l'application des principes de la Déclaration de Paris : les agents de terrain habilités à prendre des décisions sont plus nombreux, les partenariats avec les populations locales ont été renforcés et la mise en œuvre des programmes d'aide est plus souple. AusAID prévoit d'affecter davantage de ressources financières et humaines, et de spécialistes, aux activités menées sur le terrain, dans le cadre de ses programmes aussi bien nationaux que régionaux.*

Même si les bureaux locaux participent effectivement au suivi, à la passation des marchés et à la gestion financière, il y a lieu d'améliorer encore la coordination et la communication entre les services centraux et les partenaires à tous les niveaux<sup>3</sup>. Il convient aussi d'adapter les systèmes de gestion financière et de planifier le développement des ressources humaines de manière à répondre aux besoins des pays partenaires, de définir les rôles et les attributions dans un environnement décentralisé et de trouver le juste équilibre entre le respect de l'autonomie locale et l'application de la politique du développement. Soucieux de préserver un certain degré d'autonomie tout en garantissant une application cohérente des stratégies et des programmes, le Canada, le Danemark, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont renforcé, ou vont renforcer, l'assurance qualité et la gestion axée sur les résultats. Quelle que soit leur forme, les obligations d'information ne doivent pas surcharger les pays partenaires, ni porter atteinte à d'autres tâches importantes comme le suivi et l'évaluation.

## Coordination des systèmes d'aide

*« Adopter, pour l'aide bilatérale, des structures fonctionnelles afin de favoriser une action cohérente au niveau des pays ». (Leçon 6)*

Toutes les institutions bilatérales intervenant dans l'APD sont considérées comme composantes du système d'aide national. Ainsi définis, les grands systèmes d'aide nationaux peuvent comprendre jusqu'à une trentaine de partenaires publics. Ce morcellement des responsabilités est un défi majeur pour la gestion de l'aide.

Dans la lignée des engagements qu'ils ont pris en faveur de l'efficacité de l'aide, plusieurs pays membres du CAD ont entrepris de consolider certaines composantes de leur système national, ou envisagent la possibilité de le faire. L'idée qui prévaut actuellement dans les milieux du développement est que le regroupement des ministères et agences dans un seul et même pôle stratégique a toutes les chances de favoriser la complémentarité et les synergies. Le CAD est favorable aux approches qui permettent le rassemblement de toutes les formes d'aide au niveau des pays, comme la mise en place de guichets uniques s'occupant des prêts, des dons et de la coopération technique, ainsi que des fonds mondiaux. De même, les membres du CAD s'efforcent de plus en plus d'établir des liens entre les pouvoirs publics, les autres acteurs du développement (groupes de réflexion, universités, fondations, ONG) et les collectivités locales et régionales. Des liens plus étroits permettront de maximiser les atouts particuliers des différents acteurs et d'éviter les doublons.

La coordination sur les questions de développement entre les agences risque de se compliquer lorsque certaines poursuivent des objectifs autres que la promotion du développement, lorsque les ministères concernés sont grands et puissants ou lorsqu'une coordination doit être opérée entre des administrations nationales, régionales et locales. Dans un certain nombre de pays, notamment les États-Unis, ont été mises en place des commissions interministérielles semi-permanentes pour coordonner les activités. Il est important que les ministères chargés de coordonner l'action d'autres ministères aient autorité pour le faire.

### *Coordination interinstitutions sur l'efficacité de l'aide aux États-Unis*

*Les commissions de coordination des politiques, établies sous l'égide du National Security Council (Conseil de sécurité nationale, NSC)<sup>4</sup>, fournissent une plateforme pour la coordination au jour le jour entre institutions. En 2007, l'efficacité de l'aide a été inscrite pour la première fois dans leur programme de travail, ce qui a conduit à la création d'un groupe de travail interinstitutionnel sur l'efficacité de l'aide, rebaptisé ultérieurement « sous-commission de coordination des politiques sur l'efficacité de l'aide ». Les membres des commissions sont des représentants des principaux organismes intervenant dans la gestion de l'aide extérieure et des échanges internationaux des États-Unis.*

*La sous-commission de coordination des politiques sur l'efficacité de l'aide poursuit deux objectifs majeurs : améliorer la coordination interne au sein de l'administration américaine, au niveau des services centraux et des pays partenaires, et coordonner les positions des différents secteurs de l'administration sur la question de l'efficacité de l'aide internationale. La sous-commission a approuvé et mis en place un plan d'action interinstitutionnel sur l'efficacité de l'aide, arrêté les positions de l'ensemble de l'administration américaine sur l'efficacité de l'aide pour les sommets du G8 de 2007 et 2008, les Séminaires de haut niveau du Forum sur la coopération pour le développement, le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide et la Conférence sur le financement du développement +5.*

Une autre approche permettant d'accroître l'efficacité de la gestion l'aide consiste à fusionner les instruments d'APD, comme l'a fait le Japon.

#### Décloisonnement institutionnel au Japon

*La démarche jusque là cloisonnée adoptée à l'égard de l'APD au Japon (où des instances séparées administraient les prêts, les dons et la coopération technique), a été complètement revue en 2006. La réforme a créé une instance interministérielle supérieure, le Conseil de la coopération économique extérieure (OECC), présidée par le Premier ministre, qui est chargée de délibérer sur les questions de développement importantes. Les attributions du MAE en matière d'aide bilatérale et d'aide multilatérale ont été regroupées au sein d'un même bureau et, parallèlement, les fonctions de prêt d'APD de la Banque japonaise pour la coopération internationale et une partie des fonctions de don du MAE ont été transférées à l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA). Ces mesures ont eu pour effet immédiat de permettre une démarche plus stratégique et intégrée, propre à renforcer l'efficacité avec laquelle le système japonais assure la mise en œuvre des politiques nationales définies par l'OECC.*

La collaboration interinstitutionnelle sur le terrain est plus facile si les différentes instances sont liées de façon formelle ou informelle. L'Australie et le Canada ont opté, face aux situations de conflit et de fragilité, pour une approche pangouvernementale associant des actions dans les domaines de la défense, de la diplomatie, du développement et, parfois, d'autres secteurs d'intervention des pouvoirs publics. L'Allemagne, de son côté, a mis en place le concept d'« équipe-pays » et regroupe progressivement toutes ses agences exécutantes dans le giron d'une « maison Allemagne ».

#### Nouer des liens avec les entités non gouvernementales

En plus de renforcer la coordination interinstitutionnelle, les pays membres du CAD redoublent d'efforts pour mobiliser les pouvoirs publics et les autres acteurs du développement autour d'objectifs communs. Ainsi, le Canada sollicite le point de vue d'universitaires, de dirigeants de la société civile, de représentants du secteur privé et de spécialistes du développement international du monde entier lors de ses Journées internationales de la coopération, tandis que des universités, des ONG et des citoyens de tout le pays sont consultés sur tout un éventail de questions de politique étrangère à travers des débats en ligne. En Espagne, des ministères, des ONG, des experts, des syndicats, des fédérations d'entreprises, des associations d'immigrés, des communautés autonomes et des collectivités locales ont œuvré ensemble en 2006 à l'élaboration d'un *Consensus sur le codéveloppement*.

Si les organisations de la société civile apportent des connaissances et une expérience considérables en matière de développement, leur implication multiplie aussi le nombre des partenaires. Exploiter au mieux leurs avantages comparatifs tout en coordonnant leurs activités de façon à ne pas surcharger les systèmes des pays partenaires est un vrai défi. Le processus de préparation du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu en septembre 2008 à Accra, au Ghana, offre un bon exemple d'association des organisations de la société civile aux discussions internationales sur l'action à mener au niveau mondial pour améliorer l'efficacité de l'aide.

### *Faciliter la communication informelle*

La communication informelle complète les mécanismes de coordination. La plupart des organismes membres du CAD utilisent désormais largement la messagerie électronique, la vidéoconférence et l'intranet pour la communication au sein de l'administration publique et entre les personnels en poste sur le terrain et ceux des services centraux. Les sessions de formation, les ateliers et les rencontres régulières entre ambassadeurs et/ou chefs des bureaux locaux améliorent aussi la communication. Aux Pays-Bas, les équipes-pays jouent un rôle déterminant pour assurer une communication harmonieuse entre les services centraux et les ambassades. Tous les ans, la Belgique organise des tables rondes régionales où des agents œuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement, des diplomates et des représentants d'ONG se retrouvent pour procéder à des échanges de vues et rechercher des possibilités de synergie.

### **Notes**

1. Aucun tableau ne peut rendre pleinement compte d'aspects aussi subtils que le rôle des mécanismes de coordination interministérielle, ou l'importance de la contribution que les agences – dont l'activité première est l'acheminement de l'aide – apportent aussi concrètement à la définition des politiques.
2. Bien que ce document ne contienne pas d'indicateurs ni d'objectifs spécifiques mesurables, il a guidé utilement la réforme de la structure institutionnelle et des processus de gestion d'AusAID.
3. Les commentaires qui suivent se fondent non seulement sur l'enquête effectuée auprès des pays membres du CAD et les examens par les pairs auxquels ces derniers sont soumis, mais aussi sur une étude récente réalisée pour le compte du CAD sur les processus de décentralisation en cours en vertu du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide.
4. C'est la loi de 1947 relative à la sécurité nationale, telle que modifiée, qui a porté création du NSC, lequel a pour mission de conseiller le Président sur l'intégration des mesures de politique intérieure, étrangère et militaire ayant trait à la sécurité nationale. Le NSC offre aux ministères et agences de l'exécutif un espace où se concerter de manière à garantir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces en matière de sécurité nationale.



## Chapitre 4

# Gestion des ressources humaines

*L'efficacité de la coopération pour le développement exige un personnel compétent et expérimenté ayant une bonne maîtrise de la problématique du développement, surtout sur le terrain. Pour qu'un organisme d'aide puisse fonctionner efficacement, il doit disposer d'un personnel local et expatrié qualifié et très motivé, et veiller à améliorer ses compétences.*

*En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, il est essentiel de conserver une masse critique de compétences dans le domaine de la coopération pour le développement, d'instaurer de bonnes conditions de travail, de favoriser la mobilité du personnel, de trouver le bon dosage de compétences, d'offrir des incitations adéquates au personnel et de définir le rôle et le statut du personnel local. Pour mettre l'accent sur l'efficacité de l'aide, il faut être en mesure de mieux appréhender le profil et les qualifications des agents dont on a besoin sur le terrain et d'accorder à la gestion des ressources humaines davantage d'importance que par le passé.*

## Stratégies suivies en matière de gestion des ressources humaines

Les stratégies suivies par les membres du CAD pour le recrutement du personnel des organismes d'aide sont fonction de l'ampleur et de la nature de leur programme de développement et de leurs politiques en matière d'emploi. Quand c'est au ministère des Affaires étrangères qu'incombe la responsabilité de gérer le programme de coopération pour le développement, comme c'est le cas en Finlande, en Grèce, en Irlande, en Italie et aux Pays-Bas, le personnel des directions et des missions à l'étranger peut se composer de diplomates de carrière généralistes plus ou moins spécialisés dans le domaine de la coopération pour le développement. Les diplomates doivent certes assumer différentes fonctions au cours de leur carrière et sont évalués en fonction de leurs compétences et de leur capacité d'adaptation, mais il n'en demeure pas moins qu'il convient de faire appel à du personnel technique spécialisé pour assurer la gestion de l'aide. Le personnel des ambassades danoises, par exemple, se compose de spécialistes du développement du Groupe Sud du ministère des Affaires étrangères, souvent titulaires de contrats de courte ou de moyenne durée. Dans les organismes d'aide autonomes, comme en Australie, au Canada et aux États-Unis, les ressources humaines peuvent être gérées de façon indépendante et composées de spécialistes de la coopération pour le développement qui sont soit des agents permanents de la fonction publique, soit des agents sous contrat de courte ou de moyenne durée.

## Planifier les ressources humaines

Pour planifier efficacement les ressources humaines, il est essentiel de bien connaître les effectifs, l'éventail des compétences requises et l'affectation géographique des personnes chargées de la gestion de l'aide au développement. Le tableau 4.1 montre la ventilation entre les services centraux et les services sur le terrain du personnel des pays membres du CAD.

La Commission européenne, la France et le Danemark ont une proportion notable d'agents expatriés en poste sur le terrain, tandis que neuf membres du CAD<sup>1</sup> emploient 80% de leurs agents nationaux, voire plus, dans les services centraux. Le nombre de bureaux locaux ne semble pas avoir d'influence sur la répartition des effectifs. Le Danemark, par exemple, compte 25 bureaux locaux – bien moins que l'Allemagne ou le Canada – mais 44% des agents danois sont en poste sur le terrain. En tenant compte du personnel local (graphique 4.1), l'Allemagne, le Danemark, la Commission européenne, l'Irlande et la Suisse affectent 68%, voire plus, de leurs agents sur le terrain.

Certains pays membres du CAD ont réalisé des analyses des effectifs et des profils de compétences, mais peu ont été conduites à l'échelle de l'administration tout entière et rares sont celles qui ont porté sur les agents sous contrat et les consultants. La réduction des effectifs des administrations, le départ à la retraite d'un nombre important de hauts fonctionnaires, les nouvelles compétences exigées et la rotation rapide du personnel nécessitent une bonne planification des ressources humaines. Les sections suivantes contiennent quelques suggestions sur ce point.

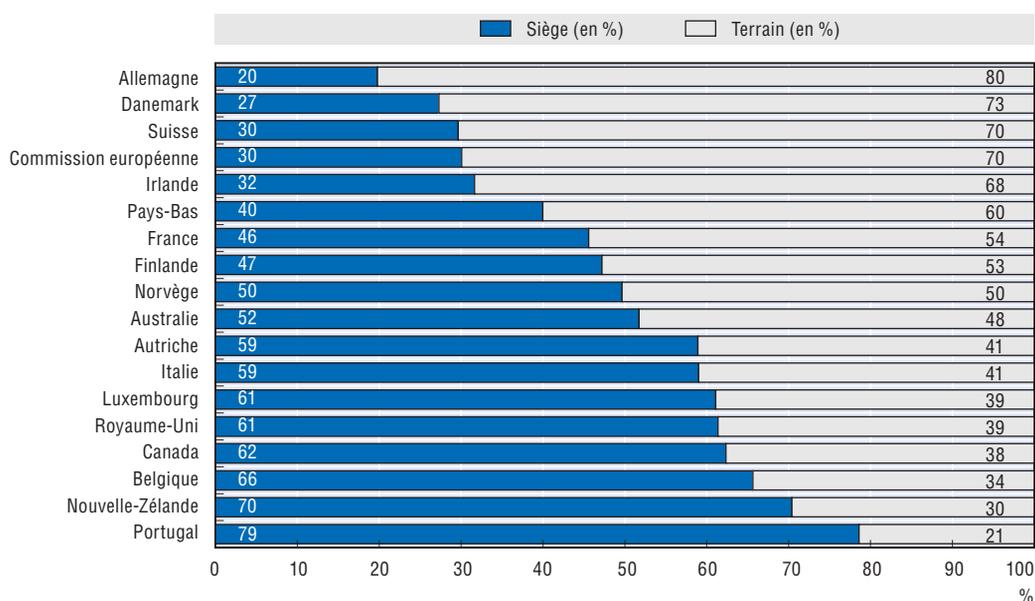
Tableau 4.1. Répartition entre services centraux et services sur le terrain du personnel des membres du CAD en charge du développement

Pays membre	Services centraux	Expatriés en poste sur le terrain	Personnel local en poste sur le terrain	Total
<b>Allemagne</b>	2 752	1 727	9 431	13 910 <sup>a</sup>
<b>Australie</b>	594	153	401	1 148
<b>Autriche</b>	112	22	56	190
<b>Belgique</b>	338	87	90	515
<b>Canada</b>	1 769	248	821	2 838
<b>Commission Européenne</b>	996	1 214	1 101	3 311
<b>Danemark</b>	300	240	560	1 100
<b>Finlande</b>	170	71	119	360
<b>France</b>	1 180	1 134	275	2 589
<b>Irlande</b>	142	49	258	449
<b>Italie</b>	357	84	164	605
<b>Luxembourg</b>	55	10	25	90
<b>Norvège</b>	584	232	360	1 176
<b>Nouvelle-Zélande</b>	138	17	41	196
<b>Pays-Bas</b>	600	300	600	1 500
<b>Portugal</b>	158	21	22	201
<b>Royaume-Uni</b>	1 394	434	443	2 271
<b>Suisse</b>	559	145	1 180	1 884

a. Dont le personnel de BMZ, KfW, GTZ et InWEnt.

Source : OCDE (2009a), *Survey on the Level of Decentralisation to the Field in DAC Members' Development Co-operation Systems* (en anglais uniquement : enquête sur le degré de décentralisation des systèmes de coopération pour le développement des membres du CAD au profit des services sur le terrain).

Graphique 4.1. Personnel en poste au siège ou sur le terrain (en %) (expatriés et personnel local)



Source : OCDE (2009a), *Survey on the Level of Decentralisation to the Field in DAC Members' Development Co-operation Systems* (en anglais uniquement : enquête sur le degré de décentralisation des systèmes de coopération pour le développement des membres du CAD au profit des services sur le terrain).

### **Conserver une masse critique de compétences**

*« S'assurer le concours d'un personnel local et expatrié qualifié et motivé et lui permettre de perfectionner ses compétences est une condition indispensable au bon fonctionnement de tout organisme d'aide. Constat instructif : les organismes de qualité attirent des personnels qualifiés. » (Leçon 12)*

La constitution et la conservation d'un noyau dur de collaborateurs qui feront carrière dans le domaine du développement sont essentielles pour les organismes d'aide au développement. L'un des moyens de parvenir à une masse critique de compétences est de recruter de jeunes collaborateurs, embauchés en tant que jeunes professionnels, pour les préparer à prendre la relève des responsables en place. Les départements universitaires ou les institutions spécialisées dans le développement sont des viviers de diplômés qui veulent faire carrière dans ce secteur. Un autre moyen de conserver un personnel de grande qualité consiste à affecter à des postes de direction des personnes expérimentées ayant des références dans le domaine du développement de façon à assurer la continuité et, dans le même temps, à les inciter à continuer de travailler dans le domaine de l'aide internationale.

La plupart des pays membres du CAD exigent des personnels en poste au siège qu'ils acceptent des postes à l'étranger afin de faire bénéficier les services centraux ou un autre pays en développement des connaissances et de l'expérience acquises sur place. Pour d'autres, comme le Canada, les affectations à l'étranger se font sur la base du volontariat et ne constituent pas une condition d'emploi. Les politiques et les procédures d'affectation du personnel doivent assurer la continuité dans la mesure où une forte rotation du personnel dans les représentations locales entraîne une perte de la mémoire institutionnelle et nuit à la bonne appréhension des contextes locaux. Des cycles d'affectation plus longs, ainsi qu'une transmission des compétences et une formation idoines, sont recommandés dans les situations de fragilité et les situations de conflit afin de compenser la forte rotation du personnel.

Dans les pays membres du CAD ayant adopté une gestion relativement centralisée, il arrive que le personnel affecté aux questions de développement ait peu d'occasions de circuler entre le siège et le terrain, auquel cas le programme de coopération pour le développement peut être géré par des diplomates en poste dans le pays qui n'ont pas toujours les compétences nécessaires pour s'occuper de coopération pour le développement ou encore par du personnel recruté sur place sous contrat à durée déterminée.

L'efficacité de la coopération pour le développement exige une masse critique d'experts du développement et de spécialistes techniques. Leurs compétences peuvent être très spécifiques, par exemple en matière de santé, d'éducation ou de gestion des finances publiques, ou plus générales et se rapportant à des programmes transversaux, par exemple dans le domaine du renforcement des capacités, de la gestion axée sur les résultats, de l'environnement ou de l'égalité entre les sexes. Un certain nombre de problèmes se posent en ce qui concerne les compétences techniques en matière de coopération pour le développement : il convient notamment de déterminer si le personnel technique doit être en poste sur le terrain ou au siège, et de décider comment recruter et retenir des collaborateurs ayant des compétences actualisées dans des domaines spécialisés. Les pratiques des donneurs varient considérablement à cet égard.

Pour répondre à leurs besoins de compétences grâce à des ressources internes, certains organismes ont mis en place des instances ou des unités techniques spécialisées.

L'Allemagne a ainsi créé l'Agence pour la coopération technique (GTZ) qui fournit et gère la coopération technique. D'autres pays rattachent le personnel technique aux bureaux par pays à l'intérieur des départements régionaux et ce sont les membres du personnel technique qui forment le personnel local quand le besoin s'en fait sentir. Les grands organismes d'aide peuvent faire appel à des spécialistes à la fois au siège et dans les bureaux dont ils disposent dans les principaux pays partenaires, lesquels peuvent employer des experts venus du pays donneur ou recrutés localement. Dans les pays plus petits, les praticiens de l'aide peuvent couvrir tout un éventail de secteurs ou couvrir un même secteur, mais pour plusieurs pays partenaires d'une région donnée. Il est également possible de négocier des contrats sur plusieurs années avec des instituts de recherche ou des établissements universitaires afin que le personnel des organismes d'aide puisse recourir, selon les besoins, aux compétences spécialisées qu'ils possèdent. Il est enfin possible de recruter des consultants pour pallier des pénuries de compétences spécialisées dans des domaines essentiels. Ces compétences ne doivent pas forcément être circonscrites à certains secteurs ou thèmes plurisectoriels, elles peuvent couvrir des domaines comme le soutien aux programmes, la recherche ou l'évaluation.

### *Trouver le bon éventail de compétences*

La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra ont accéléré la tendance à une décentralisation plus marquée des responsabilités au profit des missions sur le terrain. Cette décentralisation accrue accentue le besoin de disposer d'un personnel compétent et expérimenté dans le domaine du développement sur le terrain. Pour répondre à cette exigence de diversification de l'éventail des compétences, plusieurs donateurs examinent sous un angle neuf leurs politiques de recrutement. Ils sont moins en quête de techniciens que de personnes ayant une formation généraliste et un sens aigu des institutions, de la facilitation, de la négociation, de la construction de consensus et de la coordination. Cela étant, le recrutement doit s'effectuer en prenant en compte le besoin de connaissances techniques et de connaissances spécifiques sur les différents pays, ainsi que la nécessité de posséder des compétences linguistiques pour nouer des relations plus étroites avec les clients et acquérir une connaissance approfondie des situations propres aux différents pays.

Le déploiement des compétences techniques au niveau d'un pays dépend de la nature de l'engagement du donneur dans le pays. Les compétences techniques spécifiques et la présence de responsables expérimentés sont par exemple plus nécessaires quand un pays est le donneur chef de file que lorsqu'il est partie prenante d'une coopération déléguée. Quand un donneur fournit un soutien budgétaire direct, ou participe à des programmes conjoints de donateurs, c'est sur les compétences en matière de suivi des résultats et de gestion des finances publiques qu'il convient plutôt de mettre l'accent. À mesure que les donateurs poursuivent la décentralisation de la coopération, ils pourraient aussi envisager un partage des compétences au niveau des pays et l'affectation d'experts techniques chargés de l'élaboration des programmes et des projets au niveau du pays ou au niveau régional.

De plus, certains membres du CAD forment du personnel sur le terrain en lui confiant des fonctions de direction récemment décentralisées (planification stratégique, gestion axée sur les résultats, gestion financière, sous-traitance et passation de marchés, notamment). Le Danemark, la Commission européenne et la France dispensent à leur personnel une formation à l'efficacité de l'aide (OCDE, 2009a). D'autres pays, comme les Pays-Bas et

le Royaume-Uni, mettent au point des formations innovantes à la gestion des finances publiques et aux approches sectorielles (encadré 4.1). Les technologies des télécommunications, en particulier les téléconférences, peuvent faciliter la formation. La formation en ligne est une solution efficace par rapport à son coût, surtout pour le personnel en poste dans des bureaux locaux qui parfois n'est pas en mesure d'assister aux formations.

#### Encadré 4.1. Programmes d'apprentissage innovants : l'exemple des Pays-Bas

Les Pays-Bas ont conçu des programmes d'apprentissage innovants pour leurs ambassades afin d'améliorer leur capacité à étayer et à mieux engager le dialogue sur les aspects essentiels des politiques adoptées. Le Programme de soutien des ambassades en matière de gestion des finances publiques (PFM-POP) se subdivise en une quinzaine de modules thématiques, complétés par un accompagnement spécifique en fonction du contexte local et des besoins de l'ambassade. Dans ce cadre, d'autres donneurs et des acteurs locaux ont été invités à prendre part à ces actions de formation. Plus de 25 ambassades néerlandaises ont lancé des programmes PFM-POP depuis 2003.

Depuis 2006, les Pays-Bas déploient également un nouveau Programme de soutien pour le renforcement des institutions et des capacités, qui vise à accroître la capacité des agents des ambassades à proposer des solutions face aux difficultés rencontrées par les pays partenaires sur le plan des institutions et des capacités. Le soutien est gouverné par la demande, il peut être adapté et, comme les programmes PFM-POP, il est spécifique à chaque ambassade. Les ambassades déterminent les principaux domaines dans lesquels elles ont besoin de formation : utilisation des vecteurs de changement ; défis à relever sur le plan des capacités dans certains secteurs ; réforme du secteur public et de la fonction publique ; reddition de comptes et transparence ; décentralisation ; intégration et démocratisation ; et analyses de la pauvreté.

#### *Instaurer des conditions de travail adéquates*

Les conditions de travail du personnel chargé de la coopération pour le développement sont généralement le résultat de la politique gouvernementale. Dans les pays qui emploient des spécialistes du développement sous contrat de courte ou de moyenne durée, les conditions de travail peuvent ne pas encourager le personnel à rester dans le système. Pour renforcer les capacités institutionnelles et les compétences opérationnelles, il faut que les conditions de travail soient satisfaisantes pour le personnel temporaire comme pour les agents permanents. Afin de rendre les conditions d'emploi aussi attrayantes que possible, les organismes d'aide pourraient, par exemple, offrir des perspectives de carrière aux spécialistes du développement, revoir les termes des contrats des agents spécialisés et prolonger la durée des contrats. L'approche *Investors in People* du DfID propose des horaires variables ainsi que des possibilités de télétravail et de congé parental. Le DfID et d'autres organismes donneurs mettent aussi l'accent sur l'égalité et appliquent des politiques de recrutement favorables à l'égalité des sexes, à la diversité ethnique et aux personnes ayant des besoins particuliers.

### **Sous-traiter**

Pour que la sous-traitance soit efficace, il faut recenser les activités qui peuvent être externalisées et s'assurer que l'organisme d'aide dispose de capacités suffisantes pour gérer le travail du personnel sous contrat et des consultants. Le personnel sous contrat de courte ou de moyenne durée peut apporter des compétences spécialisées précieuses tant aux services centraux que sur le terrain.

Les organismes sous contrat, le personnel sous contrat et les consultants permettent de répondre à des besoins immédiats, techniques ou spécialisés, mais ils contribuent rarement au développement à long terme de la mémoire de l'entreprise ou de l'apprentissage interne. Lorsque les experts techniques sont employés sous contrat de courte ou de moyenne durée, en lieu et place d'agents permanents, l'absence de perspectives de carrière et de promotion risque d'entraîner une frustration et une forte rotation du personnel et, partant, un manque de continuité. Le Service de la gestion publique de l'OCDE a établi une série de principes directeurs qui définissent les principaux facteurs de réussite de la sous-traitance. Bien que ces principes n'aient pas été conçus exclusivement pour les organismes d'aide, plusieurs facteurs présentent un intérêt particulier pour les gestionnaires de l'aide :

- Les services attendus doivent être définis en termes de produits ou de résultats et non d'intrants, et il convient de prévoir des indicateurs appropriés de la qualité des services. Le commanditaire doit suivre régulièrement et de façon organisée les performances du sous-traitant afin de s'assurer que les normes de performance fixées par contrat sont respectées. Lorsque c'est le sous-traitant qui fournit les informations relatives à ses performances, leur exactitude doit être vérifiée.
- L'existence de marchés concurrentiels du côté des fournisseurs est essentielle pour que la sous-traitance puisse avoir des effets bénéfiques. L'État doit favoriser l'ouverture des marchés à la concurrence en reconnaissant que les pratiques suivies en matière de sous-traitance peuvent jouer un rôle déterminant dans le développement des marchés de services.
- Les organisations qui externalisent certaines activités doivent être au fait de l'évolution des marchés et du savoir-faire technique pour pouvoir communiquer efficacement et sur un pied d'égalité avec les sous-traitants et organiser les appels d'offres et gérer l'attribution des contrats dans de bonnes conditions.

### **Recruter du personnel local**

La plupart des pays membres du CAD reconnaissent que les agents recrutés sur place (ressortissants du pays partenaire, du pays donneur ou de pays tiers) apportent des connaissances et des compétences locales précieuses pour les missions sur le terrain. Le personnel local est souvent le dépositaire de la mémoire institutionnelle et garantit la continuité tandis que le personnel expatrié va et vient entre les services centraux et les bureaux sur place. Ces collaborateurs sont des partenaires indispensables à la conception et à la mise en œuvre d'activités d'aide. Ils occupent également des postes administratifs et techniques, et parfois des postes de direction, importants. Lorsqu'ils recrutent du personnel local, les donneurs doivent prendre garde à ne pas priver le marché du travail national de professionnels de qualité. Les donneurs doivent réfléchir à ce qu'ils peuvent faire collectivement pour renforcer les capacités locales et mettre en place des capacités nationales dans le domaine du développement. De nombreux donneurs sont conscients de la nécessité d'améliorer les perspectives de carrière et de formation du personnel recruté

sur place, mais ils n'ont pour l'heure pas tracé de lignes directrices spécifiques sur la façon d'y parvenir.

### ***Gestion des performances : offrir des incitations***

Les incitations financières et les primes liées aux performances devraient contribuer à retenir le personnel spécialisé dans le développement attiré vers d'autres postes du secteur public ou privé mieux rémunérés. Cela étant, les incitations non financières, le fait de donner aux agents la possibilité de choisir entre différents postes ou affectations à l'étranger, la meilleure visibilité dont bénéficie le personnel, les possibilités de formation spéciale ou de recherches parrainées ou encore les plans d'évolution de carrière proposés au personnel, peuvent aussi jouer un rôle important. Pour inciter le personnel expérimenté à accepter des affectations sur le terrain, on peut notamment subordonner l'octroi de promotions à des postes de direction à l'acceptation d'une affectation à des postes « difficiles » et mettre en place des dispositifs anticipatifs pour aider les agents concernés à retrouver des postes gratifiants à leur retour dans les services centraux (OCDE, 2008c). En cas d'affectation de collaborateurs à l'étranger, les donneurs doivent envisager des possibilités de carrière pour les conjoints et tenir compte de la scolarité des enfants. S'il peut être difficile de mettre en œuvre des stratégies, financières ou non, en raison de contraintes budgétaires ou à cause des politiques gouvernementales suivies en matière de gestion des ressources humaines, il est néanmoins indispensable d'étudier comment instituer des mécanismes pour motiver et récompenser le personnel.

Il est fondamental d'inciter le personnel à mettre en œuvre la Déclaration de Paris. Dans le cadre du Programme d'action d'Accra, les donneurs sont appelés à fournir à leur personnel des directives sur l'utilisation des systèmes nationaux (paragraphe 15d), à renforcer les incitations à améliorer l'efficacité de l'aide et à promouvoir des comportements en accord avec les principes de l'efficacité de l'aide (paragraphe 23d). Toutefois, il ressort des rapports des donneurs qu'ils ont des points de vue différents sur les systèmes d'incitation prévus dans le cadre des politiques de ressources humaines ainsi que sur la manière de les mettre en conformité avec la Déclaration de Paris<sup>2</sup>. Il est par exemple indiqué dans plusieurs rapports (à la fois bilatéraux et multilatéraux) présentés par des membres que les systèmes d'incitation formels visant à mettre en pratique la Déclaration de Paris ne constituent pas une priorité. Dans certains, il est précisé que les systèmes d'incitation fondés sur la Déclaration de Paris font partie intégrante des évaluations du personnel. L'un des organismes exige ainsi des agents candidats à une promotion qui souhaitent accéder à des postes techniques à responsabilité ou à des postes de direction qu'ils puissent se prévaloir d'une expérience dans le domaine de l'harmonisation.

L'intégration de critères d'efficacité de l'aide dans les évaluations des performances et dans les systèmes de promotion peut efficacement encourager la mise en application de la Déclaration de Paris. Les donneurs donnent des indications de plus en plus claires sur les résultats dont le personnel sera comptable et en fonction desquels il sera évalué, sur ce qui sera considéré comme une réussite ou un échec, sur les risques que le personnel doit pouvoir raisonnablement prendre et sur la manière dont tous ces éléments seront pris en compte pour l'évaluation globale des performances et le déroulement de la carrière des collaborateurs évalués. En incluant des objectifs ayant trait à la mise en œuvre des principes énoncés dans la Déclaration de Paris dans les systèmes d'évaluation des performances, les donneurs peuvent récompenser convenablement le temps passé et les

efforts déployés pour les atteindre tout en garantissant une certaine qualité technique et en respectant les objectifs de dépenses.

De plus en plus, les pays membres du CAD reconnaissent l'intérêt du partage des fonctions ou des détachements, soit au sein du système national de coopération, soit avec d'autres donateurs. La capacité des organismes d'aide au développement à proposer des incitations de ce type dépendra sans doute des politiques gouvernementales plus générales suivies en matière d'emploi dans le secteur public. Néanmoins, il est primordial pour la planification des ressources humaines de mener une réflexion et un débat sur les moyens de répondre aux besoins en personnel des organismes d'aide.

### Notes

1. Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Italie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande et Portugal.
2. [www.oecd.org/dataoecd/55/19/41183461.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/55/19/41183461.pdf).



## Chapitre 5

# Répartition de l'aide

*La répartition de l'aide est un défi constant pour les gestionnaires de l'aide. Sans perdre de vue les Objectifs du millénaire pour le développement, ceux-ci doivent respecter des critères rigoureux de répartition entre pays et secteurs ; obtenir et gérer l'accroissement de l'aide ; améliorer la prévisibilité de l'aide pour les partenaires ; équilibrer la répartition entre aide bilatérale et multilatérale ; réagir aux crises humanitaires ; et mettre en œuvre le Programme d'action d'Accra.*

*Les donateurs non membres du CAD apportent une contribution considérable aux efforts de développement de la communauté internationale. Ils forment un groupe hétérogène de pays possédant des liens historiques, des intérêts stratégiques et des avantages comparatifs variés susceptibles d'être mis à profit dans les pays en développement. Ils procurent un financement complémentaire et un savoir-faire précieux. Ces donateurs sont toutefois soumis à des contraintes pratiques non négligeables lorsqu'ils cherchent à répartir efficacement l'aide.*

## Aide publique au développement (APD)

L'aide publique au développement (encadré 5.1) prend la forme de dons et de prêts accordés à des conditions libérales par le secteur public d'un pays donneur à un pays en développement ou à un organisme multilatéral dans le but principalement de faciliter le développement socio-économique. L'un des aspects fondamentaux de la coopération

### Encadré 5.1. Aide publique au développement, aide bilatérale et aide multilatérale

On entend par aide publique au développement (APD) tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires figurant sur la Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD, ou à des institutions multilatérales de développement, et qui répondent aux critères suivants :

1. émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics;
2. sachant que chaque opération doit en outre :
  - avoir pour but de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement; et
  - être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25% (sur la base d'un taux d'actualisation de 10%).

Par transactions bilatérales, on entend les transactions effectuées directement entre un pays donneur et un pays en développement. Sont également considérées comme bilatérales les opérations entre des organisations non gouvernementales nationales ou internationales œuvrant pour le développement et d'autres opérations internes en rapport avec le développement comme les bonifications d'intérêt, les actions de sensibilisation aux questions de développement, les réaménagements de dettes et le financement des coûts administratifs.

L'aide multilatérale prend la forme de contributions à des fonds administrés par des organismes multilatéraux, en particulier ceux des Nations Unies. Les contributions peuvent consister en souscriptions au titre de l'adhésion ou en contributions discrétionnaires. Par contributions multilatérales, on entend les contributions versées à une organisation bénéficiaire qui :

1. consacre tout ou partie de ses activités au développement;
2. est un organisme, une institution ou une organisation de caractère international ayant pour membres des États, ou un fonds géré de façon autonome par cet organisme; et
3. regroupe les ressources qu'elle recueille de telle sorte qu'elles se fondent dans son actif financier. En revanche, si le pays donneur désigne le bénéficiaire des contributions ou précise tout autre aspect de leur versement (objet, conditions financières, montant total, réemploi des éventuels remboursements, par exemple), et contrôle dans les faits l'utilisation des fonds, ceux-ci sont assimilés à des apports bilatéraux.

pour le développement a trait à la répartition de l'APD entre le canal bilatéral et le canal multilatéral et à la ventilation de l'aide, à l'intérieur de chacun de ces deux canaux, entre régions, pays, secteurs ou thèmes. La répartition de l'aide distribuée par les pays donateurs est orientée en fonction de la législation qui sous-tend les programmes d'aide ou d'une déclaration de politique générale. Dans la plupart des pays membres du CAD, il est rare que des changements radicaux soient apportés à la répartition de l'APD. En général, les engagements existants sont maintenus et les inflexions se traduisent tout au plus par de légers ajustements.

Les donateurs abordent la répartition entre aide bilatérale et multilatérale dans une optique de plus en plus stratégique et ciblée. Ces dernières années, par exemple, des intérêts liés à la sécurité nationale ont conduit à modifier les dotations allouées à certains pays partenaires. La répartition de l'aide est également influencée par l'importance accordée désormais aux résultats et à l'efficacité. Les donateurs tiennent compte de la performance des organismes multilatéraux et réduisent ou interrompent les apports d'APD octroyés à certains d'entre eux. Dans certains cas, les programmes d'État à État engagés dans des pays où les droits de l'homme et la démocratie ne sont guère respectés ont également été réduits ou supprimés. Les donateurs s'efforcent enfin d'optimiser l'utilisation de l'APD en comprimant les coûts d'administration des projets et programmes, mais l'entreprise demeure ardue (encadré 5.2).

#### **Encadré 5.2. Coûts administratifs de l'aide publique au développement (APD)**

Dans les statistiques du CAD, les coûts administratifs de l'aide publique au développement (APD) sont comptabilisés soit dans les activités d'aide, soit, de manière globale, dans les « frais administratifs non classés ailleurs ». Cette méthode de notification tient compte des différentes pratiques de gestion et de comptabilisation de l'aide selon les donateurs et les types de programmes d'aide. Elle présente l'inconvénient de ne pas permettre la comparaison entre les différents donateurs des informations sur les « frais administratifs non classés ailleurs ». Les donateurs qui gèrent directement la plupart de leurs activités d'aide peuvent notifier dans cette catégorie presque tous leurs frais de gestion tandis que ceux qui imputent les frais généraux des grands projets sur le coût des projets ne comptabilisent que des montants relativement faibles.

Indépendamment de la catégorie dans laquelle ils sont comptabilisés, les frais administratifs de l'APD comprennent :

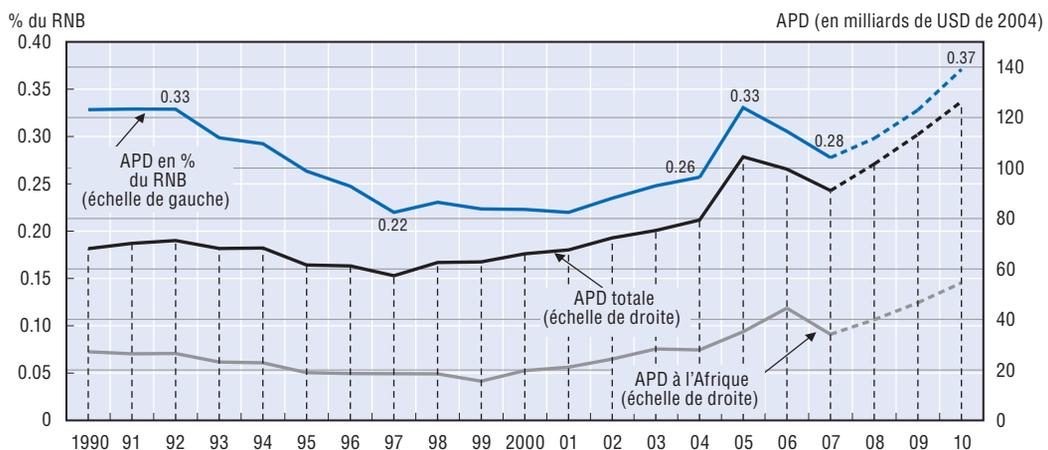
1. le budget administratif de l'organisme d'aide central, ou des organismes d'aide centraux, et des organismes exécutants qui s'occupent exclusivement de l'acheminement de l'APD ;
2. la fraction des frais administratifs des organismes exécutants polyvalents correspondant à la part des versements d'aide dans le montant total de leurs versements bruts ; et
3. les frais administratifs encourus par les représentants et les missions diplomatiques à l'étranger dans le cadre du programme d'aide.

Les Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD tracent d'autres orientations sur le traitement des coûts du personnel diplomatique, des pensions, des locaux, du matériel informatique et des véhicules automobiles.

## Répartition des majorations des budgets d'aide au développement

L'aide bilatérale, principalement sous forme de dons, représente plus des deux tiers du total de l'APD des pays membres du CAD. En 2005, à l'occasion du Sommet du G8 qui s'est tenu à Gleneagles et du Sommet du Millénaire + 5 des Nations Unies, les pays membres du CAD s'étaient engagés à accroître leur aide pour la porter de 80 milliards USD en 2004 à 130 milliards USD en 2010. Si quelques pays ont légèrement revu leurs objectifs à la baisse depuis 2005, la majorité des engagements souscrits restent d'actualité. Selon les données provisoires, les versements nets ont atteint 103.5 milliards USD en 2007, soit 0.28% du revenu national cumulé des pays développés. En termes réels, ces chiffres correspondent à un recul de 8.5% par rapport à 2006. Le repli de l'APD était toutefois attendu. Les apports nets d'APD avaient atteint des niveaux exceptionnellement élevés en 2005 (107.1 milliards USD) et en 2006 (104.4 milliards USD) en raison des importantes remises de dettes accordées à l'Irak et au Nigeria dans le cadre du Club de Paris. Si l'on fait abstraction des annulations de dettes, l'aide nette a progressé de 2% en 2007. Pour espérer atteindre le niveau d'aide annoncé pour 2010, il faudrait que les donateurs multiplient par plus de deux, au cours des trois prochaines années, le rythme actuel de progression des montants affectés à leurs programmes d'aide au développement (graphique 5.1).

Graphique 5.1. APD nette distribuée par les pays membres du CAD entre 1990 et 2007 et simulations du Secrétariat du CAD jusqu'à 2010



Source : (2009b), *Coopération pour le développement : Rapport 2009*, OCDE.

Pour répartir et gérer un accroissement de l'aide suivant un tel rythme et améliorer la prévisibilité de l'aide à moyen terme, ainsi que le préconise la *Déclaration de Paris*, les membres du CAD doivent renforcer leurs capacités organisationnelles. Ils peuvent également être appelés à réformer radicalement l'acheminement de l'aide dans la mesure où leur personnel devra assurer l'acheminement d'une aide accrue tout en améliorant parallèlement l'efficacité de cette aide. Pour évaluer le montant de l'aide qui peut être programmée au niveau des pays partenaires, le CAD calcule l'aide-pays programmable<sup>1</sup>. En 2005, il estimait que près de la moitié de l'APD bilatérale brute des membres du CAD pouvait être programmée au niveau des pays.

Les donateurs doivent disposer de programmes bien conçus pour gérer l'accroissement de l'aide. Il semble toutefois qu'à ce jour, la plupart des membres du CAD n'en aient pas encore élaboré. Dans certains cas (encadré 5.3), même s'ils se sont engagés à accroître leur

aide en respectant des calendriers précis, les donateurs ont à faire face à des difficultés considérables sur le plan opérationnel. Au niveau mondial, il importe de recueillir des informations sur la manière dont les organismes d'aide prévoient de dépenser les budgets d'aide revus à la hausse pour pouvoir repérer les déficits de ressources et les possibilités d'accroissement de l'aide destinée à certains pays. Parmi les membres du CAD, le débat sur l'accroissement de l'aide semble avoir donné naissance à de nouvelles stratégies, consistant notamment à investir plus dans l'aide multilatérale, à recourir davantage aux mécanismes de soutien budgétaire et aux partenariats délégués pour mettre en œuvre les programmes de développement. Ces démarches sont examinées dans les chapitres qui suivent.

### Encadré 5.3. L'Espagne face aux défis associés à l'accroissement de l'aide

L'Espagne a entrepris d'augmenter sensiblement le volume de son APD (c'est-à-dire de plus de 19.7% de 2006 à 2007, ou de plus de 31.4% si l'on exclut les allègements de dettes) et nourrit l'ambition de porter à 0.7% son rapport APD/RNB d'ici à 2012, soit au moins trois ans avant la date butoir fixée par l'Union européenne. Elle a procédé à des consultations dans l'ensemble du pays en vue d'arrêter des priorités générales pour son aide et de mobiliser le soutien de l'opinion publique. Cet exercice a abouti à l'élaboration d'un plan directeur pour 2005-2008, qui prône également plusieurs mesures de réforme à prendre dans le domaine de la mise en œuvre pour atteindre l'objectif de 0.7%. Celles-ci consisteront notamment à utiliser de nouveaux instruments, à renforcer la concentration géographique et sectorielle, à faire davantage usage du canal multilatéral, à revoir l'organisation de l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI), à améliorer la gestion de l'aide, et à porter une attention particulière au processus de planification stratégique par pays, notamment à l'élaboration d'enveloppes financières pluriannuelles. Cependant, la capacité de l'Espagne à atteindre l'objectif fixé en matière d'accroissement de l'aide, s'agissant en particulier des activités sur le terrain, se trouve limitée par des impératifs juridiques et des problèmes de recrutement. L'actuel projet de réforme de l'AECI vise à remédier aux contraintes qui pèsent sur la planification des ressources humaines.

## Contribution des donateurs non membres du CAD

Certains pays non membres du CAD, comme la Corée, le Mexique et la Thaïlande, versent des montants relativement modestes tandis que d'autres, comme l'Arabie saoudite, la Chine, l'Inde et le Venezuela, octroient, parfois de longue date, des apports généreux. L'Afrique du Sud et l'Inde se concentrent dans une large mesure sur leurs voisins, alors que la Chine accroît son aide à l'Afrique. Dans le cas de la Chine, l'aide prend les formes suivantes : dons, prêts sans intérêts, prêts à des conditions de faveur, financement de coopératives et de coentreprises dans le cadre de projets d'aide, coopération dans le domaine de la science et de la technologie et assistance médicale. Le Brésil axe son aide sur la coopération technique Sud-Sud et la Thaïlande finance principalement des projets d'infrastructure.

Les promesses des donateurs non membres du CAD d'accroître leur aide au cours des années à venir pourraient grandement contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. La Corée, le Mexique et la Turquie ont élaboré des plans ambitieux pour relever le montant de leur aide d'ici à 2010. Depuis leur accession à l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> mai 2004, les nouveaux États Membres se sont engagés à fournir une

aide correspondant à 0.17% de leur RNB d'ici à 2010 et à 0.33% de leur RNB d'ici à 2015. Ces pays contribuent aux programmes d'aide de l'UE et participent à leur gestion. Outre l'accroissement notable de leur aide multilatérale, certains de ces pays, comme la République tchèque, renforcent leurs capacités institutionnelles afin de pouvoir gérer, coordonner et mettre en œuvre des programmes bilatéraux de manière plus efficace. L'expérience acquise par les nouveaux États Membres de l'UE lorsqu'ils étaient bénéficiaires de l'aide leur confère un avantage comparatif décisif pour nouer des partenariats solides fondés sur des liens régionaux et culturels et favoriser l'apprentissage mutuel entre les différents partenaires au développement. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire pour le développement (encadré 5.4), par exemple, peuvent faciliter ces processus. Le Programme d'action d'Accra souligne l'importance et les caractéristiques spécifiques de la coopération Sud-Sud et encourage l'expansion de la coopération triangulaire.

Du point de vue des pays partenaires, les donateurs non membres du CAD constituent une source complémentaire de financement et de savoir-faire, mais le fait qu'il s'agisse d'une aide liée, pour partie, peut en diminuer l'efficacité par rapport à son coût. La coopération Sud-Sud présente de l'intérêt en raison de sa souplesse, de sa réactivité et des possibilités qu'elle offre de combler de graves lacunes, comme l'illustre la coopération

#### Encadré 5.4. Coopération triangulaire pour le développement

La coopération triangulaire (ou trilatérale) pour le développement fait référence à des activités d'aide au développement financées par des donateurs membres du CAD et d'autres donateurs et exécutées (souvent sous forme d'assistance technique) par des partenaires du Sud dans des pays partenaires en développement. Cette forme de coopération est de plus en plus prisée en raison de son efficacité et, dans de nombreux cas, des coûts moindres qu'elle induit au stade de la mise en œuvre (même si les coûts peuvent être élevés au stade de la planification en raison de la complexité des processus administratifs). Les pays contributeurs du Sud, qui sont eux-mêmes encore des pays en développement, sont bien placés pour satisfaire aux besoins des pays bénéficiaires de l'aide. Bien que ce soit pour le moment à petite échelle, la coopération triangulaire occupe une place importante pour de nombreux donateurs dont l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Chine, le Chili, l'Égypte, l'Inde, la Malaisie, le Mexique, la République de Corée, Singapour, la Thaïlande, la Tunisie et la Turquie. Les principaux pays membres de l'OCDE prenant part à des activités de coopération triangulaire sont l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, la Finlande, la France, le Japon, la Norvège et la Suède. Les Nations Unies participent également à la coopération triangulaire. Enfin, la coopération triangulaire apparaît dans la Charte de l'APD adoptée par le Japon en 2003 comme une modalité de l'aide particulièrement efficace.

La coopération triangulaire pour le développement couvre un large éventail de programmes et de projets de développement. Avec le soutien financier de ses partenaires, le Brésil mène des projets de vaccination, d'alimentation scolaire, de reforestation et d'éradication du paludisme. De même, la Tunisie a apporté son savoir-faire dans des domaines allant des services d'administration publique aux services de santé reproductive.

La coopération triangulaire progresse non seulement selon le schéma Nord-Sud-Sud mais également entre pays en développement. L'un des meilleurs exemples de cette forme de coopération est l'initiative trilatérale Inde-Brésil-Afrique du Sud destinée à favoriser les échanges et à renforcer les capacités dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation ainsi que des sciences et de la technologie.

Source : Rapport du Fonds d'équipement des Nations Unies intitulé « South-South and Triangular Co-operation » (à paraître).

technique mexicaine. Cette forme de coopération est en outre largement gouvernée par la demande, elle favorise l'appropriation, fait appel à des technologies durables et repose sur une assistance technique adaptée aux systèmes locaux. La coopération Sud-Sud présente d'autres avantages appréciables tenant à la similarité des conditions socio-économiques entre les partenaires et à la proximité culturelle et linguistique, qui facilitent la mise en commun des enseignements et le partage des bonnes pratiques.

De nombreux donateurs non membres du CAD en sont encore au stade de la conception de méthodes appropriées de comptabilisation de leur APD et de la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation. L'absence de projet à long terme pour l'aide au développement reposant sur une politique et un cadre juridique ou réglementaire bien définis, attribuant les rôles et les responsabilités, peut également avoir un effet restrictif sur l'aide. Lorsqu'ils sont actifs ou présents sur le terrain, les donateurs non membres du CAD peuvent tirer les leçons des réussites et des échecs des donateurs « traditionnels » et adopter d'entrée de jeu de bonnes pratiques en matière de gestion de l'aide. Ils peuvent par exemple adhérer aux mécanismes existants de coordination entre les donateurs, partager leurs analyses et mener de concert des activités d'aide au développement correspondant aux priorités nationales des pays partenaires. Ils peuvent compléter les efforts d'autres donateurs en apportant leur soutien à des pays en mal de financements ou mal irrigués par les canaux existants. En utilisant pleinement leurs atouts ils peuvent également contribuer à la répartition des tâches entre donateurs.

## Autres sources de financement

Ces dernières années, les remises de dettes ont constitué une part non négligeable de l'APD, dont elles ont représenté 21 % en 2005 et 18 % en 2006, en raison des opérations d'effacement de dettes accordées à titre exceptionnel dans le cadre du Club de Paris à l'Irak et au Nigeria. En 2007, la proportion des remises de dettes dans l'APD a chuté à 9%.

La multiplicité des sources de financement des activités d'aide extérieure fait qu'il est parfois difficile, pour les parlementaires, d'exercer un suivi et une influence sur les programmes d'aide. Il se peut qu'ils aient à considérer différents types de dotations, dont certaines ne sont pas liées de façon évidente au développement. Cela signifie également que les pouvoirs publics n'exercent pas un contrôle direct sur l'ensemble des dépenses comptabilisables au titre de l'APD et peut encore ajouter à l'incertitude autour de la question de savoir si et à quel moment les pays ont atteint les objectifs quantitatifs fixés en matière d'APD, par exemple le rapport APD/RNB visé.

Ayant pris conscience du fait que la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement nécessitera la mobilisation d'un surcroît de ressources considérable au bénéfice de l'aide – une enveloppe supplémentaire d'au moins 50 milliards USD pourrait se révéler nécessaire selon les estimations – les membres du CAD ont cherché d'autres moyens que l'APD classique pour financer le développement. Les principales solutions envisagées ou mises en œuvre sont les suivantes :

- L'instauration de taxes prélevées à l'échelle mondiale sur les opérations de change et la consommation d'énergie.
- La collecte de contributions volontaires du secteur privé par le biais de dons, de loteries internationales (voir exemple ci-après), d'émission d'obligations à primes à l'échelle mondiale ou de la création de fonds internationaux.

- La Facilité financière internationale, au titre de laquelle a été mis sur pied, en janvier 2006, un programme pilote de vaccination avec le soutien de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Norvège, du Royaume-Uni et de la Suède<sup>2</sup>.
- L'instauration d'une taxe de solidarité sur les billets d'avion. À ce jour, neuf pays ont adopté cette taxe<sup>3</sup>, dont les produits sont principalement utilisés pour financer un accès plus rapide aux médicaments contre le HIV/SIDA, la tuberculose et le paludisme, par le truchement de UNITAID<sup>4</sup>.
- Le recours au mécanisme des garanties de marché afin d'encourager la mise au point de vaccins importants pour les pays en développement<sup>5</sup>.
- La création de fonds souverains, soit grâce à des recettes d'exportation de ressources non renouvelables, soit à des taux ou des excédents d'épargne très élevés parmi les entreprises ou les ménages. Ces fonds pourraient devenir des sources importantes de financement du développement.

#### *Le Fonds belge de survie*

*Le Fonds belge de survie, qui a été créé en 1999 à l'initiative du Parlement, emploie les bénéfices nets générés par la loterie nationale belge pour financer des activités en faveur du développement dans quelques-uns des pays les plus pauvres de la planète, notamment dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le Fonds, doté de 300 millions EUR devant être décaissés par tranches annuelles sur une période de 10 à 12 ans, privilégie une approche intégrée du développement. Les projets sont mis en œuvre conjointement avec des ONG belges et certains organismes des Nations Unies. Une société de droit public, la Coopération technique belge, participe également aux activités du Fonds. Entre 1999 et 2007, le Fonds a souscrit des engagements s'élevant à 237 millions EUR, dont 49 millions EUR de reliquat d'une première dotation datant de 1983. Le Fonds draine 6% de l'APD belge destinée à l'Afrique.*

Chacune des solutions adoptées pour mobiliser des ressources supplémentaires présente des avantages et des inconvénients sur les plans économique et politique. Compte tenu de la volonté politique, du soutien de l'opinion publique et de l'évolution des mentalités sur le plan intérieur, certaines d'entre elles peuvent générer des flux supplémentaires. Les pays membres du CAD pourraient mettre en œuvre de manière unilatérale des variantes des options décrites. La communauté des donateurs va être de plus en plus attentive à la valeur ajoutée et à l'efficacité de ces dispositifs de financement novateurs appelés à devenir des appuis solides de l'architecture du financement de l'aide.

### Choix des pays partenaires

L'aide au développement est destinée aux pays les plus pauvres. Les pays les moins avancés reçoivent environ le tiers de l'aide totale. Dans ces pays, l'APD est une source importante de financement pour le secteur public, les recettes intérieures étant insuffisantes et les financements privés limités ou inexistantes. Les pays pauvres demeureront dans une large mesure tributaires de l'APD pendant la phase de mise en place des capacités nécessaires à la création et à la mobilisation des ressources intérieures et à la stimulation de l'investissement privé.

Les liens historiques et culturels, les relations avec les pays partenaires, l'adhésion de l'opinion publique à la cause du développement et/ou aux préoccupations liées à la sécurité nationale influencent au bout du compte le choix des pays partenaires et la répartition de l'APD. Conformément à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra, les pays membres du CAD s'emploient à :

- réduire la fragmentation des programmes d'aide en améliorant la répartition des ressources au sein des secteurs et des pays ainsi qu'entre les pays ;
- communiquer régulièrement des informations complètes et à jour sur le volume et la répartition des dépenses consacrées au développement et, si elles sont disponibles, sur les résultats obtenus, afin de permettre aux pays en développement d'améliorer la précision de leurs systèmes de budgétisation, de comptabilisation et de vérification des comptes ;
- fournir 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 afin qu'ils puissent les intégrer dans leurs cadres de planification à moyen terme et leurs cadres macroéconomiques.

Des critères bien définis de choix des pays partenaires ont été arrêtés pour orienter les décisions des gestionnaires de l'aide d'apporter un soutien, de maintenir leur niveau d'aide ou de se retirer. Les critères fixés par les Pays-Bas, par exemple, sont le niveau de PNB par habitant, une évolution favorable sur la voie de la démocratisation et de la bonne gouvernance, le nombre de pays donateurs déjà présents, le volume d'aide par habitant et, enfin,

#### Encadré 5.5. La Millennium Challenge Corporation des États-Unis

La Millennium Challenge Corporation (MCC) est un organisme public indépendant créé en 2004 pour administrer le Millennium Challenge Account (MCA), un programme d'aide extérieure visant à réduire la pauvreté à la faveur d'une croissance économique durable dans certains des pays les plus pauvres de la planète. La MCC procure des ressources complémentaires à des pays qui ont un mode de gouvernement juste, qui investissent dans l'humain et encouragent la liberté économique ». Ces ressources viennent compléter les autres programmes de développement bilatéraux des États-Unis.

Chaque année, le conseil d'administration de la MCC se réunit pour choisir les pays pouvant bénéficier du soutien du MCA. Il examine les performances des pays les plus pauvres en se fondant sur seize indicateurs indépendants et transparents. Il choisit ensuite les pays se situant au-dessus de la moyenne pour au moins la moitié des indicateurs de chacune des trois catégories définies et pour l'indicateur sur la corruption. Il peut aussi prendre en considération d'autres informations, et notamment tenir compte du fait que certaines données manquent et n'ont pas été communiquées en temps voulu.

Les pays pouvant prétendre au bénéfice d'une aide de la MCC élaborent des projets en procédant à des consultations très larges au sein de leur propre société. Les équipes de la MCC travaillent ensuite en partenariat avec eux afin de les aider à élaborer un programme d'aide qui fera reculer la pauvreté et favorisera une croissance économique durable. Une Charte est établie pour définir les responsabilités et fixer des objectifs et des cibles mesurables permettant d'évaluer les progrès réalisés. Ce document décrit également les modalités selon lesquelles le pays administrera et mettra en œuvre le programme d'aide du MCA, et notamment les moyens qu'il mettra en œuvre pour garantir la reddition de compte, la transparence et le respect de l'équité et de l'ouverture dans la passation des marchés.

la valeur ajoutée que peut générer la coopération néerlandaise au développement compte tenu des relations historiques et des enseignements tirés de l'expérience sur lesquels elle peut s'appuyer. Le Luxembourg choisit ses pays partenaires parmi ceux qui sont le plus mal classés pour l'Indice de développement humain établi par les Nations Unies. Dans le cadre de sa démarche axée sur les résultats, l'organisme américain Millennium Challenge Corporation (encadré 5.5) met l'accent sur les performances tant pour le choix initial des pays pouvant prétendre bénéficier de son soutien que pour la conception et le suivi de ses activités. Il convient de rappeler que l'aide accordée aux grands pays peut avoir un puissant effet de levier grâce aux transferts d'idées et de bonnes pratiques auxquels elle donne lieu même si elle est modeste, en volume, par rapport à la taille de l'économie des bénéficiaires.

#### *Quelques enseignements utiles pour se retirer de certains pays partenaires*

Supprimer progressivement l'aide et mettre fin à des relations d'aide d'État à État ou à d'autres formes d'aide financées par l'APD sont des décisions qui nécessitent du doigté. La planification des stratégies de sortie et la transformation de l'aide doivent être subordonnées au contexte. De nombreux enseignements ont cependant pu être dégagés sur la manière dont les pays donateurs peuvent s'y prendre pour accomplir plus aisément ces tâches (Slob et Jerve, 2008).

1. La manière dont le pays donneur communique au pays partenaire sa décision de lui retirer son aide influe sur le déroulement et l'aboutissement du processus de retrait. Le rang qu'occupe le destinataire de l'annonce dans la hiérarchie (politique ou administrative) importe. Les pays partenaires apprécient que les décisions en la matière leur soient communiquées par des responsables politiques.
2. Le degré de participation des parties prenantes à la planification et à la mise en œuvre des processus de retrait est un bon indicateur de réussite.
3. Un calendrier de retrait réaliste permet d'accorder une plus grande attention à la viabilité du processus et d'en atténuer les effets défavorables.
4. Le respect des engagements pris est de rigueur, en particulier dans les pays dépendants de l'aide.
5. La capacité des pays donateurs à adapter les budgets affectés aux activités bénéficiant de leur aide et à prendre des mesures pour aider le bénéficiaire à trouver d'autres sources de financement joue un rôle important dans la bonne gestion de la suppression de l'aide.
6. Les capacités institutionnelles du bénéficiaire sont également un facteur de réussite. Il arrive que les pays donateurs soient amenés à conduire des évaluations pour déterminer les besoins des pays partenaires en matière de renforcement des capacités sachant que ceux-ci devront être satisfaits pour qu'ils puissent faire face à la suppression de l'aide.
7. Il arrive également que les capacités des donateurs soit faibles. On ne dispose guère d'enseignements sur la manière de gérer, sur le plan institutionnel, la suppression de l'aide qui est souvent perçue comme négative et il est rare qu'une bonne gestion de la suppression de l'aide soit récompensée. Une telle décision s'accompagne souvent d'une réduction immédiate des effectifs des ambassades et, dans certains cas, de la fermeture de ces dernières.

### Concentration de l'aide du Luxembourg

Le Luxembourg concentre son aide sur un petit nombre de pays. Il ralentit progressivement le rythme de l'accroissement des apports, voire le réduit, et met un terme aux programmes engagés au Salvador et en Namibie. Son désengagement vis-à-vis de la Tunisie, du Maroc et de l'Équateur a été décidé et, en Équateur, le Luxembourg réduit peu à peu ses activités et a signé un accord de coopération par lequel il délègue la gestion d'un projet dans le domaine de la santé à la Coopération technique belge. Au Vietnam, on assiste au recentrage de la coopération luxembourgeoise au profit du soutien à l'infrastructure économique, notamment aux services financiers et bancaires, dans lesquels le Grand-Duché peut apporter une valeur ajoutée.

### L'aide dans les situations de vulnérabilité et de conflit

Un milliard de personnes et le tiers des personnes qui survivent avec moins de un USD par jour vivent dans des situations de vulnérabilité ou de conflit. Ces situations ont des retombées considérables sur le plan régional et international : violence armée, instabilité, crime organisé, migrations et trafic d'êtres humains. Bien que les pays membres du CAD aient réagi à ces situations en relevant le niveau de leur aide entre 2000 et 2005, la majeure partie de l'APD a été dirigée vers un très petit nombre de pays, par exemple l'Afghanistan, la République démocratique du Congo et le Soudan (OCDE, 2008d), et a pris principalement la forme d'une aide d'urgence.

L'engagement des membres du CAD dans des situations de fragilité et de conflit prend des formes diverses, et passe notamment par des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration (encadré 5.6). L'Australie, le Canada et les États-Unis ont recours à ce type d'approche pour coordonner les activités des différents ministères concernés, encore qu'ils n'obtiennent pas nécessairement des résultats probants. La principale difficulté consiste à trouver les moyens d'inciter les responsables des différents organismes publics à coopérer et à mettre en place des mécanismes pour encourager la collaboration entre

#### Encadré 5.6. Approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles et les situations précaires

Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les États fragiles et les situations précaires invitent à coordonner les activités des ministères chargés respectivement de la sécurité, des affaires politiques et économiques, de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. La cohérence des politiques menées dans les domaines de la sécurité et de l'aide au développement est essentielle pour instaurer ce type d'approche dans des situations de fragilité et de conflit en raison de l'interdépendance de ces deux aspects. C'est pourquoi les acteurs de la sécurité et les objectifs poursuivis dans ce domaine occupent une place de plus en plus importante dans le débat sur le développement, de même que les acteurs économiques, les ministères de la Justice et d'autres instances.

Une approche à l'échelle de l'administration présente clairement l'avantage de pouvoir concourir à la réalisation de l'objectif global de développement et de stabilité durables dans les États fragiles pour un coût budgétaire total plus faible. Le risque de voir cet objectif compromis ou simplement non atteint se trouve réduit. Du point de vue de l'harmonisation et de l'alignement, des politiques et activités cohérentes peuvent apparaître plus légitimes aux yeux du pays bénéficiaire et partant, être plus susceptibles d'être accueillies favorablement.

Source : OCDE, Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles (2007).

leurs services. Faire travailler ensemble des agents issus de différentes sphères de l'action gouvernementale génère des coûts de transaction considérables et exige des compromis de taille.

## Répartition par secteur ou par thème

Le choix des secteurs et des thèmes sur lesquels portent les activités menées dans les pays partenaires est un aspect important de la gestion de l'aide. La répartition des tâches (chapitre 8) entre les donateurs est devenue une préoccupation majeure pour la répartition sectorielle. Les pays membres du CAD restreignent de plus en plus le nombre de secteurs dans lesquels ils interviennent dans les principaux pays partenaires et/ou délèguent l'acheminement de l'aide bilatérale au développement à un autre donneur. Les Pays-Bas, par exemple, se concentrent sur deux ou trois secteurs prioritaires par pays. La coordination entre donateurs, placée sous la conduite des pays partenaires, est un moyen d'empêcher le recoupement des efforts et, lorsque plusieurs organismes sont actifs, de s'assurer que tous les secteurs importants sont convenablement couverts.

## Aide humanitaire

En 2006, l'aide humanitaire distribuée par les pays membres du CAD s'est chiffrée à 6.7 milliards USD. Ce montant représente 6.5% du total de l'APD, encore que les proportions varient considérablement entre les membres. Les dépenses réelles au titre de l'aide humanitaire sont sans doute un peu plus élevées étant donné que plusieurs donateurs comptabilisent certaines activités humanitaires en relation avec le développement (prévention, atténuation et préparation) en leur attribuant des codes correspondant au secteur du développement. Une modification de la codification par secteur établie par le CAD permettrait une notification plus précise des dépenses par rapport à l'éventail complet des activités humanitaires comptabilisables dans l'APD.

Parallèlement, l'évolution globale de l'aide humanitaire mondiale est quelque peu incertaine. Bien que des situations d'urgence aient récemment donné lieu à des pics sur la courbe des apports, une bonne partie des montants versés provenaient de dotations budgétaires supplémentaires, ce qui donne à penser que les gouvernements des pays donateurs veulent éviter, en cas de catastrophes de grande ampleur, de détourner des ressources affectées à des crises en cours. Ce procédé masque toutefois les évolutions sous-jacentes.

## Programmes régionaux

Les programmes régionaux peuvent être utiles pour traiter des problèmes qui dépassent le cadre des frontières nationales. Le développement de l'Afrique australe, par exemple, est fortement tributaire de la situation économique de l'Afrique du Sud ainsi que de l'infrastructure des transports et des politiques d'immigration régionales. Dans la région Pacifique, la surexploitation des ressources naturelles renouvelables, en particulier des ressources halieutiques, a des conséquences sur les moyens de subsistance de nombreuses petites communautés insulaires. De manière plus générale, la multiplication des déplacements et des migrations, ainsi que l'essor du commerce international des denrées alimentaires et des animaux, ont rendu certaines régions plus vulnérables à la propagation des maladies transmissibles.

La dimension régionale de ces questions de développement doit être prise en compte avant tout par les gouvernements nationaux à qui il incombe d'élaborer, en étroite collaboration, des politiques et des solutions régionales conjointes. Les organismes d'aide au développement peuvent toutefois œuvrer en faveur d'une action commune et contribuer à renforcer les capacités des administrations partenaires de traiter des problèmes régionaux. Afin de tenter de relever les défis liés au développement régional, les organismes d'aide au développement peuvent également choisir de soutenir et de financer le renforcement des capacités des organismes et des groupements régionaux. Les pays membres du CAD soutiennent ensemble un certain nombre de groupements régionaux, y compris la Communauté de développement de l'Afrique australe, la Coopération économique Asie-Pacifique et l'Association de coopération régionale d'Asie du Sud<sup>6</sup>. Plus récemment, le Forum pour le partenariat avec l'Afrique a été lancé dans le prolongement du Sommet du G8 à Évian, en France<sup>7</sup>, pour élargir le dialogue à haut niveau entre les membres du G8 et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique en y associant les principaux partenaires bilatéraux et multilatéraux au développement de l'Afrique.

### *L'approche régionale de la Nouvelle-Zélande en Asie et dans le Pacifique*

*La Nouvelle-Zélande est un membre dynamique de plusieurs organisations et groupements de la région Asie-Pacifique. Elle participe à un ensemble d'initiatives destinées à aider les pays en développement de la région à s'intégrer à l'économie mondiale. À titre d'exemple, la Nouvelle-Zélande joue un rôle moteur au sein de l'APEC, dans les efforts déployés par cette organisation pour analyser les causes de la crise financière asiatique. Elle soutient les initiatives en faveur du renforcement de la gouvernance financière et du gouvernement d'entreprise, et fournit un appui aux activités de renforcement des capacités, par l'intermédiaire du Programme de coopération économique et technique de l'APEC. La Nouvelle-Zélande a par ailleurs financé la participation de dirigeants de pays de la région du Mékong à des formations en politique commerciale, dispensées à l'Institut du Mékong.*

Les membres du CAD peuvent également concevoir et mettre en œuvre des programmes d'aide extérieure à un échelon régional, ce qui est particulièrement fréquent dans les domaines de l'agriculture, de la résolution des conflits, de l'environnement, de la santé et de la lutte contre le VIH/sida. La nécessité d'envisager les problèmes dans leur dimension régionale est, dans certains cas tels que ceux du VIH/sida ou des conflits, devenue une priorité afin d'améliorer l'efficacité et la durabilité des programmes bilatéraux dans les pays partenaires de la région.

### Notes

1. L'aide-pays programmable (APP) peut être définie, par déduction, par l'APD brute totale moins l'aide : (i) non prévisible par nature (aide humanitaire et allègements de dette), (ii) n'entraînant aucun flux transfrontalier (coûts administratifs, coût imputé des étudiants, sensibilisation aux questions de développement, recherche, et réfugiés dans les pays donateurs), (iii) n'entrant pas dans les accords de coopération entre gouvernements (aide alimentaire et aide consentie par les collectivités locales des pays donateurs), ou (iv) non programmable par le donneur lui-même (contributions au budget central des ONG).
2. La Facilité financière internationale vise à permettre de mobiliser au bénéfice de l'aide jusqu'à 50 milliards USD supplémentaires par an d'ici à 2015 en convertissant les promesses

d'accroissement de l'APD qui ont été faites en engagements contraignants à long terme et en utilisant ces engagements pour émettre des obligations cotées AAA remboursables par les pays donateurs après 2015. Un tel dispositif reviendrait à accroître le montant de l'aide disponible à court terme, mais les pays donateurs ne pourraient comptabiliser les sommes supplémentaires ainsi dégagées dans leur APD tant qu'ils n'auraient pas commencé à rembourser les obligations, c'est-à-dire pas avant 2015.

3. Les neuf pays concernés sont le Chili, le Congo, la Corée du Sud, la Côte d'Ivoire, la France, Madagascar, le Mali, Maurice et le Niger. Dix-sept autres pays se sont engagés à instaurer cette taxe.
4. UNITAID est également financé par d'autres taxes (par exemple, une partie des recettes de la taxe sur le CO2 revenant à la Norvège) et des engagements budgétaires pluriannuels (de l'Espagne et du Royaume-Uni).
5. Un projet pilote de garantie de marché de 1.5 milliard USD pour un vaccin contre le paludisme est actuellement en cours d'élaboration.
6. Les pays membres du CAD soutiennent également les banques régionales de développement et les organisations multilatérales régionales, telles que le Forum du Pacifique Sud. Leurs contributions sont assimilées à une aide multilatérale.
7. Le Sommet d'Évian (2003) a permis d'aborder des enjeux tels que la promotion de la croissance, le renforcement du développement durable et l'amélioration de la sécurité.

## Chapitre 6

# Gestion de l'aide publique au développement bilatérale

*Les pays membres du CAD financent leurs programmes de coopération pour le développement par divers moyens : crédits budgétaires, fonds consentis par des instances infranationales ou des organisations de la société civile, et remises de dettes. Il importe donc que les responsables de l'acheminement de ces différentes formes d'aide bilatérale travaillent en étroite collaboration avec ceux qui notifient les dépenses liées au développement afin d'assurer que la totalité de l'APD bilatérale soit prise en compte. Par ailleurs, il y a un hiatus entre le caractère annuel des dotations qui financent une grande partie de l'aide bilatérale et l'optique à long terme dans laquelle s'inscrit la coopération pour le développement. Les pays membres du CAD doivent consolider leurs budgets d'aide et évoluer vers une planification à moyen terme de l'aide au développement. La prévisibilité des apports d'aide aux pays partenaires permet à ces derniers de planifier les investissements nécessaires pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.*

## Financement de la coopération pour le développement

### *Crédits budgétaires*

Les pays membres du CAD financent leurs programmes d'aide extérieure principalement par le biais de crédits budgétaires annuels votés par le Parlement, en général entre un et trois mois avant le début de l'exercice budgétaire. Une fois le budget adopté par le Parlement, les ressources sont distribuées aux autorités dépensières (ministères, organismes d'aide ou ambassades). Le budget voté a force de loi et sert parfois à tracer les grandes lignes du programme. En principe, un tel budget est suffisamment général pour laisser au gouvernement, au ministre responsable ou aux hauts fonctionnaires qui le gèrent, une certaine latitude pour ajuster les dotations en fonction de l'évolution des circonstances ou d'événements imprévisibles, notamment lorsque survient une situation d'urgence ou une crise humanitaire. Dans certains pays, le Parlement donne toutefois des indications plus précises sur la répartition géographique des ressources et le niveau de l'aide réservée à certains pays ou à certaines régions, ou à certaines finalités. Un tel mode de fonctionnement risque d'amoinrir l'efficacité et l'efficacite des programmes d'aide extérieure, dans la mesure où il contraint les gestionnaires de l'aide à adapter les programmes en cours et à répartir les ressources en fonction des critères fixés par le Parlement.

Certaines formes d'aide, telles que les annulations de créances improductives, n'exigent pas de transferts de ressources et ne doivent donc pas faire l'objet d'un abondement. Il arrive aussi que d'autres dépenses comptabilisées dans l'APD ne puissent être engagées ni gérées par l'organisme d'aide au développement/le ministère des Affaires étrangères, qu'il s'agisse des frais de subsistance des réfugiés durant la première année passée dans un pays donneur ou des coûts supplémentaires supportés par les forces armées lorsqu'elles mènent à bien des activités en rapport avec le développement. D'autres fonds provenant par exemple d'instances infranationales (par exemple, régions, districts, provinces et communes), peuvent aussi compléter les enveloppes allouées par l'État (voir ci-après).

Même lorsque dans un pays membre du CAD, un seul ministère ou un seul organisme d'aide au développement est responsable de la gestion de la grande majorité des programmes d'aide extérieure, comme c'est le cas au Canada (voir ci-après) il arrive parfois que des dotations destinées à financer les dépenses réalisées à ce titre puissent être imputées à d'autres ministères. Dans les pays membres du CAD où plusieurs ministères participent à la mise en œuvre d'activités relevant de l'aide extérieure, il se peut même qu'il n'existe tout simplement pas de budget intégré de l'aide, et que chaque ministère finance les activités en relation avec l'aide au développement qui sont de son ressort sur ses dotations budgétaires ordinaires propres. Cette pratique nuit à la cohérence du système d'aide, complique le suivi et la comptabilisation des dépenses de développement et augmente les coûts de transaction pour le donneur et le pays partenaire.

### *L'Enveloppe de l'aide internationale du Canada*

Les ressources que consacre le Canada à l'aide internationale, qu'il s'agisse de l'APD ou d'autres formes d'aide publique, sont gérées conjointement, dans le cadre de l'Enveloppe de l'aide internationale (EAI), par le ministère des Affaires étrangères et du commerce international (MAECI), l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le ministère des Finances. L'Enveloppe de l'aide internationale est non seulement une structure financière, mais également un moyen d'action qui permet aux ministères de se concerter pour définir les priorités de l'aide internationale, d'arrêter les grandes lignes des initiatives de financement et d'examiner comment les divers programmes et dépenses se conjuguent dans le cadre de l'action du Canada face aux grands défis mondiaux. L'Enveloppe de l'aide internationale décentralise la gestion de l'aide, qui est confiée à des ministères fédéraux à travers cinq groupes de financement et de programmation dont les ministres concernés assurent la direction. L'ACDI, qui gère la majeure partie de l'Enveloppe de l'aide internationale, a reçu la plus grande part des ressources d'aide prévues en 2007-2008 (68%). Les autres crédits ont été alloués au ministère des Affaires étrangères et du commerce international (11.2%), au ministère des Finances (8.6%), au Centre de recherches pour le développement international (3.3%) et à d'autres ministères (1.2%), et 7.7% ont été réservés pour les événements imprévisibles et les situations d'urgence comme les catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

### **Instances infranationales**

La contribution des instances infranationales aux activités d'aide extérieure des pays membres du CAD peut être substantielle. Les pays qui ont le plus recours à cette forme d'aide, appelée coopération décentralisée ou jumelage, sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal. En Espagne, en France et en Italie, les instances infranationales sont guidées par la législation interne ou par les orientations fournies par l'organisme national d'aide au développement. La coopération décentralisée est rarement régie par un cadre stratégique établi au niveau infranational, sauf en Belgique, où les régions francophone et néerlandophone ont chacune élaboré le leur. L'adoption dans le pays donneur d'une approche intégrée qui correspond aux priorités des pays partenaires en matière de coopération pour le développement facilite la mise en œuvre des principes énoncés dans la Déclaration de Paris et doit être encouragée.

La participation des instances infranationales aux activités d'aide extérieure augmente le niveau global d'aide d'un pays, favorise l'engagement des citoyens dans les activités de développement et sensibilise davantage le grand public aux problèmes de développement. Le jumelage d'instances similaires, par exemple de communes, peut, dans le cadre de relations à long terme, induire des échanges de spécialisations, de compétences et de savoir-faire. Certaines instances infranationales ne possèdent toutefois pas nécessairement les effectifs ou les compétences professionnelles idoines et l'absence de cadre stratégique risque d'entraîner la dispersion ou le recoupement des activités. Il se peut enfin que les mécanismes de suivi et d'évaluation en place soient relativement peu performants et que la comptabilisation des activités souffre d'un manque d'organisation.

Les pouvoirs publics préparent des réformes destinées à améliorer la performance des instances infranationales en tant que donneurs. Ces réformes prévoient notamment la constitution de bases de données qui permettront de recueillir des informations sur les activités de développement des instances infranationales, de définir à leur intention

de bonnes pratiques en matière de coopération pour le développement et de concevoir des outils communs de suivi et d'évaluation. Les instances infranationales sont parfois réticentes à mettre en œuvre les principes d'efficacité en matière d'aide, comme l'illustre le cas de l'Espagne (encadré 6.1), mais le fait de leur fournir des outils appropriés et de les sensibiliser à l'importance du respect des engagements énoncés dans la *Déclaration de Paris* les aidera peut-être à surmonter leurs réticences.

### Encadré 6.1. La coordination en Andalousie

En 2003, le gouvernement andalou a fait voter une *loi sur la coopération internationale pour le développement* précisant les objectifs de la politique menée, la planification des opérations, les instruments utilisés, les compétences organisationnelles, les ressources et la participation de la société andalouse à la coopération pour le développement. L'Agence andalouse de coopération internationale (AACI) met en œuvre la politique de coopération du gouvernement andalou et collabore aussi à l'élaboration du Plan directeur. Le Fonds andalou des municipalités pour la solidarité internationale (FAMSI) coordonne l'action des administrations locales et des organismes participants de la région.

Bien que l'Agence andalouse de coopération internationale perçoive la nécessité de coopérer avec l'Agence espagnole de coopération internationale, l'Andalousie conserve ses propres bureaux dans des pays prioritaires. Pour assurer un acheminement de l'ensemble de l'aide espagnole dans le respect des principes d'efficacité de l'aide, l'Examen par les pairs du CAD recommandait de réunir les bureaux des deux agences au sein du bureau local de l'Agence espagnole de coopération internationale. Si le FAMSI est ouvert à une concertation accrue avec les acteurs nationaux, les organisations qui participent à ce Fonds n'y sont pas favorables car elles veulent préserver l'expérience espagnole de la décentralisation et la forte participation des citoyens aux actions de développement. En conséquence, la tâche délicate qui incombe à l'Espagne est d'améliorer la cohérence et la coordination de l'ensemble de son système d'aide sans mettre à mal l'indépendance des acteurs locaux et leurs relations avec les pays en développement.

## Prévisibilité et versement de l'aide

L'une des questions qui revient sans cesse à propos de la gestion de fonds alloués à l'aide extérieure est la suivante : comment concilier le fait que la coopération pour le développement se situe dans une optique à long terme, exigeant une planification à horizon pluriannuel, avec la pratique courante qui consiste à voter une fois par an les crédits affectés à l'aide? La réalisation des ambitieux objectifs d'aide que se sont fixés les pays membres du CAD pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement nécessite une planification à moyen terme. La prévisibilité des apports d'aide à moyen terme doit en conséquence s'améliorer pour permettre aux ministres des finances des pays partenaires de planifier et d'engager les investissements nécessaires à la concrétisation des OMD.

Dans la moitié au moins des pays membres du CAD, la proposition de budget d'APD soumise à l'approbation du Parlement comporte un plan de dépenses indicatif ou un scénario de dépenses sur trois ou quatre ans. Dans certains cas (la Suisse, par exemple), le Parlement approuve un cadre budgétaire pluriannuel, mais cette approbation n'apporte pas la garantie que les fonds seront disponibles les années suivantes. Les ouvertures de crédits ne peuvent intervenir que dans le cadre du budget annuel approuvé. Il en va de même pour les membres qui fixent des objectifs d'APD exprimés en pourcentage du RNB :

la proposition de budget raccorde l'APD aux prévisions relatives au RNB, mais le financement proprement dit est subordonné au vote du budget annuel par le Parlement. Les gestionnaires de l'aide sont en conséquence soumis, dans certains pays, à de très fortes pressions qui les incitent à engager et verser les fonds avant la fin de l'exercice budgétaire, ce qui tend à attirer leur attention davantage sur les apports financiers que sur les résultats escomptés ou les retombées réelles des activités menées en faveur du développement.

Les membres du CAD cherchent toutefois à éliminer les obstacles à la présentation de plans de dépenses prévisionnelles afin que l'aide additionnelle puisse être utilisée de manière optimale et en conformité avec les principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Cela permettra de remédier à ce que l'on pourrait qualifier de déficit d'information du système d'aide, qui empêche de planifier à moyen terme l'accélération du développement dans les pays pauvres de la planète.

Une autre préoccupation, en rapport avec la prévisibilité et l'affectation des fonds, concerne le versement. Les problèmes liés au versement peuvent retarder considérablement, voire empêcher, l'exécution de certains projets. Il arrive par exemple que les responsables de la mise en œuvre d'une activité éprouvent des difficultés à recruter du personnel, doivent attendre longtemps les autorisations légales ou administratives, aient à résoudre des problèmes techniques, ou encore doivent s'accommoder de systèmes de passation des marchés publics complexes susceptibles de ralentir le processus de décaissement. Il arrive aussi que les donateurs soient amenés à prendre des décisions politiques en réaction à des évolutions majeures dans la situation des pays partenaires, et à choisir de reporter ou d'annuler des versements au titre du soutien budgétaire ou des contributions à des programmes sectoriels, voire à annuler l'ensemble des activités d'État à État. Un autre problème, auquel a été confrontée la Commission européenne (CE) porte sur l'accumulation de crédits engagés, mais non dépensés. Une analyse des crédits non dépensés peut donc éventuellement aider les organismes d'aide au développement à mettre au jour les problèmes récurrents responsables de leur accumulation et à trouver des moyens de reporter ces crédits sur l'exercice suivant ou de les redéployer vers d'autres activités.

## Gestion de l'aide dans les pays partenaires

Les membres du CAD font participer les services centraux, les ambassades et les organismes d'aide au développement à la planification des programmes d'aide dans les pays partenaires. La plupart des donateurs associent également le gouvernement du pays partenaire et, dans certains cas, d'autres acteurs locaux, aux consultations bilatérales menées lors de la préparation des stratégies-pays. Les donateurs présentent parfois des prévisions financières couvrant une période de un à quatre ans. Le Royaume-Uni, par exemple, utilise habituellement des calendriers de financement sur trois ans, mais a signé des accords de partenariat de dix ans avec l'Afghanistan, le Rwanda et la Sierra Leone. Les donateurs envisagent également de modifier les plans de versement en fonction de calendriers et de modalités mieux adaptés aux besoins des pays partenaires et d'effectuer les versements au titre du soutien budgétaire au cours des six premiers mois de leur exercice budgétaire.

De manière générale, les cadres stratégiques qui sous-tendent l'engagement des donateurs dans les pays partenaires classés comme prioritaires exposent les besoins et la justification des interventions et présentent les opérations (secteurs et modalités). Les stratégies-pays annuelles décrivent les projets et programmes qui seront mis en œuvre au cours de l'année. La communication d'informations aux pays partenaires par les pays

donneurs est variable. Certains passent des accords de coopération contenant des indications sur les niveaux futurs de financement tandis que d'autres communiquent ces informations sur une base informelle et non contraignante; certains donateurs ne communiquent pas ces informations ou bien ne les partagent qu'avec certains partenaires ou parce que l'aide consentie revêt la forme d'un soutien budgétaire. Les programmes indicatifs de coopération du Luxembourg, par exemple, s'assortissent d'enveloppes financières qui couvrent une période de cinq ans. Les documents de stratégie-pays de l'Union européenne s'inscrivent eux aussi dans un horizon à moyen terme, de cinq à six ans, même si la multiplicité des instruments de financement, la complexité et la durée des procédures d'approbation par les instances de Bruxelles ainsi que la longueur des délais de décaissement peuvent affecter la prévisibilité des apports d'aide aux pays partenaires.

## Acheminement de l'aide

L'acheminement de l'aide aux pays partenaires par les pays membres du CAD fait appel à des modalités et des instruments variables en fonction notamment (i) de l'ampleur du programme de coopération pour le développement dans le pays partenaire; (ii) des antécédents et du type d'acteurs concernés (par exemple, organismes du secteur public, du secteur privé ou de la société civile); et (iii) du contexte local, notamment de la capacité du pays partenaire à coordonner et gérer l'aide de manière transparente et efficace. La plupart des membres affectent l'aide aux pays partenaires par le biais de divers mécanismes de financement : dispositifs de financement conjoint des ONG, aide humanitaire et financement de programmes préaffectés à un objectif spécifique – égalité entre les sexes, HIV/sida, gouvernance, environnement, ou situations de fragilité et de conflit.

Le Groupe de travail du CAD sur les statistiques est convenu d'établir une nouvelle classification des modalités et instruments de l'aide, qui prendra effet en 2011. Cette classification s'applique à l'APD bilatérale (dons, fonds propres, prêts) et multilatérale et facilitera la comptabilisation de l'aide et les comparaisons entre les pays membres du CAD. La classification couvre :

1. le soutien budgétaire général et le soutien budgétaire sectoriel;
2. les contributions aux budgets ordinaires des organisations, programmes et financements groupés;
3. les interventions de type projet;
4. les experts et autres formes d'assistance technique;
5. les bourses et autres frais d'études dans les pays donateurs;
6. les opérations d'allégement de la dette;
7. les frais administratifs non inclus ailleurs; et
8. les autres dépenses dans le pays donneur.

## Organisations de la société civile

Tous les pays membres du CAD allouent, dans le cadre de leur aide étrangère, des crédits à des organisations de la société civile (OSC) afin de soutenir leurs activités de développement ou pour qu'elles mettent en œuvre des activités pour le compte d'organismes publics d'aide au développement<sup>1</sup>. La majeure partie des fonds sont versés à des organisations non gouvernementales (ONG) nationales, mais certains pays membres du

CAD financent également d'autres types d'organisations de la société civile<sup>2</sup>. Entre 2005 et 2006, 5.2% du total de l'APD bilatérale de l'ensemble des pays membres du CAD ont été versés à des ONG ou par leur intermédiaire, dans une fourchette comprise entre 0.4 et 19.5% selon les donateurs (OCDE, 2007).

Les pays membres du CAD savent que l'action des ONG est souvent largement relayée dans les médias aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger. Leurs activités sont parfois mieux connues du public que celles des organismes publics d'aide au développement. Le travail d'éducation au développement réalisé par les ONG contribue pour beaucoup à sensibiliser le public aux problèmes de développement. Les partenariats avec des ONG locales et des organisations communautaires permettent aux donateurs d'atteindre des régions et des communautés délaissées qui resteraient sinon inaccessibles, et d'apporter une aide humanitaire. Cela s'explique par le fait que de manière générale, les ONG travaillent efficacement avec des groupes très vulnérables et que leurs effectifs dans les pays partenaires sont largement composés de personnel local. Lorsque les donateurs sont dans l'obligation d'interrompre leurs propres activités d'aide au développement, le recours aux ONG pour servir d'intermédiaires est souvent la seule solution envisageable.

Si les organisations de la société civile des pays développés peuvent être de solides partenaires pour le développement, ils représentent également une source appréciable de fonds pour l'aide. En 2006, selon les estimations du CAD-OCDE, les OSC ont acheminé entre 20 et 25 milliards USD aux partenaires des pays en développement, en regard d'apports publics de quelque 104 milliards USD. Elles acheminent en outre 10% des apports publics. Dans les pays partenaires, les OSC du Sud reçoivent une partie importante de l'aide. Aussi l'efficacité de l'aide est-elle l'affaire non seulement des donateurs et des gouvernements, mais aussi des organisations de la société civile.

Les organisations de la société civile offrent aux donateurs publics d'autres possibilités d'intervention. En particulier, elles mènent une action efficace auprès des communautés locales et des populations pauvres ou marginalisées. Elles contribuent activement à assurer le suivi des politiques et pratiques des pays donateurs et des pouvoirs publics et à proposer des options stratégiques. En outre, les OSC sont des pourvoyeurs de services et de programmes et mettent en place des groupes et des réseaux pour coordonner les actions de la société civile et en améliorer l'impact. Les OSC des pays développés et les OSC des pays en développement s'associent pour mobiliser et démultiplier les ressources des pays développés. Dans les pays partenaires, les organisations de la société civile œuvrent en faveur de la démocratie et de la bonne gouvernance en attirant l'attention sur des problèmes qui risqueraient sinon d'être passés sous silence et se font l'écho des préoccupations des citoyens dans les domaines politique, social et économique. Par leur participation et leur expression démocratique, ces organisations viennent compléter les autres moyens existants de rendre les pouvoirs publics comptables de leurs actes.

### ***Collaboration avec les ONG***

Certains donateurs financent de multiples ONG, tandis que d'autres réservent leur financement aux ONG les plus grandes ou les mieux établies. Le Danemark, l'Espagne, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas, notamment, ont fixé des critères très précis pour les activités qu'ils mènent avec les ONG. Alors que les donateurs fonctionnent sur la base d'engagements budgétaires annuels, les ONG, dont les activités de développement s'inscrivent nécessairement dans une optique à long terme, sont confrontées à l'incertitude qui pèse sur leur financement. Conscients des difficultés que cette situation implique pour

les ONG, et dans le cadre d'une approche de plus en plus stratégique, certains donateurs apportent un financement pluriannuel aux ONG les plus grandes et les plus anciennes (voir l'exemple ci-après). En outre, il arrive que les ONG aient accès à des financements affectés à des objectifs spécifiques tels que l'aide humanitaire, la santé reproductive ou la gouvernance. Nombre de ces programmes fonctionnent sur la base d'un cofinancement, où l'ONG apporte des fonds provenant également d'autres sources, souvent caritatives. Cependant, certains pays membres du CAD restreignent le nombre des programmes de financement afin de réduire les coûts de gestion et de gagner ainsi en efficacité.

#### *Accords-cadre pour les ONG en Irlande et en Espagne*

*Irish Aid a créé des dispositifs de financement novateurs et adopté une démarche structurée pour ses relations avec cinq grandes ONG irlandaises. Le mécanisme de cofinancement pluriannuel (MAPS) apporte un soutien stratégique aux programmes des organisations qui ont démontré leur capacité de mener des activités obéissant à une ligne d'action bien définie. Les organisations qui reçoivent un financement doivent nouer des partenariats solides avec des organisations de la société civile du Sud, lesquelles sont censées influencer sur la définition des priorités et la conception des programmes en vue, à terme, de se les approprier et de participer davantage à leur exécution. Les partenaires du MAPS sont également encouragés à se concerter, de même qu'à consulter Irish Aid, en particulier lorsqu'ils sont présents dans un même pays. Les mécanismes d'apprentissage – forums d'apprentissage mutuel, initiatives de recherche conjointe et réunions de partenaires du MAPS au niveau national – favorisent la cohérence. Le MAPS permet d'acheminer une aide au développement vers un large éventail de secteurs dans plus de 40 pays.*

*En Espagne, le cadre dans lequel s'inscrit le financement des ONG englobe des projets et des accords de coopération. Il a vocation à rallier les ONG aux objectifs globaux de la politique de l'Espagne, obéissant eux-mêmes aux Objectifs du millénaire pour le développement. Les projets sont attribués à la suite d'un appel d'offres centralisé, selon des critères fixés par le Plan directeur 2005-2008 de l'Espagne, puis affinés dans les stratégies-pays et les stratégies sectorielles. Les fonds sont gérés et versés par les services centraux, le personnel de terrain étant chargé d'évaluer les offres et d'assumer la responsabilité de la coordination et du suivi. Seules les ONG habilitées sont admissibles au financement et l'attribution des marchés prend en compte leur capacité à réaliser le suivi technique, l'évaluation, et l'analyse d'impact. L'Agence espagnole de coopération internationale est seule à pouvoir conclure des conventions avec des ONG.*

Dans la plupart des pays membres du CAD, les priorités géographiques du programme public d'aide au développement ne sont pas appliquées aux ONG. En d'autres termes, il arrive que les programmes publics soutiennent des interventions dans des pays non prioritaires même si cela entre en contradiction avec les objectifs de ciblage de l'aide et diminue l'effet de synergie entre les activités des ONG et les programmes bilatéraux d'État à État. Pour remédier à cet état de fait, certains pays encouragent les ONG à concentrer leurs activités dans les pays où sont menés les programmes en élaborant des critères formels pour leur financement et en accroissant le financement des activités des ONG dans les pays partenaires.

### *Les organisations de la société civile et l'efficacité de l'aide*

En leur qualité d'acteurs du développement indépendants et en raison de leur engagement en faveur de l'efficacité de l'aide et du développement, les organisations de la société civile méritent que leur point de vue sur la Déclaration de Paris soit entendu et pris en compte<sup>3</sup>. Le Programme d'action d'Accra reconnaît leur importance et préconise un resserrement des relations avec elles. Il convie ainsi les organisations de la société civile à réfléchir sur les modalités de mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris en vue d'améliorer l'efficacité du développement et encourage les pouvoirs publics à s'associer à elles pour créer un cadre de nature à optimiser leur contribution.

Les organisations de la société civile sont des interlocuteurs importants dans les débats sur l'efficacité de l'aide en raison de leur rôle pluridimensionnel. En plus d'être des acteurs à part entière du développement et du jeu démocratique, elles contribuent à la cohésion des processus de développement, défendent les intérêts et les droits de leur public et proposent des moyens d'action. Il faut que les organisations de la société civile puissent jouer pleinement ce rôle pluridimensionnel, à savoir défendre l'intérêt public, contribuer à favoriser la reddition de comptes quant aux résultats obtenus, et faire mieux comprendre le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, notamment autour des questions de légitimité politique, de droits de l'homme et de justice sociale. L'efficacité des organisations de la société civile en tant que donateurs, bénéficiaires et partenaires est étroitement liée à celle dont ils font preuve en tant qu'acteurs du développement et qu'agents du changement. C'est pourquoi il convient de les associer aux instances et mécanismes internationaux dans lesquels s'inscrit la réflexion sur l'efficacité de l'aide.

#### **Notes**

1. On estime que les ONG acheminent 20% de l'APD.
2. De manière générale, les organismes de la société civile couvrent un vaste éventail d'organismes hors marché et hors État au sein desquels les citoyens s'organisent pour atteindre des objectifs et des idéaux communs. En voici quelques exemples : organisations non gouvernementales ; organisations communautaires ; groupes de protection de l'environnement ; associations de femmes ; associations d'agriculteurs ; associations religieuses ; syndicats ; coopératives ; associations professionnelles ; chambres de commerce ; instituts de recherche indépendants ; universités ; et médias à but non lucratif.
3. Voir par exemple le document suivant du groupe consultatif international sur la société civile du Forum de haut niveau d'Accra : « Will aid become more accountable and effective? A critical approach to the aid effectiveness agenda ».



## Chapitre 7

# Gestion de l'aide publique au développement multilatérale

*Les institutions multilatérales sont un important canal d'acheminement de l'APD des pays membres du CAD. Pour de nombreux pays, et pour les petits donateurs en particulier, les organisations multilatérales offrent l'avantage de pouvoir mobiliser des volumes importants de ressources et d'élargir les objectifs en matière de développement. Elles contribuent également à la coordination des interventions des donateurs face aux problèmes de développement dans le monde. Pourtant, pour améliorer la cohérence du système global d'aide, il conviendrait de resserrer les liens stratégiques et opérationnels entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale.*

*Quoique distincts des institutions multilatérales, les fonds mondiaux proposent néanmoins aux pays membres du CAD un autre moyen de s'attaquer aux défis du développement à l'échelle régionale ou mondiale. Ces fonds présentent un certain nombre d'avantages. Pour autant, les gestionnaires de l'aide doivent s'interroger sur leurs capacités à rendre des comptes et leur aptitude à adopter une démarche partenariale ainsi que sur les éventuels doublons avec des structures existantes.*

## Aide multilatérale

Pour être comptabilisées par le CAD dans l'aide multilatérale, les contributions doivent répondre à certaines conditions :

- être versées à une organisation intergouvernementale qui consacre une part importante, voire la totalité, de ses activités aux pays en développement (ou en transition);
- être regroupées de sorte qu'elles perdent leur identité et font partie intégrante de l'actif financier de l'institution;
- être versées, une fois regroupées, à l'initiative de l'institution concernée.

Toute APD ou aide publique qui ne remplit pas ces conditions est classée dans l'aide bilatérale, aide multibilatérale comprise, à savoir les contributions versées à titre volontaire en sus des contributions générales des donateurs et affectées à des activités spécifiques<sup>1</sup>. L'aide multibilatérale occupe une place de choix dans les profils de financement de certaines institutions des Nations unies. Mais lorsque de vastes montants d'aide multibilatérale sont préaffectés à des secteurs ou des pays spécifiques, les priorités de l'organisme multilatéral peuvent être réorientées, ce qui limite le caractère multilatéral de l'institution. Certains membres du CAD estiment cependant que les contributions volontaires sont un moyen de gagner en influence, de cibler le programme sur des enjeux spécifiques et d'accroître l'efficacité des organisations multilatérales. Lorsque les donateurs répondent à des appels à contribution – dans le cadre du Programme alimentaire mondial (PAM) par exemple – ces fonds sont préaffectés par défaut à des objectifs spécifiques et donc alignés sur les priorités de l'organisation en question.

Les membres du CAD consacrent pratiquement un tiers de leur APD brute aux institutions multilatérales<sup>2</sup>. Les principales catégories d'institutions multilatérales sont les suivantes :

- la Communauté européenne (pour les États Membres de l'Union européenne) : cette catégorie recouvre le Fonds européen de développement (FED) et des activités de développement financées sur les ressources propres de la Commission européenne (CE). Dans les statistiques du CAD, les contributions à ces institutions sont fictivement réaffectées à chaque État membre sur une base proportionnelle. La Commission européenne est le premier destinataire d'aide multilatérale pour ce qui est des contributions de base (36%);
- les banques multilatérales de développement : le groupe de la Banque mondiale (24% des contributions de base), y compris son Association internationale de développement (IDA), et les quatre banques régionales de développement avec leurs guichets d'aide concessionnelle que sont la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BASD), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque interaméricaine de développement (BID);
- des institutions des Nations unies (20% des contributions de base), comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

Le financement de base des institutions multilatérales est pluriannuel. Les instruments d'APD de la CE couvrent une période de six à sept ans et le cadre de financement pluriannuel du PNUD s'étale sur quatre ans. Les orientations stratégiques et les priorités d'affectation de l'aide des banques multilatérales de développement et des fonds mondiaux sont arrêtées lors des négociations pour la reconstitution des ressources qui ont lieu tous les trois ou quatre ans.

### *La cohérence de l'aide multilatérale*

« Renforcer la cohérence entre les responsables des différents volets de l'aide multilatérale. » (Leçon 7)

Le renforcement de la cohérence entre les ministères responsables des différents volets de l'aide multilatérale est un réel enjeu pour les pays membres du CAD. Ils doivent s'appliquer à resserrer les liens entre toutes les composantes du système national d'aide ayant une incidence sur le développement multilatéral afin d'accroître l'efficacité de l'architecture internationale de l'aide et de renforcer l'impact sur le terrain.

Dans pratiquement tous les pays, la responsabilité de l'aide multilatérale est éclatée entre plusieurs ministères. Souvent, le ministère des finances gère les contributions de base et conduit le dialogue politique avec les banques multilatérales de développement, notamment la Banque mondiale, tandis que le ministère des affaires étrangères – ou, dans certains cas, l'administration chargée du développement – gère les relations avec la plupart des autres institutions multilatérales. Au sein du ministère des Affaires étrangères, la responsabilité des questions multilatérales, y compris les aspects de coopération et d'orientation stratégique, est généralement confiée à un département ou un service spécifique avec des équipes distinctes dédiées aux relations avec les institutions des Nations unies, avec la CE et, parfois, avec les institutions financières internationales. Dans tous les cas, c'est le ministère des affaires étrangères qui coordonne les politiques concernant les organisations multilatérales avec les autres ministères. L'Irlande, soucieuse de renforcer la cohérence interne en matière de développement multilatéral en général et de tirer le meilleur parti de l'expertise et des compétences de sa fonction publique, est allée encore plus loin en créant un comité interdépartemental sur le développement (Gouvernement de l'Irlande, 2006).

Les relations avec les institutions des Nations unies font souvent intervenir plusieurs ministères. Ainsi, alors que la gestion des contributions au budget central de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et des relations avec cette dernière relève habituellement du ministère de la Santé, celui-ci peut s'appuyer sur les spécialistes du développement et les experts techniques de l'administration en charge du développement ou du ministère des Affaires étrangères. Le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture peuvent avoir la responsabilité, respectivement, des questions de climat et des questions d'agriculture, ou être sollicités pour une expertise technique.

Pour la Communauté européenne, la cohérence des politiques et la gestion de l'aide au développement sont deux problématiques complexes. Ses décisions subissent l'influence des États Membres, du Parlement européen et de la Commission européenne (CE), qui peuvent avoir des priorités différentes, voire contradictoires. La Commission – qui est le premier pourvoyeur d'aide multilatérale au monde – met en œuvre les activités de coopération au développement. Les principaux acteurs au sein de la Commission sont la Direction générale (DG) « Relations extérieures », la DG « Développement », le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) et EuropeAid, l'organe chargé de mettre en œuvre les instruments d'aide extérieure de la Commission. Les délégations locales de la CE assurent l'exécution des programmes d'aide extérieure dans les pays partenaires.

La Commission européenne finance des activités de développement via les lignes du budget de l'Union européenne affectées aux relations extérieures et via le Fonds européen de développement (FED). Les fonds pour les relations extérieures couvrent des activités qui ne sont pas considérées comme relevant de l'APD et sont alimentés par des contributions des États Membres au budget ordinaire et par d'autres sources, comme les droits de douane. Le FED est un programme pluriannuel de soutien aux pays en développement de la région Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), à l'Afrique du Sud, aux territoires d'outre-mer des États Membres et à certains fonds thématiques tels que l'aide alimentaire. Il est approvisionné par des contributions volontaires des États Membres et géré par la DG Développement, EuropeAid et, pour l'aide d'urgence, par ECHO. Les fonds affectés aux relations extérieures et au FED se répartissent entre plusieurs instruments de programmation, notamment d'importants programmes régionaux/géographiques.

### **Stratégie multilatérale**

Dans la plupart des pays membres du CAD, l'engagement auprès d'organisations multilatérales fait partie des priorités. Certains pays ont récemment élaboré – ou sont en train de le faire – une stratégie globale qui sous-tend cet engagement et en fixe les priorités et les objectifs. Ces stratégies orientent les décisions sur l'évolution des relations, les niveaux de financement et les approches pangouvernementales de la gestion des partenariats avec les organisations multilatérales. D'autres donateurs fixent des priorités multilatérales dans le cadre de leur politique générale de développement.

En règle générale, les priorités et les objectifs multilatéraux des pays membres du CAD soit sont alignés sur les priorités et les objectifs bilatéraux, soit viennent les compléter en couvrant des régions, des pays et des secteurs qui échappent au cadre bilatéral. Dans leur majorité, les membres du CAD optent pour la première approche.

Tous les pays membres du CAD souhaitent un système multilatéral plus efficace et certains ont conçu, ou sont en train de le faire, des cadres d'évaluation en complément

#### **La Suède et sa stratégie de coopération multilatérale au développement**

La Stratégie pour la coopération multilatérale au développement de la Suède, lancée en avril 2007, est une première étape en direction d'un engagement mieux défini et plus orienté sur les résultats en matière de coopération multilatérale au développement. Ce texte énonce les principes qui régissent la répartition des ressources multilatérales. L'un d'entre eux prévoit d'évaluer la pertinence et l'efficacité des partenaires multilatéraux de la Suède de façon à éclairer les décisions de financement lors des négociations budgétaires et des reconstitutions annuelles. Si l'action d'une organisation multilatérale n'est pas considérée comme pertinente, les contributions qui lui sont allouées seront réduites et, le cas échéant, progressivement supprimées. La préférence sera donnée aux contributions non préaffectées et au financement à long terme pour renforcer la prévisibilité des apports. Les contributions à des fonds verticaux seront appelées à devenir exceptionnelles et l'aide multilatérale ne sera plus accordée qu'aux programmes par pays et aux activités prioritaires. Le financement de l'aide humanitaire obéira aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire désormais internationalement reconnus. Enfin, la Stratégie prévoit de nouveaux instruments et méthodes de travail – comme une grille d'évaluation, des stratégies dédiées vis-à-vis des principales institutions multilatérales, une répartition des tâches entre le ministère des Affaires étrangères et l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi), et une remise à plat des statistiques et des méthodes de notification de l'aide multilatérale.

des outils d'évaluation et d'audit des organisations multilatérales. Les membres du CAD passent en revue les points forts et les points faibles des institutions multilatérales et évaluent l'impact et l'efficacité de leur action, y compris du point de vue de son adéquation aux politiques et aux priorités des gouvernements. Dans certains cas, le personnel des pays membres du CAD présent sur le terrain suit et évalue la performance des organisations multilatérales dans les pays partenaires. Outre qu'elle permet une plus grande cohésion entre les canaux bilatéral et multilatéral et le partage des enseignements tirés de l'expérience, cette évaluation sur le terrain peut aussi éclairer les décisions concernant l'évolution des relations et les niveaux de financement.

Parallèlement, de nombreux membres du CAD ont conscience que la multiplication des évaluations bilatérales mesurant l'efficacité de l'action multilatérale augmente les risques de doublon et les coûts de transaction. Pour y remédier, un certain nombre de donateurs ont mis au point une approche commune de l'évaluation des organisations multilatérales, à travers le Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN – encadré 7.1).

#### **Encadré 7.1. Le Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales**

Le Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN) a été créé en 2002 par des pays donateurs partageant des valeurs communes : l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Ces pays souhaitent partager leurs informations et tirer ensemble les enseignements de leur expérience de suivi et d'évaluation des activités des organisations multilatérales. Ils organisent également des enquêtes annuelles de perception relatives aux organisations multilatérales, par le biais de leurs réseaux d'ambassades et de bureaux locaux.

En 2006, le MOPAN a mis au point un « tableau de bord prospectif » pour permettre aux pays donateurs d'évaluer l'efficacité des organisations multilatérales. Ce tableau de bord met l'accent sur les relations stratégiques et opérationnelles ainsi que sur la gestion des connaissances. Il comporte 20 indicateurs de performance clés répartis en quatre catégories. Chaque indicateur se décline en deux à six micro-indicateurs. Le MOPAN cherche à connaître l'opinion des parties prenantes sur cette approche et les outils personnalisés de collecte et d'analyse des données qui s'y rattachent afin de mettre à l'épreuve l'approche harmonisée dès la fin 2008.

A compter de 2009, cette nouvelle approche devrait couvrir chaque année six organisations multilatérales par an, par catégorie. Seront concernés les banques multilatérales de développement, les institutions des Nations unies, les organisations internationales d'aide humanitaire et les fonds mondiaux. Afin de rassembler un maximum de perspectives, les données seront collectées auprès d'organisations multilatérales, dans les services centraux et les bureaux locaux des membres du MOPAN ainsi qu'auprès des autorités nationales. Parallèlement, le MOPAN a lancé une évaluation annuelle des pratiques de gestion axée sur les résultats dans chaque organisation. Au-delà de cette étape initiale, qui consiste à suivre et à mieux apprécier l'efficacité et la contribution des organisations multilatérales au développement, il s'agira d'élargir progressivement l'approche dans l'optique de supprimer, à terme, les systèmes d'évaluation propres à chaque membre.

## Fonds mondiaux

Les fonds mondiaux, qui financent des secteurs et sous-secteurs spécifiques – comme la santé, le VIH/sida, l'enseignement primaire et l'environnement<sup>3</sup> – sont devenus d'importants canaux de financement pour les donateurs, en particulier dans les pays à faible revenu. Ils se distinguent des organisations multilatérales en ce sens qu'ils attirent, gèrent et distribuent des ressources destinées à la réalisation d'objectifs de portée mondiale. La communauté des donateurs est fortement incitée à créer des nouveaux fonds pour mobiliser l'opinion publique en faveur de priorités visibles et fédératrices, mais aussi pour faire face à de nouveaux problèmes. Ainsi, pour lutter contre le VIH/sida, les États-Unis ont adopté un Plan d'urgence contre le sida (*Emergency Plan for AIDS Relief*) – l'engagement le plus important jamais pris par une nation pour lutter contre une seule maladie.

Le système de représentation aux conseils d'administration des fonds mondiaux est très variable. Certains accordent automatiquement un siège aux donateurs alors que d'autres instaurent un système de partage ou de roulement. Si les pays membres du CAD veulent s'orienter vers un engagement stratégique auprès des fonds mondiaux, ils doivent pouvoir avoir des échanges avec les membres des conseils d'administration et les autres donateurs autour de questions telles que la gouvernance, les priorités, la pérennité des actions entreprises et l'efficacité de l'aide. Par ailleurs, ils peuvent agir au niveau des conseils d'administration ou au niveau des pays pour s'assurer que les fonds mondiaux respectent bien les pratiques internationalement admises.

Les fonds mondiaux peuvent jouer un rôle complémentaire très efficace en marge des programmes bilatéraux et multilatéraux pour atteindre des objectifs de développement spécifiques. Ils peuvent mobiliser des ressources supplémentaires de source publique et lever des fonds auprès de fondations privées. Ces fonds présentent néanmoins quelques inconvénients. Le ciblage de leur action sur un domaine spécifique ne permet guère de mettre à profit les synergies et risque de contrarier les efforts déployés pour promouvoir des partenariats de développement pilotés par les pays et s'appuyant sur leurs priorités et stratégies nationales. Ils peuvent faire double emploi avec des structures existantes et alourdir les coûts de transaction. Ils servent moins le jeu démocratique que les organisations multilatérales et les gouvernements en étant moins tenus de rendre compte de leur action. Autant d'avantages et d'inconvénients qui peuvent influencer sensiblement sur les décisions de financement des pays membres du CAD, alors même que nombre d'entre eux souhaitent donner à leur engagement auprès des organisations multilatérales un caractère plus stratégique. Au moment d'envisager la création de nouveaux fonds mondiaux, les donateurs doivent peser les inconvénients d'une telle prolifération par rapport aux gains potentiels.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide faisait à juste titre des programmes mondiaux une priorité pour améliorer l'intégration au niveau des pays. En dépit de la diversité de leurs structures de gouvernance et de leurs cadres opérationnels, les programmes mondiaux s'efforcent d'aligner leur concours sur les priorités et systèmes nationaux. Dans la plupart des cas, les financements consentis transitent par les budgets nationaux même si certains fonds empruntent le canal des ONG ou du secteur privé. Certains proposent un soutien budgétaire sectoriel – ou optent pour des approches sectorielles – et participent ce faisant davantage aux dialogues sectoriels. Ainsi, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme s'est associé à des programmes de ce type au Malawi, au Mozambique et au Rwanda alors que le Fonds pour

l'environnement mondial achemine ses concours par l'intermédiaire des institutions des Nations unies et des banques multilatérales de développement présentes sur place. Malgré tout, les fonds mondiaux se heurtent à de nombreuses difficultés pour mettre en application les principes de la Déclaration de Paris (encadré 7.2).

### Encadré 7.2. Les fonds mondiaux et la Déclaration de Paris : progrès et défis

Le Global Programmes Learning Group a étudié les progrès accomplis dans l'application des principes de la Déclaration de Paris. De façon générale, les enseignements qui en ont été tirés, ou en seront encore tirés, sont nombreux. Les fonds mondiaux pourraient faire meilleur usage de la flexibilité dont ils bénéficient dans leurs structures de gouvernance et leurs procédures. En améliorant la communication au niveau national, les pays partenaires et les donateurs prendraient davantage conscience de cette flexibilité et de l'engagement pris de mettre en œuvre la Déclaration de Paris.

*Appropriation* – Les fonds mondiaux obtiennent souvent le concours appuyé des ministères des secteurs visés, de la société civile et du secteur privé, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire. En revanche, il faut encore améliorer le soutien de la part des organes généraux de coordination et des ministères centraux, en particulier des finances.

*Alignement* – Les fonds mondiaux poursuivent des mandats spécifiques, souvent au niveau de sous-secteurs. C'est pourquoi la fixation de priorités doit tenir compte des autres sources de financement, mais aussi 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. Le recours à des approches sectorielles peut les aider à aligner leurs financements sur les priorités des pays 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, pour réduire les coûts de transaction (en particulier pour les gouvernements des pays partenaires) ils étudient désormais les possibilités de collaborer avec d'autres donateurs au sein de groupes multi-donneurs au niveau des pays ou de prendre part à des missions ou des analyses conjointes.

*Gestion axée sur les résultats* – Les fonds mondiaux optent en général pour des méthodes de gestion axées sur les résultats, mettant l'accent sur une gestion rationnelle des moyens mis en œuvre, le suivi, l'évaluation et le contrôle et enfin les résultats obtenus. A cet égard, l'utilisation qu'ils font des systèmes nationaux et des systèmes conjoints des donateurs est assez variable. Ils doivent trouver un moyen d'aligner et d'harmoniser leur action sur ces systèmes en contribuant à l'amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation ainsi que des méthodes d'appréciation des résultats obtenus au regard du développement qu'utilisent les administrations nationales aussi bien que les donateurs.

*Responsabilité mutuelle* – Les fonds mondiaux rendent généralement des comptes à leur public international. Certains ont fixé à cet effet des règles de bonnes pratiques en matière de transparence. En revanche, la reddition de comptes est plus difficile à mettre en œuvre au niveau des pays, en partie du fait de la portée mondiale de leurs mandats et parce qu'ils ne sont pas directement présents sur le terrain. Les fonds mondiaux cherchent à déterminer comment, dans les limites des effectifs disponibles, prendre une part plus importante aux mécanismes de responsabilité mutuelle existant au niveau des pays ou s'y faire représenter.

Source : OCDE (2009c), *Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Pour une meilleure aide au développement, OCDE, Paris.

### Notes

1. Pour des informations plus détaillées, voir le *Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale*, qui analyse les apports d'aide multilatérale et les politiques de ses Membres ([www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats)).
2. L'APD multilatérale a représenté en moyenne 24% de l'APD brute totale du CAD entre 2004 et 2006. Hors allègements de dette, la part de l'APD nette du CAD qui emprunte le canal multilatéral ressort à 29%.
3. Citons notamment le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM).

## Chapitre 8

# Mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide

*Dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, les pays membres du CAD doivent faire face à des défis de nature politique, institutionnelle et opérationnelle. L'application des principes de la Déclaration de Paris contraint souvent les donateurs à adapter les fondements législatifs et l'orientation profonde de leur politique et de leurs institutions de coopération pour le développement. En outre, il arrive que ces principes (tels que l'amélioration de la visibilité à court terme et le renforcement des relations politiques) soient en contradiction avec les objectifs politiques poursuivis, ce qui oblige les organismes donateurs à œuvrer sans relâche pour gagner et conserver un soutien et une dynamique politiques, et pour communiquer efficacement avec les principales parties prenantes, notamment le grand public.*

## Enjeux institutionnels du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide

La mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide s'accompagne de trois enjeux d'ordre institutionnel : (a) la *décentralisation* au niveau des pays, (b) l'*ajustement de la gestion des ressources humaines* (voir chapitres 3 et 4), et (c) l'*adaptation des procédures*.

- a) Pour maintenir la cohésion de leurs efforts de coopération pour le développement malgré la décentralisation, les membres du CAD doivent trouver le bon équilibre entre un certain niveau d'autonomie sur le terrain et la politique de développement conduite par les services centraux. Cela s'avère difficile lorsque les systèmes des donateurs sont fragmentés. Au vu des bonnes pratiques dégagées, il semble que pour garantir une circulation de l'information et une notification efficaces, les donateurs aient besoin de systèmes d'assurance-qualité fiables et d'une bonne communication interne.
- b) La gestion des ressources humaines doit souvent être réorganisée afin d'encourager le personnel à mettre en œuvre le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, de mettre en place des formations idoines et de recruter un plus grand nombre d'agents locaux. C'est ce que font les donateurs en instituant des dispositifs incitatifs tout au long du parcours professionnel des agents, en proposant des postes à responsabilité à des agents recrutés localement et en se dotant d'un riche éventail de compétences sur place.

### Encadré 8.1. Programme d'action d'Accra : les défis à relever pour les gestionnaires de l'aide

Le Programme d'action d'Accra impose aux gestionnaires de l'aide de relever un certain nombre de défis spécifiques, consistant notamment à :

1. Utiliser les systèmes nationaux plutôt que ceux des donateurs pour acheminer l'aide, et faire transiter au moins 50% de l'aide d'État à État par les mécanismes fiduciaires des pays partenaires.
2. Passer de conditions prescriptives à un ensemble défini de conditions harmonisées et transparentes en fonction des objectifs de développement des pays partenaires.
3. Trouver un accord au niveau international sur des principes de bonnes pratiques pour une division du travail dirigée par les pays et remédier au problème des pays orphelins de l'aide.
4. Fournir aux pays partenaires des informations sur leurs plans en matière d'aide à horizon de trois à cinq ans.
5. Utiliser des données produites par des organismes indépendants afin de compléter les efforts déployés au niveau des pays pour consolider la reddition mutuelle de comptes entre donateurs et partenaires.

- c) Les procédures doivent également être adaptées de façon à pouvoir utiliser les systèmes nationaux, notamment les systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés.

Le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide a ainsi des répercussions directes sur les systèmes opérationnels des donateurs. Il invite notamment à rendre les apports d'aide futurs plus prévisibles à moyen terme pour les pays partenaires (malgré les contraintes résultant des procédures budgétaires annuelles des pays donateurs) grâce au recours à des approches fondées sur des programmes et à un ciblage de l'aide sur un nombre plus restreint de pays, de secteurs et d'activités (voir encadré 8.1).

## Améliorer l'efficacité de l'aide

La plupart des membres du CAD se sont dotés de plans d'action pour l'efficacité de l'aide. Ces derniers sont généralement précis, concrets et assortis d'échéances. Le Groupe Nordique Plus a par exemple adopté un plan d'action ainsi que des directives et des outils à l'appui de l'efficacité de l'aide. Au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, les directives opérationnelles internes relatives à l'élaboration et à la gestion des stratégies-pays ont été revues afin d'aider le personnel à mettre en œuvre des plans d'action. Cependant, revoir des procédures et des directives pour transposer des stratégies et des principes en traçant des orientations idoines pour les missions sur le terrain demande du temps<sup>1</sup>. C'est pourquoi le rythme et l'ampleur des réformes sont encore variables selon les programmes des donateurs (OCDE, 2008e).

De même, il n'existe pas de stratégie universellement applicable pour mettre en œuvre le programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide dans l'ensemble des pays partenaires. Certains d'entre eux, à l'instar du Burkina Faso, du Ghana, du Mozambique et du Vietnam, ont fait de la Déclaration de Paris une priorité nationale et en sont à un stade plutôt avancé de la mise en œuvre des principes qu'elle contient. Dans certains pays fragiles en revanche, le contexte de la mise en application des principes est très différent et plus complexe en raison de la faible capacité des dirigeants à gouverner et à conduire le processus de développement.

## Cinq principes à appliquer

### *Appropriation*

L'appropriation est définie dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement grâce à des processus locaux associant le Parlement et les autorités locales ainsi qu'à un débat franc et ouvert avec les organisations de la société civile. Ces politiques doivent se concrétiser par des budgets et des programmes opérationnels axés sur les résultats, en accord avec les engagements internationaux pris par les pays dans des domaines tels que l'égalité homme-femme, le respect des droits de l'homme, le handicap ou la préservation de l'environnement. L'appropriation nécessite également que les donateurs alignent leur aide sur les politiques et les programmes des pays bénéficiaires. La notion d'« appropriation » fait toutefois l'objet d'interprétations variées quant à sa signification exacte et aux obligations qui en découlent (Centre de développement de l'OCDE, 2008c). Par ailleurs, la mise en œuvre du principe de l'appropriation suppose généralement un renforcement des capacités des partenaires au développement tant sur le plan

des ressources humaines que des institutions. Cependant, les pressions exercées par les donateurs en matière de visibilité et d'imputation risquent de compliquer, pour les pays partenaires, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques de développement et des programmes de développement financés par l'aide (Wood et al., 2008).

### **Alignement**

Les donateurs ont accepté d'aligner leur soutien global sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures nationales, et en particulier d'avoir recours de préférence aux systèmes nationaux (gestion des finances publiques, système de passation des marchés, vérification des comptes, suivi et évaluation, évaluations sociales et environnementales) pour les programmes d'aide gérés par le secteur public, autant d'éléments essentiels pour renforcer l'appropriation. Les pays bénéficiaires acceptent en contrepartie d'améliorer leurs systèmes et leurs institutions, avec le soutien des donateurs.

Les donateurs ont plusieurs façons d'améliorer l'alignement : réduire le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre, s'en remettre plus souvent à des approches-programme, avoir recours au soutien budgétaire général ou sectoriel, délier l'aide, ou encore moduler les stratégies-pays afin de les aligner sur les processus et les calendriers locaux. Les donateurs sont également encouragés à revoir les directives destinées à leur personnel et à créer des dispositifs internes d'incitation pour favoriser l'alignement.

Les faits donnent à penser qu'il est plus facile d'aligner les politiques des donateurs sur les stratégies de réduction de la pauvreté que sur les activités de terrain. Des décalages ont tendance à apparaître lorsque les accords sur les politiques se matérialisent par des programmes et des projets opérationnels, et notamment lorsqu'interviennent les administrations locales et infranationales. Le manque de ressources humaines, de structures institutionnelles et de procédures dans les pays partenaires ainsi que les exigences des donateurs expliquent en partie ces décalages. Afin de minimiser les risques, les donateurs optent pour une approche progressive épousant la cadence à laquelle les pays partenaires renforcent leurs propres systèmes. La Suède, par exemple, réduit au maximum les risques en procédant à une évaluation des capacités de mise en œuvre des pays partenaires, de la transparence et du risque de corruption ainsi que du respect des droits de l'homme. Le Programme d'action d'Accra exhorte en outre donateurs et pays bénéficiaires à entreprendre conjointement ce type d'évaluation.

#### **Le Danemark au Vietnam : s'adapter pour améliorer l'alignement**

*L'Ambassade du Danemark au Vietnam a consacré trois ans à l'élaboration de nouvelles méthodes de travail destinées à lui permettre d'utiliser progressivement les structures et les systèmes vietnamiens pour la mise en œuvre de ses programmes et projets. Le rôle des conseillers de l'Agence danoise d'aide au développement international (Danida), qui avaient à l'origine pour mission de gérer les programmes, a donc évolué et consiste désormais à prodiguer des conseils au gouvernement vietnamien. L'Ambassade a également renforcé sa participation aux dialogues sur les politiques à suivre organisés avec des partenaires vietnamiens. Des vérifications portant sur l'utilisation des fonds, des contrôles improvisés pour déterminer l'efficacité de l'aide ainsi que des évaluations des besoins effectuées pour suivre les programmes menés par les autorités vietnamiennes permettent d'obtenir une idée plus précise de l'échelonnement des versements des fonds destinés à l'État vietnamien.*

Le soutien budgétaire favorise l'alignement et la création de systèmes locaux. La Commission européenne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande ont adopté des politiques visant à améliorer et à coordonner le soutien budgétaire tant national que sectoriel. D'autres donateurs ont fixé un plafond pour le soutien budgétaire (25% dans le cas du Danemark, par exemple) ou n'y ont que peu ou pas recours. Du point de vue des donateurs, les principaux obstacles au soutien budgétaire sont liés à des risques politiques et fiduciaires, aux faibles capacités des pays bénéficiaires (en matière de gestion des finances publiques notamment), à l'absence de transparence et de reddition de comptes, au fait que le soutien budgétaire est essentiellement dirigé vers l'administration centrale des pays partenaires et contribue à affaiblir les liens avec les réalités locales, et enfin au fait qu'il est alors plus difficile de rendre des comptes aux parlements sur les résultats obtenus grâce au soutien budgétaire (Wood et al., 2008).

### Harmonisation

« Axer l'aide sur un nombre restreint de pays, de secteurs et, en particulier, d'activités. » (Leçon 10)

L'harmonisation recouvre l'échange informel d'informations entre donateurs, la création de groupes de coordination entre donateurs ainsi que la simplification des procédures et la mise en place de dispositifs communs pour concevoir, gérer et mettre en œuvre l'aide. Des stratégies d'aide conjointes, définissant une stratégie unique par pays applicable par tous les donateurs, ont été élaborées au Ghana, en Tanzanie (voir encadré 8.2), en Ouganda et en Zambie (Wood et al., 2008). Le recours, en lieu et place des projets, aux approches fondées sur des programmes et aux approches sectorielles accroît les possibilités d'analyser conjointement les besoins des pays et de mettre en commun des fonds. Le Danemark, la Norvège et la Suède partagent ainsi des locaux dans certains pays partenaires de manière à faciliter les interactions et à comprimer les coûts de transaction.

#### Encadré 8.2. La stratégie d'aide conjointe à la Tanzanie

La Stratégie d'aide conjointe à la Tanzanie, de même que le Plan d'action et le Cadre de suivi adoptés par la suite, contiennent des orientations claires sur les moyens de renforcer l'harmonisation, approuvées par les pays partenaires et les donateurs en vertu d'un Protocole d'accord. Cette stratégie commune exhorte notamment les donateurs à s'aligner entièrement sur les stratégies nationales, à respecter des périodes sans mission, à aider les pouvoirs publics dans leurs efforts pour se doter de capacités durables, à rationaliser le nombre de secteurs ou de domaines transversaux dans lesquels ils interviennent, à limiter le nombre de donateurs « actifs » et à nommer un « partenaire chef de file » pour chaque secteur, à souscrire à des critères de « bonnes pratiques » lorsqu'ils utilisent des fonds communs et répartissent les financements entre les projets et enfin, à harmoniser leurs activités, leurs décisions de financement, leurs exigences, leurs travaux d'analyse, leurs réunions, leurs missions et leurs évaluations. Elle définit en outre des critères pour la division du travail.

Le Groupe des partenaires pour le développement chargé de la question de l'égalité homme-femme (Development Partner Group on Gender Equality, DPG-GE) a quant à lui tracé des orientations sur la manière d'aborder la question de l'égalité entre les sexes au niveau sectoriel. Il est sur le point de parachever une stratégie pour la division du travail qui concordera avec la Stratégie d'aide conjointe à la Tanzanie.

Source : Irish Aid (2008), Cross Cutting Issues in Joint Assistance Strategies/Harmonisation Mechanisms: Gender Equality, Environmental Sustainability, Human Rights and HIV/AIDS, non publié.

La fragmentation de l'aide, c'est-à-dire le fait que de nombreux donateurs répartissent des apports d'aide de faibles montants entre les pays en développement, alourdit le coût de l'acheminement de l'aide et risque d'en réduire l'efficacité. Le Programme d'action d'Accra souligne la nécessité d'améliorer la complémentarité entre les efforts des donateurs ainsi que la division du travail. Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide assure l'observation et le recueil de données sur les bonnes pratiques suivies au niveau des pays. Celles-ci consistent notamment à créer des matrices pour le soutien des donateurs par secteur, à limiter le nombre de donateurs par secteur et de secteurs par donneur, à désigner des donateurs chefs de file dans certains secteurs, à mettre en place des accords de coopération déléguée ou de partenariat silencieux et à supprimer progressivement l'aide dans certains secteurs. Le Programme d'action d'Accra prévoit également l'instauration d'un dialogue entre les pays sur la division internationale du travail à partir de juin 2009.

L'Union européenne fait figure d'exemple en matière d'amélioration de la coordination et de la complémentarité entre les États Membres. En 2007, l'UE a élaboré un code de conduite sur la division du travail dans des pays partenaires dont l'application est assurée par l'Initiative de mise en œuvre accélérée de l'UE sur la division du travail et la complémentarité<sup>2</sup>. Selon ce code, les donateurs sont invités à :

- concentrer leur participation active sur un nombre limité de secteurs (trois secteurs + soutien budgétaire général + soutien à la société civile);
- prévoir des stratégies de sortie responsables débouchant sur un redéploiement au bénéfice d'autres activités dans le pays;
- mettre en place des dispositifs reposant sur un donneur chef de file;
- opter pour des formules de coopération déléguée/partnership délégué lorsqu'ils ne sont pas donateurs chefs de file;

### Encadré 8.3. Programme Aid Partnership du Mozambique

Au Mozambique, le gouvernement a mis en place un dispositif officiel, le Programme Aid Partnership (PAP, également connu sous l'appellation G-19) en vue de consulter les donateurs et de renforcer la coordination. Soixante-douze donateurs bilatéraux et multilatéraux interviennent au Mozambique, constituant un réseau extrêmement complexe et peu organisé. Le PAP fait participer 19 organismes de développement et ambassades à un dialogue régulier. Les membres de ce partenariat fournissent 30% de leur aide par le biais du budget de l'État et ont recours aux systèmes nationaux. Des groupes de travail sectoriels ou thématiques ont été créés ainsi qu'un site Internet qui facilite les échanges d'information.

Un système de reddition mutuelle de comptes, qui va au-delà de la Déclaration de Paris, classe par ordre de priorité les activités de soutien budgétaire général et les approches-programme. Des évaluations conjointes annuelles ont pour finalité de parvenir à un accord sur l'octroi de l'aide en fonction des résultats, et des examens de mi-année sont entrepris avant l'établissement du Cadre de dépenses à moyen terme et préalablement à la soumission du Plan économique et social et du budget à l'Assemblée de la République. Chaque année, des consultants indépendants évaluent par un système de notation les performances du PAP et classent les membres de ce programme au regard d'une matrice d'objectifs et d'indicateurs issus de la Déclaration de Paris. Grâce au dialogue sur les mesures à prendre et aux évaluations des performances qui ont été conduites, 65% du budget sont alloués chaque année à des secteurs prioritaires pour la réduction de la pauvreté, dont 50% au moins vont à la santé et à l'éducation.

- veiller à ce que le soutien des donateurs soit adapté à la situation (minimum un donneur, maximum 3-5 donateurs par secteur stratégique);
- reproduire au niveau régional les principes préconisés au niveau du pays;
- fixer un nombre limité de pays prioritaires pour renforcer le ciblage géographique;
- traiter le problème des pays oubliés/orphelins de l'aide en redéployant les ressources;
- analyser les points forts et les multiplier grâce à des autoévaluations des avantages comparatifs;
- poursuivre les progrès sur certaines dimensions de la complémentarité (verticale et inter-modalité/inter-instrument);
- approfondir les réformes.

Les membres du Groupe Nordique Plus, fort d'une longue expérience du travail en coopération, ont bien progressé sur la voie de l'harmonisation. Ils ont mis au point plusieurs outils précieux, dont un guide des dispositifs de financement conjoint (2004), un document intitulé *Procurement Policy* (2004) et un Guide (2005) également consacré à la passation des marchés, des principes complémentaires pour les processus sous-tendant les stratégies d'aide conjointe (2005) et enfin un guide pratique de la coopération déléguée (2006). Le Groupe Nordique Plus délègue également certaines activités de coopération à ses

#### Encadré 8.4. Division du travail en Zambie

A l'issue d'une autoévaluation des donateurs et d'une étude qu'elle a consacrée à leur action dans divers secteurs, l'administration zambienne a publié en avril 2006 une première version des modalités de division du travail qui aurait sa préférence, laquelle a ensuite fait l'objet de débats avec les différentes parties prenantes. Les donateurs ont accepté de prendre conjointement, à deux ou trois, la direction des opérations dans des secteurs où ils joueraient un rôle de « chef de file », de « partenaire actif », de « partenaire silencieux » ou encore « de partenaire en cours de désengagement » et de faire en sorte que leur action dans les 17 secteurs concernés concorde avec la stratégie de lutte contre la pauvreté et les politiques mises en œuvre par les différents ministères.

Plusieurs résultats positifs peuvent déjà être portés au crédit du programme pour la division du travail et des accords conclus dans ce cadre, notamment une amélioration de l'échange d'information et de la coordination entre les donateurs, une simplification de la communication entre les donateurs et l'administration ainsi qu'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 éprouvent d'énormes difficultés à se désengager de certains secteurs, en partie en raison du fait qu'ils pensent devoir agir très progressivement pour ne pas perturber des activités ou remettre en question des engagements en cours. La couverture sectorielle/thématique est par ailleurs très inégale puisque la plupart des donateurs orientent de préférence leur action vers les secteurs de la santé et de la gouvernance. La décentralisation du pouvoir de décision varie également considérablement : plusieurs donateurs s'en remettent aux services centraux pour les décisions ayant trait à la répartition des tâches. Certains ressentent par ailleurs le besoin de conserver une visibilité et se contentent donc difficilement d'un rôle « silencieux ». Enfin la division du travail actuelle ne permet pas de prendre pleinement en considération les questions transversales et les donateurs émergents.

Source : *Rationalising Aid Delivery – Partner Country Experience and Perspectives*, Atelier de Pretoria organisé par l'équipe de projet du CAD chargée de la rationalisation de l'acheminement de l'aide et de la complémentarité.

membres : c'est ainsi que le Danemark confie à la Suède la gestion intégrée des ressources en eau au Burkina Faso. L'expérience montre toutefois que de tels accords peuvent dans un premier temps accroître les coûts de transaction (Wood et al., 2008).

### **Gestion axée sur les résultats**

*« Consolider la culture de la gestion axée sur les résultats et adapter en conséquence les dispositifs d'incitation, mais selon des modalités qui promeuvent et non affaiblissent les structures locales de reddition de comptes. » (Leçon 11)*

La gestion axée sur les résultats consiste à gérer et à mettre en œuvre des programmes ou des projets d'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision. Les membres du CAD s'accordent sur le fait que la gestion axée sur les résultats mérite davantage d'attention et ils reconnaissent qu'il s'agit d'une démarche de longue haleine pour laquelle il y a encore à résoudre des problèmes considérables de capacités locales et de méthodologie<sup>3</sup>. Dans le même temps, les donateurs sont soumis à une pression accrue de la part des parlements, des gouvernements et de la société civile qui exigent que les effets de l'aide sur la vie des personnes en situation de pauvreté soient démontrés.

La mise en place d'un suivi et d'une évaluation, ainsi que de capacités statistiques, au niveau des pays est un préalable indispensable pour pouvoir instaurer une « culture du résultat ». Le fait que de multiples cadres de résultats continuent de coexister tant du côté des donateurs que du côté des bénéficiaires constitue cependant un frein. Force est de constater que les progrès en matière de gestion axée sur les résultats ont été lents dans les pays partenaires censés « mettre en place à l'horizon 2010 des cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi<sup>4</sup> ». On peut en déduire que les donateurs utilisant les cadres de suivi axés sur les résultats des pays partenaires ne sont pas nombreux. Les pays membres du CAD œuvrent en revanche au renforcement des capacités dont disposent les systèmes nationaux de statistiques et d'information et ont notamment créé un fonds multidonneurs pour accroître les capacités statistiques des pays partenaires<sup>5</sup>.

Les membres du CAD travaillent par ailleurs au renforcement de leurs propres cadres de gestion des performances, de leurs guides méthodologiques, de leurs programmes de formation et de sensibilisation du personnel à la gestion axée sur les résultats, ainsi qu'à l'amélioration de leurs dispositifs d'incitation destinés à récompenser les agents non seulement d'avoir décaissé les fonds mais également d'être parvenus à obtenir des retours sur investissement durables sur le long terme. Le suivi, l'évaluation et la vérification font souvent partie intégrante de la gestion des performances qui constitue généralement un instrument efficace d'évaluation des performances des différents services et des membres du personnel. Cette démarche correspond à la formule dite du « cadre de suivi interne des performances » que certains donateurs ont adoptée et que le CAD a vivement approuvée, encore que toutes les initiatives prises en ce sens à ce jour auraient besoin de faire l'objet d'un effort d'intégration et de simplification plus grand. De plus, les organismes d'aide doivent garder à l'esprit le fait que ce type de cadre est susceptible de produire des effets d'incitation pervers ou de susciter une aversion excessive pour le risque.

### **Responsabilité mutuelle**

La notion de responsabilité renvoie au fait que les donateurs et les pays partenaires sont tenus de rendre compte à leurs citoyens des résultats obtenus en matière de développement. La « responsabilité mutuelle » renvoie au fait que les donateurs et les pays

### *L'Office of Development Effectiveness australien*

*L'Office of Development Effectiveness (ODE) australien surveille la qualité et évalue les retombées du programme d'aide australien. Il a pour mission de faire rapport sur l'efficacité de l'aide australienne et de répertorier les domaines dans lesquels cette efficacité pourrait être améliorée tout en œuvrant également au renforcement des systèmes de gestion des performances. L'ODE est une entité indépendante rendant directement compte au Directeur général d'AusAID. Il est dirigé par le Comité de pilotage pour l'efficacité du développement (Development effectiveness Steering Committee – DESC), présidé par le Directeur général d'AusAID et composé de secrétaires adjoints des ministères des Affaires étrangères et du Commerce, du Premier ministre et de son cabinet, des ministères des Finances et de la Déréglementation, du Trésor ainsi que de l'économiste principal d'AusAID. Le comité conseille l'ODE sur les priorités qui doivent orienter ses travaux, commente son rapport annuel Annual Review of Development Effectiveness et donne son avis au Ministre concerné sur la qualité des principales nouvelles stratégies-pays et nouvelles propositions de budget<sup>6</sup>.*

partenaires se rendent mutuellement des comptes. En vertu de la Déclaration de Paris, donateurs et pays partenaires sont tenus de respecter les principes de la reddition mutuelle de comptes, de la transparence et de la présentation de résultats quantifiables.

Les donateurs disposent de plusieurs moyens pour œuvrer à la responsabilité mutuelle dans les pays partenaires : renforcer les capacités, organiser des évaluations mutuelles, renforcer les approches participatives aux stades de la définition des stratégies et de l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces stratégies, ou encore fournir en temps voulu aux partenaires des informations transparentes et complètes sur les apports d'aide pour leur permettre de rendre pleinement compte aux instances parlementaires et aux citoyens de l'utilisation faite des ressources budgétaires.

La responsabilité mutuelle est l'un des principes énoncés dans la Déclaration de Paris dont la mise en œuvre est la moins avancée. Les donateurs et les pays en développement se sont engagés à mettre en place d'ici 2010 des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans tous les pays signataires de la Déclaration de Paris. Dans le Programme d'action d'Accra, il est souligné qu'il convient de renforcer la surveillance parlementaire et d'associer davantage les citoyens aux évaluations mutuelles. Il apparaît que les Pays-Bas disposent d'un éventail varié de mécanismes, existants et en construction, pour des évaluations mutuelles à différents niveaux (Wood et al., 2008) : consultations annuelles sur les principales stratégies nationales, équipes de projet et groupes d'étude indépendants chargés du suivi de l'harmonisation ou d'autres plans d'action, groupes consultatifs, tables rondes ou instances équivalentes, consultations sur les stratégies d'aide conjointes, examens conjoints des stratégies sectorielles et des principaux programmes de financement ou encore audits sociaux<sup>7</sup>. Les évaluations conjointes sont généralement mieux perçues et considérées comme plus utiles du fait qu'elles supposent une appropriation tant du côté des donateurs que du côté des pays bénéficiaires. Ces mécanismes de responsabilité mutuelle, lorsqu'ils sont présents, comme au Mozambique (voir encadré 8.3), semblent avoir un effet « disciplinant » sur les donateurs et les pays partenaires (Wood et al., 2008).

### Conception de la responsabilité mutuelle selon les Pays-Bas

Les Pays-Bas ont adopté plusieurs mesures afin d'améliorer la reddition de comptes aux pays partenaires. L'une d'elles consiste notamment à fournir, lorsqu'ils sont parties prenantes à des stratégies d'aide conjointes (en Ouganda et en Zambie par exemple), des informations sur les engagements pris vis-à-vis des pays concernés et à respecter les schémas de financement établis pour les programmes alignés. L'autre se concrétise, lorsque les Pays-Bas président le Conseil de l'Union européenne, par l'organisation régulière de consultations politiques entre les donateurs de l'UE et les autorités nationales des pays partenaires (au Mali par exemple) sur la question de la responsabilité mutuelle. La dernière mesure a conduit les Pays-Bas à faire du soutien budgétaire général un soutien axé sur les résultats qui attribue aux pays partenaires la responsabilité des résultats découlant de l'emploi des fonds et à privilégier de plus en plus, en Afrique subsaharienne, un soutien budgétaire général octroyé dans un cadre pluriannuel.

### Notes

1. Données tirées de l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Première phase (Wood et al., 2008) ; de l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, OCDE, Paris ([www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf)) (OCDE, 2008g), et de la Mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Enseignements tirés des examens par les pairs – Rapport de synthèse, OCDE, Paris (OCDE, 2008e).
2. Les États Membres et la Commission s'emploient, en collaboration avec les gouvernements de 30 pays partenaires, à recenser les avantages comparatifs des uns et des autres, à désigner des donateurs chefs de file et à établir des accords de coopération déléguée selon des critères élaborés en commun. Un premier rapport de suivi a été publié en janvier 2009 dans le cadre de l'Initiative de mise en œuvre accélérée.
3. La Table ronde de Hanoi sur la gestion au service de résultats en matière de développement qui s'est tenue en février 2007 a apporté des informations encourageantes sur les bonnes pratiques suivies par un nombre croissant de pays bénéficiaires qui instaurent des systèmes nationaux d'élaboration des politiques à partir d'observations factuelles, multiplient les évaluations et mettent davantage l'accent sur les résultats effectifs des programmes nationaux, y compris ceux qui sont financés par l'aide.
4. Indicateur 11 de la Déclaration de Paris.
5. Résultat de la Table ronde de Hanoi sur la gestion au service de résultats en matière de développement.
6. [www.ode.ausaid.gov.au/about/index.html](http://www.ode.ausaid.gov.au/about/index.html).
7. L'audit social consiste à passer en revue les ressources, financières et non financières, affectées par des organismes publics à des initiatives en faveur du développement ainsi que les conséquences de ces initiatives sur la société, puis à diffuser ces informations, le plus souvent dans un cadre public de sorte que ces instances et organismes publics rendent compte de leurs actes aux citoyens.

## Chapitre 9

# Traitement des questions intersectorielles

*La réduction de la pauvreté, l'égalité homme-femme, la bonne gouvernance, la protection de l'environnement, le développement des capacités, le VIH/sida et les droits de l'homme sont des questions qui intéressent tous les secteurs. Les prendre en considération est indispensable pour rendre l'aide plus efficace et obtenir des résultats durables. Si la majorité des membres du CAD ont défini une ligne d'action dans ces domaines, seuls quelques-uns se sont dotés des ressources humaines et budgétaires et des pratiques de gestion nécessaires à sa mise en œuvre. Or, il est crucial de franchir le pas entre l'adoption de politiques touchant les questions intersectorielles et leur mise en pratique.*

Les leçons et les bonnes pratiques dégagées dans le domaine de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes peuvent utilement être appliquées à d'autres questions transversales. Elles mettent notamment en évidence l'importance de procéder à une évaluation critique des approches retenues jusque là pour œuvrer à la réalisation des OMD, d'affecter des moyens financiers au règlement de problèmes spécifiques, de trouver un équilibre entre intégration et interventions ciblées, d'accorder les ressources humaines aux objectifs fixés, d'avoir à rendre compte des résultats obtenus et de renforcer la mise en œuvre au niveau des pays.

## Passer des principes à la pratique

Le traitement des questions ou problèmes intersectoriels représente toujours un défi même lorsque ces derniers sont au cœur des politiques de développement. Le fossé existant entre les principes et la pratique est difficile à combler. Bien que la plupart des pays membres du CAD considèrent trois ou quatre thèmes transversaux comme devant occuper une place déterminante dans leur action de coopération pour le développement, sauf en ce qui concerne l'égalité homme-femme, il existe peu d'informations sur la façon dont ils ont intégré ces questions dans leurs programmes à l'appui du développement<sup>1</sup>.

Un moyen d'œuvrer au règlement des problèmes transversaux consiste à allier stratégie d'intégration et action ciblée. Trouver le bon dosage entre les mesures d'intégration et les programmes ciblés est indispensable pour obtenir des progrès durables vers la réalisation des OMD. Garantir l'égalité homme-femme et le souci de l'environnement, éliminer le VIH/sida et faire respecter les droits de l'homme ne peut se faire en un jour. Cela requiert un engagement (humain et financier) sur le long terme de la part des donateurs mais aussi des pays partenaires, ce qui a d'importantes implications pour le dialogue avec les pays partenaires.

La bonne pratique d'Irish Aid, exposée ci-dessous, fournit un exemple d'approche possible pour l'intégration des questions intersectorielles.

### *Stratégie d'intégration des questions transversales adoptée par l'Irlande*

*La stratégie d'intégration d'Irish Aid pour 2007-2009 vise à améliorer la qualité et l'efficacité de sa contribution à la réduction durable de la pauvreté. Elle sert de guide pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de toutes les interventions dans les pays de programme. Elle comprend notamment des actions de formation et la construction d'une base de connaissances dans les quatre domaines prioritaires, à savoir l'égalité homme-femme, le VIH/sida, la gouvernance et l'environnement. Les grands axes en sont un durcissement des obligations de comptes et un renforcement du contrôle exercé par la haute direction, la constitution au niveau des services centraux d'une équipe de conseillers techniques et d'agents chargés d'aider les partenaires, l'application d'une démarche reposant sur l'intégration dans les stratégies pour les pays de programme et la préparation de budgets et de plans d'exécution. La prochaine étape consistera en la mise en place de dispositifs d'assurance qualité et de suivi afin de recueillir des informations sur les enseignements à tirer de l'expérience accumulée et d'améliorer la gestion des connaissances.*

## Accélérer la concrétisation des OMD

Pour accélérer les progrès en vue de la réalisation des OMD, les pays membres du CAD peuvent commencer par évaluer d'un œil critique leurs approches actuelles à l'égard de l'OMD 6 (combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies) et de l'OMD 7 (assurer

un environnement durable), comme ils l'ont récemment fait pour l'ODD 3 (promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) lorsqu'ils ont pris conscience qu'ils n'étaient pas parvenus à atteindre cet objectif à la date fixée, à savoir en 2005. Ainsi, l'Australie a fait de l'égalité homme-femme une priorité absolue, et celle-ci est devenue, avec l'autonomisation des femmes, une composante essentielle des programmes de l'Irlande et de l'Espagne. Des responsables gouvernementaux, des organisations internationales, des entreprises, des organisations de la société civile et des organes de presse se sont vu remettre une torche de champion de l'ODD 3 pour s'être engagés à « en faire davantage » pour accélérer la réalisation de cet objectif. Pas moins de cent torches ont voyagé à travers le monde jusqu'à la réunion de haut niveau sur la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement organisée par les Nations unies en septembre 2008, à mi-chemin de la date butoir de 2015. Les pays membres du CAD pourraient bien suivre cet exemple et organiser des événements spéciaux afin d'attirer l'attention sur l'importance des questions intersectorielles pour la concrétisation des OMD.

### ***Affecter des moyens financiers spécifiques***

L'allocation de fonds spécifiques aux questions intersectorielles pourrait également accélérer les progrès vers quelques OMD. S'étant aperçus que les efforts en matière d'égalité homme-femme avaient perdu de leur vigueur, certains donateurs ont considérablement augmenté l'aide consacrée à ce domaine. L'Irlande, la Norvège et les Pays-Bas ont créé des lignes budgétaires spécialement réservées à des activités en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes car il était manifeste que la seule « intégration » de cette problématique ne produisait pas de résultats concrets. L'enveloppe consacrée à l'égalité homme-femme par la Norvège et les Pays-Bas est garantie pour une durée prédéterminée et augmentée chaque année. Comme le montre l'exemple ci-après, elle n'est pas réservée uniquement à des activités visant les femmes, mais sert également à financer des initiatives axées sur les hommes et les garçons de nature à promouvoir l'égalité des sexes.

### ***Accorder les ressources humaines aux objectifs fixés***

Pour le traitement des questions transversales, les pays membres du CAD doivent prévoir des ressources humaines à la hauteur des objectifs poursuivis et imposer au personnel une obligation de reddition de comptes. Il est indispensable de pouvoir compter sur des spécialistes qualifiés, possédant suffisamment d'expérience et d'autorité pour participer pleinement aux réunions et s'y faire entendre, qui puissent collaborer avec les autres agents et les homologues locaux à la conception des activités et à l'intégration des problèmes intersectoriels dans les programmes de développement. Les questions intersectorielles sont souvent complexes, mais également sensibles sur le plan politique et culturel. Il est donc essentiel que le personnel des organismes et des ambassades soit formé de façon à être en mesure de prendre les décisions appropriées pour la mise en œuvre des politiques définies. Dans le cadre d'une gestion des ressources humaines destinée à assurer la réalisation des objectifs à caractère transversal, il faut également imaginer des récompenses pour les représentants sur le terrain qui parviennent à intégrer des sujets sensibles tels que les droits de l'homme et le VIH/sida dans le dialogue avec les ministères des finances ou des ministères sectoriels. Un suivi régulier des résultats, une réévaluation des approches et un durcissement des obligations de reddition de comptes de la direction et du personnel quant aux résultats obtenus sont également importants pour améliorer la performance.

### *Approche de la Norvège pour financer la promotion des droits des femmes et de l'égalité des sexes*

En 2005, le gouvernement norvégien a renouvelé son engagement à promouvoir les droits des femmes et l'égalité des sexes ce qui l'a conduit à relancer les mesures visant à assurer la réalisation des objectifs fixés et à allouer des ressources supplémentaires à l'action dans ce domaine. En conséquence, le budget 2007 du ministère des Affaires étrangères relatif à la coopération pour le développement incluait une nouvelle ligne, de 25 millions EUR, dédiée au renforcement des capacités et des compétences en matière de droits des femmes et d'égalité des sexes. De plus, ces fonds servent aussi à financer des initiatives s'adressant aux hommes ainsi qu'aux garçons et portant sur la discrimination et la stigmatisation des minorités sexuelles. Une somme de 24 millions EUR supplémentaires était allouée à la promotion des droits des femmes et de l'égalité des sexes dans le cadre d'autres lignes budgétaires. Dans le budget 2008-2009, l'enveloppe consacrée à l'égalité homme-femme a été portée à 30 millions EUR. Outre ces dispositions ciblées, des mesures plus vastes ont été prises pour garantir la prise en considération des questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes dans le budget global de la coopération pour le développement.

### **Stimuler l'engagement opérationnel**

Pour assurer la mise en œuvre effective des politiques intersectorielles, il est capital de trouver un moyen de stimuler la volonté d'agir des organismes donateurs et des autorités des pays partenaires. Pour ce faire, il est essentiel d'adopter une approche pragmatique, étayée par une bonne information et dont le pilotage est laissé aux instances locales. Cela implique de faire participer les organisations nationales au dialogue ainsi qu'à la planification, à la budgétisation et au suivi des résultats. Pour obtenir des avancées sur les questions intersectorielles dans les pays partenaires, les donateurs peuvent s'appliquer à :

- renforcer la capacité des organisations de la société civile des pays partenaires de promouvoir la prise en compte des questions relatives à l'égalité homme-femme, à la lutte contre le VIH/sida, à l'environnement et aux droits de l'homme dans les plans et les programmes de développement de ces pays.
- élaborer des plans d'action et, en collaboration avec d'autres donateurs, s'employer à faire en sorte qu'une plus large place soit accordée aux questions transversales dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et les programmes sectoriels.
- aborder des questions spécifiques dans le dialogue au niveau des pays (par exemple : l'exercice d'une activité économique en tant que moyen pour les femmes de devenir autonomes, ou encore les droits de l'enfant à travers la démobilisation et la réintégration des enfants soldats). Les engagements régionaux et internationaux en matière d'égalité des sexes, de droits de l'homme et de protection de l'environnement pourraient servir d'amorce à un dialogue sur ces sujets.
- soutenir des travaux d'analyse visant à identifier les manques et les contraintes, ainsi qu'à repérer les partis pris qui faussent les dépenses budgétaires des pays partenaires afin d'y remédier.
- établir un lien entre questions intersectorielles, par exemple l'égalité homme-femme et le VIH/sida, ou encore la viabilité environnementale et les droits de l'homme.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a induit chez les donateurs une dynamique nouvelle dans leur approche de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des

femmes, du renforcement des capacités, du respect des droits de l'homme, de la protection de l'environnement et de la lutte contre le VIH/sida. Une étude majeure l'atteste, le traitement des problèmes liés aux droits de l'homme, à l'exclusion sociale et à l'égalité homme-femme consolide l'assise, et fait même partie intégrante, du programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide et des priorités plus générales de la coopération pour le développement auxquelles se veut contribuer la Déclaration de Paris<sup>2</sup>. Les stratégies d'aide conjointes (voir encadré 9.1) constituent un mécanisme précieux pour promouvoir la prise en compte des questions intersectorielles au niveau des pays (Gaynor et Jennings, 2008). En effet, elles concourent à l'harmonisation et à une division efficace du travail en fonction des compétences et des avantages comparatifs.

Plusieurs leçons ressortent de la Déclaration de Paris quant aux moyens de mobiliser un engagement opérationnel accru autour des questions intersectorielles :

- Les réformes de l'aide ont favorisé une approche plus participative, plus démocratique et plus cohérente de l'élaboration des politiques à travers le processus des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Ont de ce fait été incorporés dans les politiques des engagements au regard des OMD, tout particulièrement dans le domaine de l'égalité homme-femme. Ces engagements sont actuellement intégrés aux dispositifs nationaux de planification du développement, même si leur degré d'appropriation varie considérablement d'un pays à l'autre.

#### **Encadré 9.1. Les stratégies d'aide conjointes en tant qu'outil d'intégration des questions intersectorielles**

Les stratégies d'aide conjointes (SAC) peuvent permettre d'intégrer les questions intersectorielles dans l'action de coopération pour le développement. Lors de l'élaboration de ces stratégies, les donateurs sont encouragés à :

- Veiller à disposer d'analyses adéquates des problèmes transversaux pour chacune des composantes des stratégies de lutte contre la pauvreté et des programmes de développement nationaux sur lesquels sont alignées ces SAC.
- A partir de ces analyses, élaborer des stratégies opérationnelles et des cadres de suivi et de reddition de comptes.
- Renforcer les capacités de promotion des considérations transversales, au niveau local et dans la société civile.
- S'interroger sur la manière la plus efficace de traiter les questions liées à l'égalité homme-femme, aux droits de l'homme et à l'environnement – comme des sujets intéressant tous les secteurs, au niveau de chaque secteur, ou les deux à la fois.
- Veiller à ce que le donneur investi du rôle de chef de file soit celui qui possède l'avantage comparatif le plus important et qui est le plus apte à traiter des questions relatives à l'égalité homme-femme, aux droits de l'homme ou à la protection l'environnement.
- Harmoniser le soutien au renforcement des capacités de façon à garantir une approche globale et suivie du développement des compétences, des systèmes et de l'information.
- Appliquer un cadre axé sur les résultats (et pas seulement les moyens) au sein des groupes de travail et dans les processus d'harmonisation.
- Mettre en place des mesures incitant le personnel à s'investir pleinement dans les questions intersectorielles dans un contexte se caractérisant par la répartition des tâches.

- Les processus d'harmonisation et d'alignement ont, d'une façon générale, favorisé une approche plus cohérente de la fourniture de l'aide au service des priorités nationales, y compris en matière d'égalité et de droits, inscrites dans les stratégies de lutte contre la pauvreté ou les programmes de développement des pays.
- La mise en place de cadres de résultats communs, soit au niveau national, soit pour des programmes particuliers (notamment au niveau sectoriel), peut aider à trouver un consensus et à garantir que les politiques et les décisions d'affectation des ressources tiennent suffisamment compte des considérations intersectorielles. Des systèmes de suivi et d'évaluation reposant sur des données ventilées sont utiles pour mesurer l'efficacité des programmes. Dès lors qu'elle est assujettie à un cadre de résultats, la mise en commun des financements offre de vastes possibilités pour le traitement des questions transversales.

### Notes

1. Dans les examens par les pairs réalisés par le CAD, on trouve davantage d'exemples d'intégration pour l'égalité homme-femme que pour les autres questions intersectorielles. Ces exemples fournissent une base solide à partir de laquelle tirer des leçons susceptibles d'être appliquées à ces autres questions.
2. Etude financée par l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, accessible à l'adresse [www.opml.co.uk/policy\\_areas/aid\\_policy/effective\\_aid.html](http://www.opml.co.uk/policy_areas/aid_policy/effective_aid.html).

## Chapitre 10

# Suivi et évaluation

*Les gestionnaires de l'aide au développement doivent tenir le parlement, les pouvoirs publics et la société civile informés et montrer que les programmes de développement sont bien gérés et donnent des résultats. Il est essentiel que les décideurs connaissent l'impact de l'aide au développement afin d'affecter les ressources le plus efficacement possible pour faire reculer la pauvreté. Les données sur les retombées de l'aide au développement sont notamment obtenues par les moyens suivants : suivi et évaluation ; gestion axée sur les résultats ; réalisation d'audits par les autorités nationales ; et prise en compte des avis, réactions et examens émanant d'organismes consultatifs. Les donateurs devront toutefois simplifier leurs procédures de suivi et d'évaluation pour les intégrer à d'autres systèmes, en particulier ceux des pays partenaires.*

## Suivi

Le suivi fait partie intégrante des cycles de projets et de programmes, quelle que soit la forme d'aide considérée. Le CAD de l'OCDE en donne la définition suivante : « Processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action de développement en cours des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués » (OCDE, 2002). Le suivi permet aux gestionnaires d'examiner les progrès et de prendre des mesures correctives pour atteindre les objectifs. C'est aux organismes d'exécution et de financement qu'il incombe d'assurer le suivi mais il convient également de prendre en compte les points de vue des parties prenantes et des bénéficiaires. Un cadre d'action logique est utile au suivi dans la mesure où il précise les indicateurs à retenir et les modalités de la vérification.

Une action de développement bien conçue suppose des objectifs et des indicateurs précis et quantifiables. Les indicateurs permettent de mesurer les progrès liés à l'exécution des activités, les résultats obtenus et le degré de réalisation des objectifs. Lorsque les données de référence ne sont pas déjà disponibles, il faut les recueillir dès le début. Ces données décrivent et analysent le contexte ainsi que les tendances socio-économiques et autres. Elles fournissent les points de référence à l'aune desquels seront appréciées l'évolution de la situation et la réalisation des objectifs. Le suivi doit aussi prendre en compte les modifications de l'environnement externe et des hypothèses de base.

Le suivi des activités effectué par les pays membres du CAD est variable. Certains pays ont peu d'exigences formelles, ce qui peut être cause d'insatisfaction pour le personnel de terrain. D'autres, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, ont élaboré des systèmes perfectionnés de gestion stratégique pour exercer un suivi des activités et faire la synthèse des résultats. Ils peuvent ainsi évaluer l'impact global d'un programme-pays. Certains pays membres du CAD définissent les indicateurs en fonction de l'activité considérée et des objectifs nationaux. D'autres s'efforcent d'utiliser le plus possible les systèmes de suivi des pays partenaires. De plus en plus de membres du CAD s'appuient sur les outils informatiques, en particulier lorsque les systèmes de communication sont efficaces, pour évaluer et suivre l'ensemble de leurs activités à l'échelle mondiale.

### **Système de gestion du Royaume-Uni chargé du suivi de l'aide**

*Chaque bureau local doit rendre compte des résultats obtenus par l'intermédiaire du système de suivi type du DFID. Le cycle de gestion des projets du DFID comporte des examens réguliers des programmes et des projets, ainsi qu'un recours au soutien budgétaire et aux approches sectorielles, principalement dans le cas des interventions portant sur 1 million GBP ou plus. Les examens sont en général effectués chaque année et évaluent les progrès en cours de mise en œuvre ou après achèvement. Les responsables des projets sont chargés de veiller à ce que ces examens obligatoires soient réalisés, les informations requises recueillies et l'évaluation effectuée et prise en compte dans le système PRISM une fois approuvée par le Chef du bureau. Le système PRISM permet ensuite aux gestionnaires des programmes-pays de dresser un bilan d'ensemble des programmes entrant dans la composition de leur portefeuille d'activités et des domaines où les risques sont le plus élevés. Pour recueillir des données sur l'impact de l'aide au développement fournie par le Royaume-Uni, une étude plus attentive des résultats directs des programmes et de leur imputation est nécessaire. C'est un aspect déterminant pour conserver le soutien de l'opinion publique et des responsables politiques en faveur de l'accroissement de l'aide.*

## Évaluation

Le CAD de l'OCDE définit l'évaluation comme étant « une fonction qui consiste à porter une appréciation, aussi systématique et objective que possible, sur un projet en cours ou achevé, un programme ou un ensemble de lignes d'action, sa conception, sa mise en œuvre et ses résultats. Il s'agit de déterminer la pertinence des objectifs et leur degré de réalisation, l'efficacité au regard du développement, l'efficacité, l'impact et la viabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles, permettant d'intégrer les enseignements tirés aux mécanismes d'élaboration des décisions tant des pays d'accueil que des donateurs » (OCDE, 2000). L'évaluation est un moyen d'obtenir un retour d'information, de dégager des enseignements et de favoriser la transparence. Pour que l'évaluation atteigne ces objectifs, les organismes doivent l'utiliser comme un outil d'apprentissage et modifier au besoin leur fonctionnement organisationnel. La plupart des pays membres du CAD ont pris conscience de la nécessité et de l'utilité de mettre en commun les enseignements ainsi obtenus, et ont mis en place des systèmes d'information sur Internet. La diffusion des rapports d'évaluation sur des sites web faciles d'accès comme celui du Centre de ressources du CAD sur l'évaluation du développement (DEReC) favorise l'apprentissage mutuel<sup>1</sup>.

Tout en étant un outil de gestion de la performance, l'évaluation vise à favoriser la transparence des organismes publics d'aide au développement et à offrir une information indépendante sur les résultats obtenus à l'opinion publique, au Parlement et aux médias. À cet égard, les systèmes d'évaluation des activités de développement ont beaucoup évolué ces dernières années. Dans certains organismes d'aide, les contraintes budgétaires persistantes et les nouvelles exigences de la programmation des activités de développement ont paradoxalement entraîné une réduction des capacités d'évaluation, tout en alourdissant la charge de travail des services compétents et en les obligeant à produire de nouveaux types d'évaluation. Dans d'autres, on consacre dorénavant davantage d'attention et de ressources à l'évaluation, souvent pour tenir compte de l'exigence croissante de transparence à laquelle sont soumis les organismes publics d'aide au développement.

Les principaux points à prendre en compte dans l'évaluation des activités de développement sont les suivants :

- la **pertinence** de l'action et l'adéquation de l'activité d'aide aux priorités et stratégies du groupe cible, du bénéficiaire et du donneur.
- l'**efficacité** de l'action par rapport à l'objectif fixé et la mesure dans laquelle la réalisation de cet objectif peut être attribuée à l'action en question.
- l'**efficacité** de l'action, mesurée par les ressources utilisées pour atteindre les résultats visés.
- l'**impact**, intentionnel ou non, de l'action et sa contribution à la réalisation de l'objectif global.
- la **durabilité** des résultats obtenus après la fin de l'aide extérieure.

En 1991, dans le cadre de son effort permanent en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide, le CAD a adopté un ensemble de Principes pour l'évaluation de l'aide au développement (OCDE, 1991), qui ont fait l'objet d'une révision en 1998<sup>2</sup> (encadré 10.1). Le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement a également élaboré des normes de qualité pour l'évaluation qui sont en ce moment largement mis à l'essai par les membres du réseau et d'autres parties prenantes. Ces normes fournissent des orientations concernant les

bonnes pratiques et définissent les principaux piliers sur lesquels reposent les processus et résultats de l'évaluation de la qualité. Ils encouragent l'action commune et contribuent à l'adoption d'une approche mieux intégrée de l'évaluation, conformément aux principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

### Encadré 10.1. Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement

Les *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement* font ressortir les messages clés suivants :

- Les organismes d'aide doivent avoir une politique d'évaluation qui établit des lignes directrices et des méthodes claires et qui définit de façon précise le rôle et les missions de la fonction d'évaluation et sa place dans la structure institutionnelle.
- La fonction d'évaluation doit être impartiale et être indépendante des mécanismes mis en place pour l'élaboration des politiques d'aide, l'acheminement et la gestion des concours.
- L'exercice d'évaluation doit être aussi ouvert que possible et ses résultats doivent être largement diffusés.
- Les évaluations ne sont utiles que si elles sont exploitées. Il est donc essentiel que leurs résultats parviennent aussi bien aux décideurs qu'aux agents opérationnels.
- L'association des pays d'accueil à l'exercice et la coopération entre donneurs revêtent une importance capitale pour l'évaluation : ce sont là des aspects importants de l'édification de l'appareil institutionnel des pays d'accueil et des mécanismes de coordination de l'aide, qui sont susceptibles d'alléger les tâches administratives pesant sur les pays d'accueil.
- L'évaluation de l'aide doit être intégrée dès le départ à la planification de celle-ci. Une activité d'aide ne peut donner lieu à une évaluation objective que si les buts qui lui sont assignés sont identifiés avec précision.

Les examens par les pairs ont attiré l'attention sur de nombreux problèmes et enjeux auxquels sont confrontés les pays membres en matière d'évaluation. Les organismes des pays donateurs doivent :

- veiller à ce que les systèmes d'évaluation soient objectifs et indépendants de la gestion institutionnelle et opérationnelle.
- devenir des organisations apprenantes, en veillant par exemple à encourager une culture de l'évaluation et du résultat, et instaurer des liens entre les missions locales et les services centraux ainsi qu'entre la stratégie et l'exécution.
- assurer un retour d'information efficace et diffuser les résultats, surtout dans les pays partenaires.
- développer davantage d'instruments adaptés à l'évaluation de l'impact, notamment pour le soutien sectoriel et les modalités conjointes.
- renforcer le rôle et les capacités des pays partenaires en matière de suivi et d'évaluation.

Les évaluations de l'impact jouent un rôle croissant dans l'évaluation des résultats d'une intervention ou d'un programme donnés et la fourniture d'informations précises sur les programmes qui produisent des résultats tangibles et les autres. En général,

les évaluations d'impact comparent les résultats de l'action et de l'inaction. Elles sont toutefois longues à réaliser et coûtent cher. En outre, il faudrait également parfaire les méthodes en allant au-delà de l'analyse des projets. Plusieurs initiatives ont été prises pour améliorer les évaluations de l'impact (par exemple l'*International Initiative for Impact Evaluation*, le *Network of Networks for Impact Evaluation* et la *Development Impact Evaluation* de la Banque mondiale).

Le renforcement des capacités d'évaluation dans les pays partenaires et les pays donateurs contribue à la transparence, renforce l'appropriation, facilite le travail en commun et offre aux pays donateurs la possibilité de s'aligner sur les systèmes des pays partenaires. Dans le cas des pays partenaires, le renforcement des capacités permet en outre d'éviter que les activités d'évaluation soient déterminées par les priorités et les intérêts des pays donateurs. Lorsqu'ils ont adopté la *Déclaration de Paris*, les pays donateurs se sont engagés à favoriser et à appuyer le renforcement des capacités d'évaluation dans les pays partenaires.

L'indépendance et la transparence sont importantes pour la réussite de l'évaluation. Pour assurer l'objectivité et la fiabilité des résultats, certains pays membres du CAD ont créé des structures nouvelles et autonomes. Par exemple, l'Agence suédoise de développement international (Asdi) est maintenant complétée par un organisme externe, l'Agence suédoise d'évaluation du développement (SADEV). En Irlande, une commission consultative indépendante a été créée au sein du ministère des Affaires étrangères pour rendre les évaluations plus indépendantes et en accroître l'utilité. En Australie, l'*Office of Development Effectiveness* (ODE) a été mis sur pied pour évaluer l'efficacité du programme d'aide extérieure et rendre compte de son efficacité.

#### Suède : l'Agence suédoise d'évaluation du développement

*L'Agence suédoise d'évaluation du développement (SADEV) est un organisme public chargé de mener et de diffuser des analyses et des évaluations spécialisées de la coopération internationale pour le développement. Ses objectifs globaux sont de contribuer à améliorer l'efficacité des activités de coopération pour le développement menées par la Suède et d'étudier les problèmes de développement international afin d'informer les décideurs. La SADEV effectue des analyses pertinentes, actualisées et complètes sur l'organisation, l'orientation, le volume, la composition et l'impact des activités de coopération pour le développement international à l'intention de certains groupes cibles, y compris le grand public. L'Agence cherche également à renforcer les capacités des pays partenaires en matière d'analyse et d'évaluation dans le domaine du développement et de l'aide au développement. La SADEV relève de l'administration suédoise.*

Les évaluations sont menées à différents niveaux. Les méthodes sont fonction de l'objectif de l'évaluation et des questions posées. Les projets ou activités peuvent être évalués en cours de route ou après achèvement. Toutefois, les pays donateurs évaluent habituellement soit des activités du même type menées dans plusieurs pays partenaires, soit un éventail d'activités menées dans le même pays partenaire. Conformément aux principes énoncés dans la *Déclaration de Paris*, un plus grand nombre de donateurs procèdent dorénavant à des évaluations conjointes, ce qui constitue une étape encourageante vers l'intégration de programmes d'évaluation correspondant aux besoins de pays partenaires et de donateurs multiples.

En 2006, le Réseau du CAD sur l'évaluation du développement a élaboré des orientations sur la manière de planifier et de mener des évaluations conjointes de programmes d'aide au développement. Cette initiative souligne les avantages que présente l'étude conjointe de l'impact de plusieurs organismes d'aide au développement (encadré 10.2) (OCDE, 2006b). Comme une part non négligeable de l'aide est fournie selon des modalités conjointes – fonds communs, approches sectorielles, soutien budgétaire et stratégies coordonnées ou conjointes – ce mode opératoire prendra une importance grandissante. Les orientations soulignent que les responsables de l'évaluation doivent évoluer vers l'adoption d'un objectif fixé en commun avec les pays partenaires et répondant à leurs besoins d'apprentissage et de transparence. Le Réseau du CAD encourage et facilite également les évaluations conjointes.

La place grandissante qu'occupent les évaluations conjointes témoigne de la volonté d'évaluer l'ensemble des résultats obtenus dans le cadre des programmes de développement et leur contribution au développement du pays partenaire et à la réalisation des OMD. Elle reflète également la nécessité d'adhérer aux principes d'harmonisation et d'alignement énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cependant, les donateurs doivent également satisfaire aux demandes de leur gouvernement concernant la production de données sur l'impact de leurs contributions respectives et l'évaluation des priorités d'action par pays. Le recours aux évaluations antérieures, et la confiance dans les évaluations réalisées par les autres pays donateurs, peuvent se révéler utiles à cet égard. En général, les pratiques d'évaluation évoluent en fonction des pratiques de programmation. Les évaluations conjointes iront donc vraisemblablement de pair avec la programmation conjointe.

#### Encadré 10.2. Avantages des évaluations conjointes

- **Renforcement mutuel des capacités.** Les évaluations conjointes permettent aux organismes et aux pays partenaires ainsi qu'aux consultants locaux d'apprendre les uns des autres et de partager les connaissances acquises grâce à l'évaluation. Renforcer les capacités d'évaluation des pays partenaires est donc essentiel pour rehausser la transparence et instaurer une gestion véritablement axée sur les résultats.
- **Harmonisation et réduction des coûts de transaction.** A l'évidence, le fait de mener une évaluation conjointe plutôt que plusieurs évaluations individuelles réduit les coûts de transaction pour le pays partenaire et limite le nombre de messages qui se dégagent de l'évaluation, ce qui favorise le consensus sur les recommandations d'actions futures. Les évaluations conjointes peuvent toutefois faire augmenter, dans un premier temps, les coûts de transaction assumés par les organismes donateurs.
- **Objectivité et légitimité.** Les évaluations conjointes peuvent améliorer l'objectivité, la transparence et l'indépendance de l'évaluation et renforcer sa légitimité et son impact. Une large participation favorise l'appropriation des conclusions et le suivi des recommandations.
- **Élargissement du champ couvert.** Les évaluations conjointes peuvent traiter de questions plus vastes et apporter un éclairage sur les retombées des activités de plusieurs organismes et non d'un seul. Avec l'élargissement du champ couvert, le processus d'évaluation risque toutefois de devenir plus onéreux et plus long.
- **Participation, alignement et appropriation.** Les organismes des pays partenaires devraient participer aux évaluations conjointes. Cela facilite la prise en compte des besoins de ces pays et l'appropriation du processus d'évaluation et de ses résultats.

Le développement des mécanismes de retour d'information est un aspect important de l'évaluation, lié à la confiance dans les évaluations effectuées par les autres pays et à leur prise en compte. Les pays membres du CAD ont reconnu la nécessité d'améliorer et de développer ces mécanismes de retour d'information sur les évaluations (OCDE, 2001). Les publics cibles potentiels sont nombreux et variés, de sorte qu'il pourrait être nécessaire de choisir parmi eux les plus importants et les meilleurs moyens de les atteindre. L'Agence DANIDA<sup>3</sup> indique comment le retour d'information peut être adapté à différents publics.

### *L'approche du Danemark en matière de diffusion des résultats des évaluations*

Toutes les évaluations auxquelles participe l'Agence DANIDA sont rendues publiques sous forme de rapports et de synthèses imprimés et sont également placées sur le site web de son service d'évaluation. De brèves synthèses en danois, en anglais et le cas échéant dans d'autres langues présentent les principales conclusions des évaluations sous une forme accessible à tous les publics. Lorsqu'une évaluation est susceptible d'intéresser un public plus large, des versions en danois et dans la langue du pays concerné (ou parfois des synthèses) sont rédigées à l'intention d'un public néophyte. Le service des évaluations présente les résultats des évaluations obtenus par DANIDA et d'autres organismes de développement dans le cadre d'ateliers et de séminaires organisés à l'intention du personnel et des pays partenaires. Chaque année, DANIDA rend compte directement au Conseil et au Comité des affaires étrangères du Parlement de ses activités d'évaluation, des conclusions des évaluations, et du suivi donné aux évaluations précédentes. Les résultats des évaluations conduites par le service des évaluations figurent enfin dans le Rapport annuel et le Rapport annuel des performances de DANIDA.

## Audit

Les services de vérification des comptes et les commissaires aux comptes des différents pays sont des entités autonomes qui contrôlent le fonctionnement de l'État. Ils émettent des avis objectifs et publics. Dans de nombreux pays, les services de vérification des comptes enquêtent sur les programmes d'aide au développement et élaborent des rapports sur ces derniers. Les rapports peuvent se borner à juger du respect des pratiques et procédures de l'État (audit de conformité), y compris dans la manière dont est dépensé l'argent du contribuable. Ils peuvent aussi s'étendre à l'efficacité des dépenses et aux résultats obtenus (audit de performance). Dans ce dernier cas, l'audit vient compléter l'évaluation.

Certains pays membres du CAD, fournissant désormais des volumes importants de ressources aux pays partenaires sous forme de soutien sectoriel ou d'aide programme ont constaté la nécessité de travailler plus étroitement avec leur autorité nationale de contrôle des comptes pour lui faire mieux connaître les objectifs de l'aide au développement et ses différentes modalités. Au Royaume-Uni, le Contrôleur et vérificateur général des comptes a souligné l'importance de l'efficacité de l'aide et de son incidence sur le développement, tout en admettant que dans le domaine du développement, la gestion et la mesure des performances soulèvent quelques difficultés, le temps nécessaire pour voir apparaître des résultats concrets étant souvent plus long que les délais impartis pour le suivi et la notification des dépenses publiques. À cela s'ajoutent des difficultés pour mesurer et attribuer les résultats et pour obtenir des données fiables<sup>4</sup>.

Un groupe de sept pays membres du CAD – Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni et Suède – dénommé le « Groupe Nordique Plus », s'emploie à promouvoir une meilleure harmonisation des normes financières, opérationnelles et juridiques<sup>5</sup>. Ce groupe a par exemple publié des orientations pratiques pour les accords de financement conjoint et la coopération déléguée<sup>6</sup>. À terme, davantage d'efforts conjoints devraient être consacrés au soutien des services d'audit au niveau des pays.

## Organes consultatifs

La moitié environ des pays membres du CAD ont mis en place un comité consultatif auprès du ministre responsable du développement ou du principal organisme public d'aide au développement. La structure, la fonction, la composition et le rôle de ces comités divergent, mais en général ils se distinguent des organes consultatifs habituels en ce sens qu'ils ont un rôle de conseil expressément défini et une plus grande autonomie. Quelques pays membres possèdent plusieurs organes consultatifs.

La composition et la taille des organes consultatifs sont fonction de leur mandat. Certains comprennent des spécialistes ou experts de diverses branches, d'autres, une représentation de la société civile, notamment des ONG spécialisées dans le développement ou des universitaires. Un certain nombre d'organes consultatifs comprennent, à côté de représentants de la société civile, d'anciens ministres ou représentants du gouvernement. Ils comptent de 9 à 50 membres.

## Notes

1. [www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec](http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec).
2. En mars 2006, le Réseau a également conçu un outil d'évaluation portant sur huit dimensions, appelé à constituer une composante adaptable des systèmes d'évaluation utilisés dans le cadre des Examens par les pairs du CAD (Evaluation Systems and Use : A Working Tool for Peer Reviews and Assessments).
3. Le ministère danois des Affaires étrangères utilise couramment l'appellation « DANIDA » pour désigner l'Agence danoise de coopération pour le développement, qui représente 90% du programme d'activités du département Sud du ministère des Affaires étrangères.
4. Comptroller and Auditor General, 2002, Performance Management – Helping to Reduce Poverty : Report by the Comptroller and Auditor General, HC 739 Session 2001-2002, HMSO, Londres.
5. Nordic + Joint Action Plan (JAP) on harmonization and alignment (2006). Ce document peut être consulté sur le site suivant : [www.oecd.org/dataoecd/30/10/30216580.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/30/10/30216580.pdf).
6. Pays-Bas, Ministère des Affaires étrangères, Service des affaires juridiques, Division du droit civil, pour le compte du Groupe Nordique Plus (2007) : Practical Guide to Joint Financing Arrangements ; NORAD pour le compte du Groupe Nordique Plus (2007) : Practical Guide to Delegated Cooperation.

## Chapitre 11

# L'action humanitaire

*L'action humanitaire apporte un élément de sécurité propre à stabiliser les populations en temps de crise. Elle facilite les processus de réhabilitation après les crises et préserve les investissements antérieurs à l'appui du développement en ce qu'elle anticipe sur les crises et favorise la mise en place de dispositifs qui permettent de s'y préparer et d'en atténuer les effets. Au début d'une crise, c'est avant tout le besoin d'aide humanitaire qui déclenche l'action humanitaire. Toutefois, les catastrophes ne sont que rarement des phénomènes isolés ou imprévisibles. De nombreuses communautés vivent sous la menace constante d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle. La vulnérabilité de ces populations exposées a incité les donateurs et les organismes d'exécution à réexaminer les procédures d'évaluation des besoins et de distribution de l'aide, ainsi que le rôle des organisations humanitaires dans la protection des civils. La vulnérabilité et le risque sont de fait devenus des moteurs de l'action humanitaire sur le long terme. De plus, le constat selon lequel les groupes marginalisés (notamment les femmes) sont moins vulnérables sur le long terme s'il leur est donné de participer aux processus de décisions en matière humanitaire a suscité un intérêt pour les démarches participatives dans l'ensemble du secteur humanitaire.*

## Réduction des risques de catastrophe

Le caractère récurrent des crises a eu pour effet de renforcer l'intérêt porté aux approches axées sur la réduction des risques de catastrophe (DRR)<sup>1</sup> comme axe directeur du dialogue sur la réduction de la vulnérabilité avec les pays partenaires (ex. : Suisse)<sup>2</sup>. La réduction des risques de catastrophe est un enjeu du développement intersectoriel qui associe des composantes politiques et techniques à une démarche participative et une volonté de mobilisation des ressources. Elle exige une sagesse et des efforts collectifs de la part des responsables des politiques et des décideurs des différents secteurs de l'administration ainsi que des représentants de la société civile, notamment le monde universitaire, le secteur privé et les médias (d'après la SIPC, 2007). Dans le cas de catastrophes naturelles soudaines, l'exposition des populations vulnérables à des risques géologiques et hydrométéorologiques persistants a incité à se pencher de plus près sur les mesures de préparation, d'atténuation et de prévention susceptibles de réduire l'impact de ce type de catastrophe. Pour les catastrophes dont la survenue est moins brusque (sécheresse, pandémie du VIH/sida, etc.), les approches fondées sur la sécurité alimentaire et la préservation de la vie humaine constituent autant de moyens de réduire l'exposition aux risques.

### *Stratégie de la Suisse en matière de préparation et de prévention des risques*

*La Direction du développement et de la coopération (DDC) reconnaît la complémentarité de la coopération pour le développement et de l'aide humanitaire dans la prise en compte des risques et la réduction de l'impact des catastrophes naturelles. La Division Aide humanitaire de la DDC a mis au point une approche visant à intégrer la prévention et la préparation dans l'établissement des programmes de développement durable. Cette approche est axée sur la réduction des risques de catastrophe et reconnaît que la vulnérabilité, qu'elle soit physique, sociale ou économique, est l'une des principales raisons de l'augmentation massive des victimes et de l'étendue des pertes économiques causées par les récentes catastrophes naturelles. Cette approche est également ciblée sur l'évolution des conditions environnementales due au changement climatique et à la déforestation de grande ampleur. La Division Aide humanitaire de la DDC joue un rôle pilote dans l'intégration de la réduction des risques dans les programmes de développement durable et continuera à promouvoir l'intégration d'une culture de réduction des risques de catastrophe au sein de la DDC.*

La réduction des risques de catastrophe (prévention des conflits, construction de la paix et autres processus de transformation sociale) est souvent exclue du mandat humanitaire des membres du CAD car elle peut compromettre les principes fondamentaux de neutralité et d'impartialité. L'UE, par exemple, stipule que « l'aide humanitaire de l'UE n'est pas un instrument de gestion de crise<sup>3</sup> ». Néanmoins, il est clair que la dynamique du conflit détermine l'espace dans lequel peut s'inscrire l'action humanitaire et que, par voie de conséquence, les membres du CAD établissent, à des degrés divers, une distinction entre ces deux composantes sur le plan de l'organisation aussi bien que des programmes. Certains donateurs mettent aussi en œuvre des approches tenant compte de la problématique en jeu (ex. : méthodes consistant à « ne pas nuire », évaluation de l'impact des conflits et de la paix) à différents stades des processus décisionnels dans le domaine humanitaire afin de parer au risque d'exacerber les tensions.

Les membres du CAD ont commencé à supprimer nombre des barrières fonctionnelles et programmatiques qui séparent l'aide humanitaire de l'aide au développement. Au Sommet du millénaire, les donateurs s'étaient engagés « à adopter dans toutes leurs actions ayant trait à l'environnement une nouvelle éthique de conservation et de sauvegarde, et convenir de commencer par prendre les mesures suivantes : [...] Intensifier la coopération en vue de réduire le nombre et les effets des catastrophes naturelles et des catastrophes dues à l'homme<sup>4</sup> ». Les participants au Sommet mondial de 2005 ont réaffirmé ces engagements et promis d'« appuyer les efforts déployés par les pays, [...] pour les rendre mieux à même, à tous les niveaux, d'entreprendre des activités de planification et d'intervenir rapidement en cas de catastrophe naturelle et d'atténuer les effets de ces catastrophes<sup>5</sup> ». En 2005, le modèle de réduction des risques de catastrophe a été intégré au Cadre d'action<sup>6</sup> adopté lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes de Hyogo. Ces engagements collectifs constituent un socle solide sur lequel s'appuyer pour faire de la gestion des risques de catastrophe un enjeu légitime de l'action en faveur du développement – et de l'action humanitaire. Il reste cependant encore beaucoup à faire pour intégrer la perspective humanitaire dans l'action globale des membres du CAD à l'appui du développement.

## Améliorer les résultats du secteur humanitaire

### *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*

Au cours des dix dernières années, des mesures importantes ont été prises pour professionnaliser le secteur humanitaire. Les membres du CAD<sup>7</sup> se sont engagés à rehausser la qualité des actions humanitaires collectives en adoptant les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* (annexe D). Le *Consensus européen sur l'aide humanitaire* fait explicitement référence à ces engagements, « les donateurs de l'UE adhèrent tous, en adoptant ce consensus européen, aux principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD – Good Humanitarian Donorship), et s'engagent à collaborer entre eux, et avec d'autres, pour s'efforcer d'appliquer ces principes », portant à 35 le nombre de pays ayant souscrit aux GHD.

Si cette mesure a eu pour premier effet d'améliorer le financement de l'aide humanitaire à l'échelle mondiale, l'initiative GHD cristallise également le rôle des donateurs qui, de bailleurs de fonds, deviennent des acteurs stratégiques du système humanitaire international en intégrant à leurs priorités les aspects relatifs à l'apprentissage et à la mise en œuvre de l'action humanitaire. Les implications de cette évolution sont profondes. En cas de crise, les membres du CAD interviennent à un plus haut niveau et attendent davantage des organismes d'exécution.

Si l'initiative GHD a permis de définir une vision collective de l'action humanitaire internationale, la plupart des membres du CAD ont jugé opportun de resituer les engagements GHD dans leurs politiques nationales en publiant des déclarations de politique humanitaire qui spécifient des priorités et des objectifs au plan institutionnel. Pour de nombreux donateurs, la déclaration de politique humanitaire et le plan national de mise en œuvre des GHD ne font qu'un, mais plus rares sont ceux qui ont mis en place des stratégies détaillées et établis des valeurs de référence pour en faciliter l'application. L'intérêt d'une déclaration de politique tient à la cohérence qu'elle assure entre les différentes parties prenantes qui composent les communautés de praticiens humanitaires au sein et en dehors des organismes donateurs. Une récente synthèse des évaluations de l'action

humanitaire<sup>8</sup> contenues dans les examens par les pairs a montré que plusieurs membres du CAD avaient réussi à transposer nombre des engagements GHD dans les systèmes institutionnels. Reste néanmoins à déterminer dans quelle mesure les orientations quant à l'action à mener trouvent leur expression dans les politiques correspondantes des ministères chargés d'autres questions que l'aide au sein des gouvernements des pays donateurs.

### **Réforme du système humanitaire des Nations unies**

Parallèlement au renforcement de l'engagement des donateurs dans le secteur humanitaire, le système qui sous-tend l'action humanitaire des Nations unies a fait l'objet d'une vaste réforme. Cette réforme, qui repose sur trois principes fondamentaux (prévisibilité, reddition de comptes et partenariat), vise à placer les Nations unies en meilleure position pour montrer à la communauté internationale la voie à suivre sur le plan des politiques et des stratégies à mettre en œuvre et sur le plan opérationnel, et pour donner plus de corps aux principes et objectifs qu'incarne l'initiative GHD. La réforme des Nations unies a eu pour la communauté des donateurs un impact significatif, celui de renforcer les mécanismes de financement, tels que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF), les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires nationales (au Soudan et en République démocratique du Congo, par exemple) et autres dispositifs de mise en commun de fonds. Ces nouvelles modalités d'aide visent à améliorer la prévisibilité du soutien apporté aux populations confrontées à des crises humanitaires tout en respectant les exigences de reddition de comptes et de transparence dans les processus décisionnels.

Dans le cadre de la réforme humanitaire des Nations unies, des efforts parallèles ont été entrepris pour renforcer les relations de travail entre les institutions des Nations unies et les organisations non gouvernementales (ONG). Ils ont abouti au lancement des *Principes en matière de partenariat : Déclaration d'engagement*<sup>9</sup> par le Dispositif mondial d'aide humanitaire en juin 2007. Dans le même temps, les ONG, ont pris, sous l'impulsion et avec le concours des membres du CAD, des mesures importantes pour améliorer leurs résultats et leur transparence. Les *Principes directeurs du projet Sphere*<sup>10</sup> définis par le Comité directeur pour l'action humanitaire (SCHR) ont désormais valeur de référence pour l'action humanitaire. Parallèlement, des initiatives telles que la Humanitarian Accountability Partnership Initiative<sup>11</sup>, le Code de bonne pratique de People in Aid dans la gestion et le soutien du personnel humanitaire<sup>12</sup> et le travail du réseau ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Practice in Humanitarian Action<sup>13</sup>) ont renforcé certains aspects essentiels de la reddition de comptes, en amont et en aval.

## **Gestion de l'aide humanitaire**

Pour les membres du CAD, tous ces changements ont conduit à (a) élargir l'éventail de leurs priorités dans le domaine humanitaire (prévention, préparation et réhabilitation, intervention d'urgence, réduction de la vulnérabilité à long terme, besoins immédiats de protection de la vie humaine, protection humanitaire et aide humanitaire, etc.) et (b) renforcer la part de l'aide publique au développement consacrée à l'aide humanitaire. De plus, les donateurs non membres du CAD (en particulier les États du Golfe) fournissent une fraction certes modeste, mais croissante, de l'aide humanitaire mondiale, obligeant ainsi les bailleurs de fonds classiques à associer les donateurs émergents au dialogue sur l'action humanitaire.

La gestion d'un programme d'action humanitaire élargi suppose l'association pragmatique d'interventions de développement humanitaire et, s'il y a lieu, d'une aide à la construction de la paix, plutôt que l'enchaînement linéaire d'activités distinctes. Certaines activités menées pour répondre aux crises humanitaires (telles que la prévention des crises et le renforcement des capacités nationales et infranationales de gestion des catastrophes) relèvent manifestement du domaine du développement, tandis que d'autres (préparation et mise en place de dispositifs d'alerte précoce) se situent à l'intersection des sphères du développement et de l'humanitaire. En conséquence, de nombreux donateurs recourent à des mécanismes de financement qui relèvent de pratiques hybrides.

Ces évolutions ont, à leur tour, renforcé les attentes vis-à-vis d'une action intégrée des différents ministères concernés, du respect d'obligations de reddition de comptes et d'une évaluation de fond de l'impact de l'action humanitaire. De plus, la vision actuelle des crises comme des phénomènes cycliques et la priorité accordée à la vulnérabilité comme critère de définition de l'action humanitaire ont entraîné des changements profonds dans les relations entre le personnel des organisations humanitaires, leurs homologues dans la sphère du développement et leurs collègues dans d'autres administrations – notamment dans les domaines de la diplomatie et de la sécurité. A titre d'exemple, la doctrine de la « *responsabilité de protéger* » positionne l'action humanitaire sur une interface délicate, notamment pour ce qui est de la coopération entre organisations civiles et organisations militaires, ainsi que de l'appui politique en faveur d'un accès humanitaire neutre et impartial aux populations touchées par des crises.

### **Changements organisationnels**

Les enjeux fonctionnels et systémiques liés à l'élargissement des priorités dans le domaine humanitaire et à l'adhésion aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire ont donné lieu à des modifications des structures, des procédures et des systèmes institutionnels au sein des administrations des pays donateurs. Les communautés de praticiens qui ont vu le jour se sensibilisent les unes les autres et, à travers une plus grande cohérence entre les stratégies affichées et les politiques suivies, font en sorte que les engagements d'alignement de l'aide humanitaire et de l'aide au développement souscrits dans le cadre de la Déclaration de Paris et des GHD deviennent réalité. Plusieurs membres du CAD ont créé des structures formelles pour promouvoir et poursuivre le dialogue sur les questions de politique humanitaire. Le Danemark et les Pays-Bas, par exemple, ont mis en place des mécanismes formels de collaboration avec les sphères de la défense et de la diplomatie. Au Canada, la coopération interministérielle fait partie intégrante des procédures de fonctionnement standard, ce qui facilite des interventions rapides et efficaces à l'échelle de l'ensemble de l'administration. La France s'est dotée d'un groupe de travail interministériel chargé de promouvoir la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs conséquences et la mise en place de dispositifs d'alerte précoce dans les programmes de développement. En Australie, des communautés de pratique plus informelles ont été créées pour débattre des questions humanitaires plus particulièrement dans le cadre de programmes nationaux et régionaux.

Les structures chargées des questions humanitaires au sein des organismes donateurs ont dû s'adapter à l'évolution du « modèle économique » dans lequel s'inscrit la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Ce modèle exige non seulement plus de transparence dans les processus de prise des décisions humanitaires, mais aussi un resserrement des liens avec les structures correspondantes dans le domaine du développement. Cette

exigence est à l'origine de profonds changements dans les modes de fonctionnement des organismes humanitaires et a poussé nombre d'administrations des pays donateurs à engager des réformes. L'ALNAP a répertorié récemment neuf domaines clés de changement organisationnel dans le secteur humanitaire (Clarke et Ramalingam, 2008), selon un canevas qui peut servir de fil directeur aux structures humanitaires appelées à modifier leur organisation.

Les caractéristiques clés des principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire sont la prévisibilité, le respect des délais, la flexibilité, la proportionnalité et un recours minimal à la préaffectation des ressources. Elles exigent un renforcement des relations entre donateurs et organismes d'exécution s'appuyant sur la transparence et la confiance. Les nouvelles modalités de financement définies dans le cadre de la réforme humanitaire des Nations unies sont pour les donateurs des mécanismes importants pour « réserver » des fonds et déléguer au coordinateur humanitaire/résident des Nations unies le pouvoir de verser les fonds. L'acceptation croissante de ces modes de financement par les membres du CAD, associée aux dispositifs de financement pluriannuel qui permettent d'anticiper les apports et font office de plates-formes de dialogue sur les politiques à suivre, témoignent de la maturation des relations qu'entretiennent les donateurs institutionnels et leurs partenaires.

### **Renforcer l'évaluation de l'impact**

L'accroissement de l'aide humanitaire a coïncidé avec l'introduction de méthodes de gestion axées sur les résultats (RBM) dans le secteur public des pays donateurs. La conjugaison de ces deux phénomènes a suscité un regain d'intérêt pour l'évaluation des résultats de l'action humanitaire. Cette démarche exige toutefois « un vaste champ d'évaluation qui va au-delà des paramètres étroits et immédiats du projet d'aide » (Frerks et Hillhorst, 2002). L'évolution du contexte d'intervention suppose une évaluation suivie de la pertinence, des risques et de l'impact de l'aide humanitaire alors même qu'il est particulièrement problématique d'attribuer avec précision la paternité des résultats obtenus lorsque le contexte fluctue. De plus, certains des effets de l'aide humanitaire ne sont pas aisément quantifiables ou mesurables. Ainsi, la protection humanitaire (comme la plupart des actions de prévention) est difficile à quantifier et elle découle parfois de la simple présence d'un organisme dans un environnement en crise où elle atteint, voire dépasse, les impacts mesurables des activités de protection proprement dites. Il n'est donc pas étonnant que la gestion axée sur les résultats dans le secteur humanitaire n'ait pas progressé au même rythme que dans le domaine du développement au sein des administrations des pays donateurs.

Le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne ECHO dispose de l'un des programmes d'évaluation de l'impact de l'aide humanitaire les plus élaborés de l'ensemble des membres du CAD. Ce programme prévoit des évaluations *ex-post* des activités des pays, des évaluations *ex-ante* des activités individuelles, des analyses des principaux partenariats et des études ou bilans thématiques. De plus, les conclusions des évaluations doivent impérativement être communiquées au Comité de l'aide humanitaire, et un processus clair permet de mettre à profit les enseignements qui en sont dégagés dans les propositions de financement ultérieures. D'autres donateurs procèdent à des évaluations conjointes pour produire un bilan systémique de l'action humanitaire. Ainsi, l'évaluation conjointe de l'aide internationale aux victimes du tsunami survenu dans l'Océan indien a été le fruit d'une coalition internationale regroupant plus de quarante institutions des Nations unies, des ONG et les gouvernements de pays donateurs.

## L'avenir de l'aide humanitaire à l'initiative des donateurs

Le phénomène récurrent d'États fragiles qui sombrent dans le conflit, la fréquence des catastrophes naturelles de moyenne ampleur, les déplacements de population induits par les changements climatiques et l'émergence de nouvelles menaces (pandémies mondiales, insécurité alimentaire mondiale, par exemple) donnent à penser que l'action humanitaire continuera vraisemblablement à jouer à l'avenir un rôle important dans la coopération pour le développement. Les apports d'aide humanitaire devront au moins être maintenus, si ce n'est renforcés.

Si elle ne résout pas les crises, l'action humanitaire constitue néanmoins un filet de protection pour les populations qui en sont victimes. Sur le long terme, il faudra pour réduire la demande d'aide humanitaire que d'autres sources de financement prennent le relais au sein des systèmes de coopération pour le développement afin de réduire la vulnérabilité chronique et d'accroître les capacités de résistance des populations touchées par les crises. Les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire constituent donc un réel investissement dans l'efficacité de l'aide en général et ne doivent pas être considérés comme la manifestation d'un « échec du développement ». L'aide humanitaire fait partie intégrante de la gestion des risques associés au développement socio-économique de sociétés vulnérables. Il est impératif d'inscrire les engagements GHD dans le cadre plus large des engagements souscrits en faveur de l'aide (OMD, *Consensus de Monterrey*, *Déclaration de Paris*). Supprimer les obstacles à la mise en place de programmes d'assistance plus globaux, intégrant des objectifs humanitaires aussi bien que des objectifs de développement, devrait par conséquent être à l'avenir une priorité pour les donateurs.

### Notes

1. La réduction des risques de catastrophe est définie comme une approche visant à « minimiser les vulnérabilités et les risques de catastrophe dans une société afin d'éviter (prévention) ou de limiter (atténuation et préparation) les effets négatifs des aléas et de favoriser un développement durable. » Le risque est défini comme « la probabilité de l'apparition d'événements nuisibles ou de pertes prévisibles (morts, blessés, biens, moyens de subsistance, rupture de l'activité économique, dommage causés à l'environnement) suite à des interactions entre des aléas naturels ou anthropiques et des conditions de vulnérabilité » (SIPC 2007).
2. La vulnérabilité est définie comme « L'ensemble des conditions ou des processus résultant de facteurs matériels, sociaux, économiques, et environnementaux qui augmentent le niveau des dégâts causés par les effets adverses d'un aléa donné. » (SIPC, 2007). Elle englobe les vulnérabilités aiguës induites par une catastrophe naturelle et/ou un conflit ainsi que celles résultant de la pauvreté endémique, de la croissance démographique, des changements climatiques, etc.
3. Consensus de l'UE sur l'aide humanitaire, para. no 15, décembre 2007, [http://ec.europa.eu/echo/pdf\\_files/consensus/consensus\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/consensus/consensus_fr.pdf).
4. Déclaration du millénaire des Nations unies (A/RES/55/2) para. no 23.
5. Document final du Sommet mondial de 2005 (A/RES/60/1) para. no 56(f) à 56(g) et para. 169.
6. Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, SIPC 2005, [www.unsipc.org/eng/hfa/docs/HFA-brochure-French.pdf](http://www.unsipc.org/eng/hfa/docs/HFA-brochure-French.pdf).
7. Adopté par l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.
8. OCDE, 2008f.
9. [www.icva.ch/pop.html](http://www.icva.ch/pop.html).

10. Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes, Projet Sphère, Comité directeur pour l'action humanitaire, revue en 2004, [www.sphereproject.org/content/view/229/232/](http://www.sphereproject.org/content/view/229/232/).
11. HAP (2007), Standard in Humanitarian Accountability and Quality Management, [www.hapinternational.org/](http://www.hapinternational.org/).
12. [www.peopleinaid.org/code/online.aspx](http://www.peopleinaid.org/code/online.aspx).
13. [www.alnap.org/](http://www.alnap.org/).

## Bibliographie

- Centre de développement de l'OCDE (2005), *A Literature review of public perceptions of aid effectiveness in OECD and Developing Countries*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Centre de développement de l'OCDE (2008a), *L'Afrique en 2008 : Analyser la croissance*, Repères n° 64, OCDE, Paris.
- Centre de développement de l'OCDE (2008b), *Sensibiliser l'opinion publique sur le développement : La communication, l'éducation et l'évaluation en jeu*, Cahiers de politique économique n° 35, OCDE, Paris.
- Centre de développement de l'OCDE (2008c), « Étendre l'appropriation pour le développement », *Financer le développement 2008 : Appropriation?*, Études du Centre de Développement, OCDE, Paris.
- Chang, Hyun-sik (2007), *Strategies on Raising Public Awareness in South Korea : How to build public and political support for development assistance*, communication présentée à l'Atelier consacré à la sensibilisation et à la mobilisation de l'opinion publique en faveur de l'APD, septembre 2007, Séoul, République de Corée.
- Clarke, P. et B. Ramalingam (2008), *Organisational Change in the Humanitarian Sector in Seventh Review of Humanitarian Action, Active Learning Network for Accountability and Practice in Humanitarian Action (ALNAP)*, [www.odi.org.uk/alnap/publications/7RHA/Ch2.pdf](http://www.odi.org.uk/alnap/publications/7RHA/Ch2.pdf).
- Frerks, G. et D. Hillhorst (2002), *Evaluation of humanitarian assistance in emergency situations*, Document de travail HCR n° 56.
- Gaynor, C. et M. Jennings (2008), *Cross cutting issues in joint assistance strategies/harmonisation mechanisms – gender equality, environmental sustainability, human rights and HIV/AIDS*, Etude réalisée pour Irish Aid.
- Gouvernement de l'Irlande (2006), *White Paper on Irish Aid*, Dublin, Irlande.
- Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes (SIPC) (2007), *Principes directeurs : Plats-formes nationales pour la réduction des risques de catastrophe*, Nations Unies, Genève.
- OCDE (1991), *Principes du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Comparaison des systèmes de gestion de la coopération au développement dans les pays de l'OCDE Membres du CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, OCDE, Paris (disponible en 13 langues sur [www.oecd.org/evaluationnetwork/derec](http://www.oecd.org/evaluationnetwork/derec)).
- OCDE (2004), *Mobiliser l'opinion publique contre la pauvreté*, Repères n° 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, première édition, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *La cohérence des politiques au service du développement : Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, Objectif développement, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Promouvoir l'investissement privé au service du développement : Le rôle de l'APD*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Orientations relatives à la gestion des évaluations conjointes*, OCDE, Paris.

- OCDE (2007), *Coopération pour le Développement : Rapport 2007*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Pour une gestion efficace de l'aide – Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Incentives for Aid Effectiveness in Donor Agencies. Good Practice and Self-Assessment Tool, Managing for Development Results*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008d), *Monitoring resource flows to fragile states: 2007 Report*, OCDE, Paris. [www.oecd.org/dataoecd/4/21/41680220.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/4/21/41680220.pdf).
- OCDE (2008e), *Mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Enseignements tirés des examens par les pairs – Rapport de synthèse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008f), *L'aide humanitaire dans les examens de l'aide conduits par le CAD : Synthèse des conclusions et enseignements de l'expérience (2006-2007)*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008g), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf).
- OECD (2008h), *Rapport sur l'Enquête 2008 du CAD sur les politiques de répartition de l'aide et les plans indicatifs de dépenses futures*, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dac/scalingup](http://www.oecd.org/dac/scalingup).
- OECD (2009a), *Survey on the Level of Decentralisation to the Field in DAC Members' Development Co-operation Systems*, OCDE, Paris.
- OECD (2009b), *Coopération pour le Développement : Rapport 2009*, OCDE, Paris.
- OECD (2009c), *Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Pour une meilleure aide au développement*, OCDE, Paris.
- Slob, Anneke et A.M. Jerve (2008), *Managing Aid Exit and Transformation. Lessons from Botswana, Eritrea, India, Malawi and South Africa*, rapport de synthèse, Evaluation conjointe des donateurs (Asdi, Ministère néerlandais des Affaires étrangères, Danida, et Norad), Asdi, Suède, [www.sida.se/exitevaluation](http://www.sida.se/exitevaluation).
- ONU (2008), *Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport 2008*, Nations Unies, New York.
- Wood B., D. Kabell, F. Sagasti et N. Muwanga (2008), *Rapport de synthèse sur la première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Ministère des Affaires étrangères du Danemark, Copenhague, juillet 2008, [www.oecd.org/dataoecd/19/10/40889044.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/19/10/40889044.pdf).
- Banque mondiale (2008), *Rising food prices : policy options and World Bank response*, Note de référence pour le Comité du développement.

## ANNEXE A

# *Caractéristiques des pays membres du CAD en matière d'aide extérieure*

### Notes

1. La fiche descriptive de chaque membre du CAD contient un schéma qui présente le système national de coopération pour le développement sous sa forme simplifiée. Dans chaque schéma, les éléments du système de coopération qui participent pleinement à l'aide sont représentés en bleu foncé; le bleu clair est réservé à ceux qui n'y participent que partiellement.

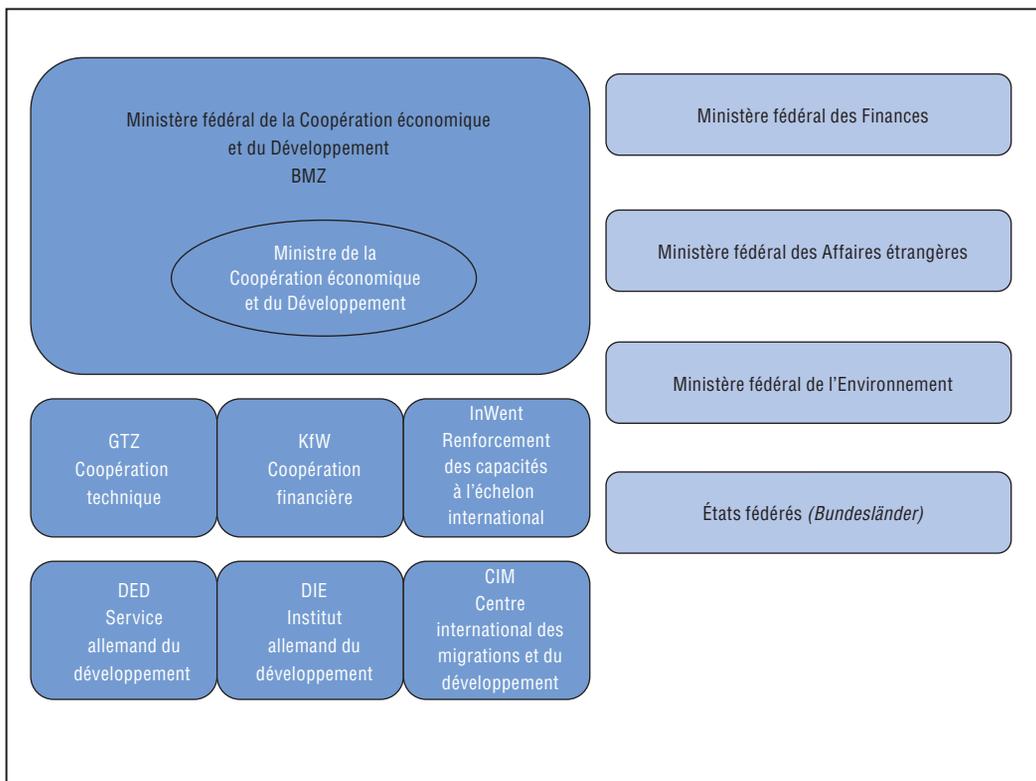
 Dédié pleinement aux activités d'aide

 Contribue partiellement aux activités d'aide

2. Chaque fiche contient également un encadré consacré aux Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide. Ces encadrés sont extraits de l'Enquête 2008 du CAD sur les politiques de répartition de l'aide et les plans de dépenses indicatifs (OCDE 2008i) [www.oecd.org/dac/scalingup](http://www.oecd.org/dac/scalingup).
3. Chaque fiche comporte enfin un graphique qui présente des données statistiques relatives à l'APD bilatérale brute. Ces données sont extraites du Rapport 2009 de l'OCDE sur la coopération pour le développement (OCDE 2009).

## Allemagne

Objectif :	Lutter contre la pauvreté dans le monde, préserver la paix et promouvoir la démocratie, rendre la mondialisation équitable et durable. et protéger l'environnement.
Textes législatifs :	
Déclaration d'orientation :	Livre blanc sur la politique de développement : treizième rapport d'orientation du gouvernement allemand sur le développement (2008).
Autres déclarations de politique générale :	Douzième rapport d'orientation du gouvernement allemand sur le développement (2005).
Structures de coordination interministérielle :	Groupes de travail interministériels réunions sur la cohérence au niveau des Directeurs généraux, réunions des Secrétaires d'État ( <i>Staatssekretäre</i> ) en vue de préparer les réunions hebdomadaires du Cabinet du Gouvernement fédéral.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Europe</b> : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro, Serbie et Ukraine. <b>Afrique, Nord du Sahara</b> : Égypte et Maroc. <b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Éthiopie, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Soudan (Sud Soudan), Tanzanie et Zambie. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale</b> : Bolivie, Brésil, Colombie, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua et Pérou. <b>Moyen-Orient</b> : Syrie, Yémen et Zones sous administration palestinienne. <b>Asie du Sud et Asie centrale</b> : Afghanistan, Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan, République kirgize, Tadjikistan et Ouzbékistan. <b>Extrême-Orient</b> : Cambodge, Chine, Indonésie, Laos, Mongolie et Viêt Nam.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Bonne gouvernance, protection sociale, droits de l'homme, construction de la paix et prévention des conflits. Éducation ; santé, planification familiale, VIH/sida ; réforme de la politique économique et sociale. Approvisionnement en eau et assainissement ; politiques environnementales et gestion durable des ressources environnementales ; énergies renouvelables et efficacité énergétique ; sécurité alimentaire et agriculture ; transports et communications. La problématique homme-femme et l'aide pour le commerce sont des thèmes transversaux prioritaires.
Organes consultatifs ministériels :	Conseil consultatif auprès du ministère et Institut allemand du développement (DIE).



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le budget de la coopération pour le développement du gouvernement fédéral est établi à partir du budget fédéral annuel et du plan de financement à horizon mobile sur quatre ans.

La politique allemande en matière de répartition de l'aide est débattue au Parlement au sein de la commission de la coopération économique et du développement et de la commission budgétaire. Le budget de la coopération pour le développement est administré pour l'essentiel par le ministère fédéral de la Coopération économique et du développement (BMZ). Les autres ministères chargés d'administrer le budget de la coopération pour le développement sont le ministère fédéral des Finances (budget de la CE, allègement de dette), le ministère fédéral des Affaires étrangères (aide humanitaire essentiellement), le ministère fédéral de l'Environnement (protection du climat dans les pays en développement). Une partie de l'APD de l'Allemagne est fournie par les États fédérés (*Bundesländer*).

### Objectifs d'aide

En tant que membre de l'UE-15, l'Allemagne s'est engagée à atteindre à l'horizon 2010 l'objectif de 0.51 % du RNB fixé pour l'APD.

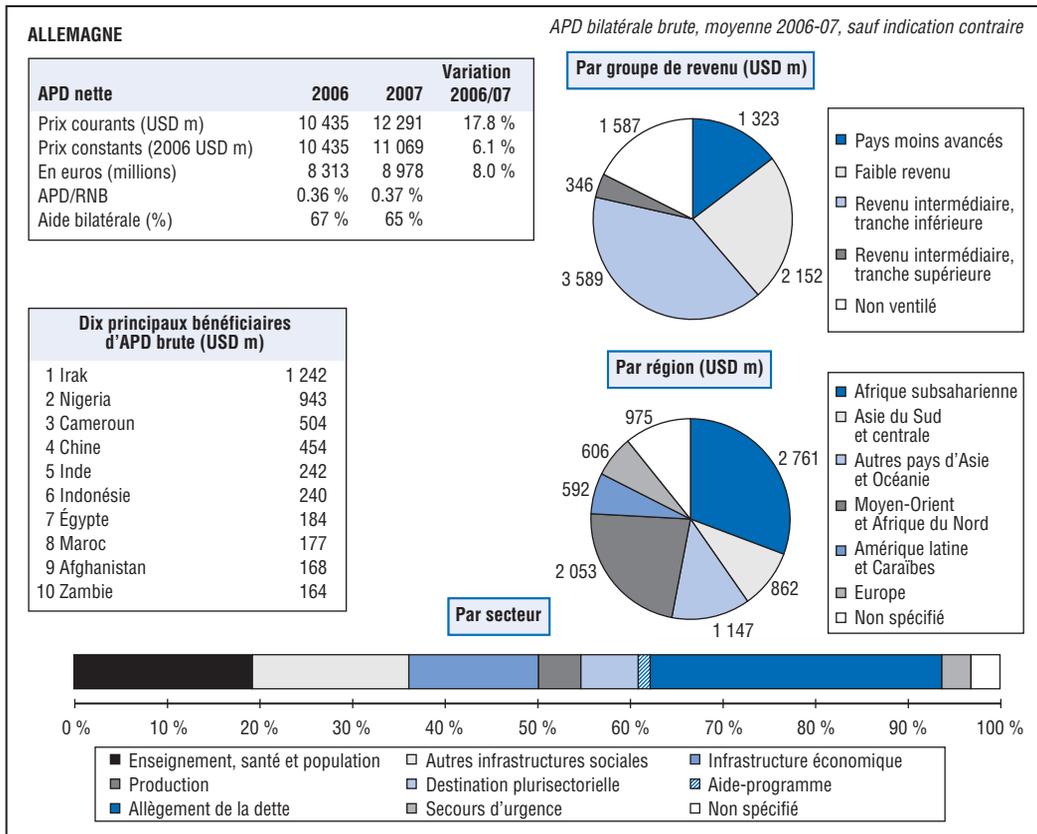
### Planification au niveau opérationnel

Les crédits budgétaires alloués au BMZ au titre de la coopération bilatérale sont redistribués à la KfW (coopération financière), à la GTZ (coopération technique) et à d'autres organismes d'exécution œuvrant dans le domaine de la coopération technique comme InWent (renforcement des capacités), DED (Service allemand du développement) et CIM (Centre international des migrations et du développement). De plus, des fonds transitent par des organisations non gouvernementales, dont des églises et des fondations politiques. Un cadre pluriannuel, ventilé par pays et par secteur, a été mis en place pour le budget de l'aide du BMZ. Les stratégies-pays, qui doivent obligatoirement être élaborées pour tous les pays partenaires, sont généralement valables pour une période de trois à cinq ans. Elles ont un caractère contraignant pour les organismes de coopération financière et technique et offrent des orientations aux autres organismes. De plus, des objectifs concernant la répartition de l'aide sont définis pour répondre aux engagements sectoriels pris par l'Allemagne à l'échelle internationale (par exemple, éducation, VIH/sida).

L'Allemagne négocie les niveaux d'aide avec les pays partenaires et les informe de ses plans d'engagement pluriannuels concernant les projets et programmes de coopération financière et technique. Des engagements sont pris à échéance de trois ans au maximum.

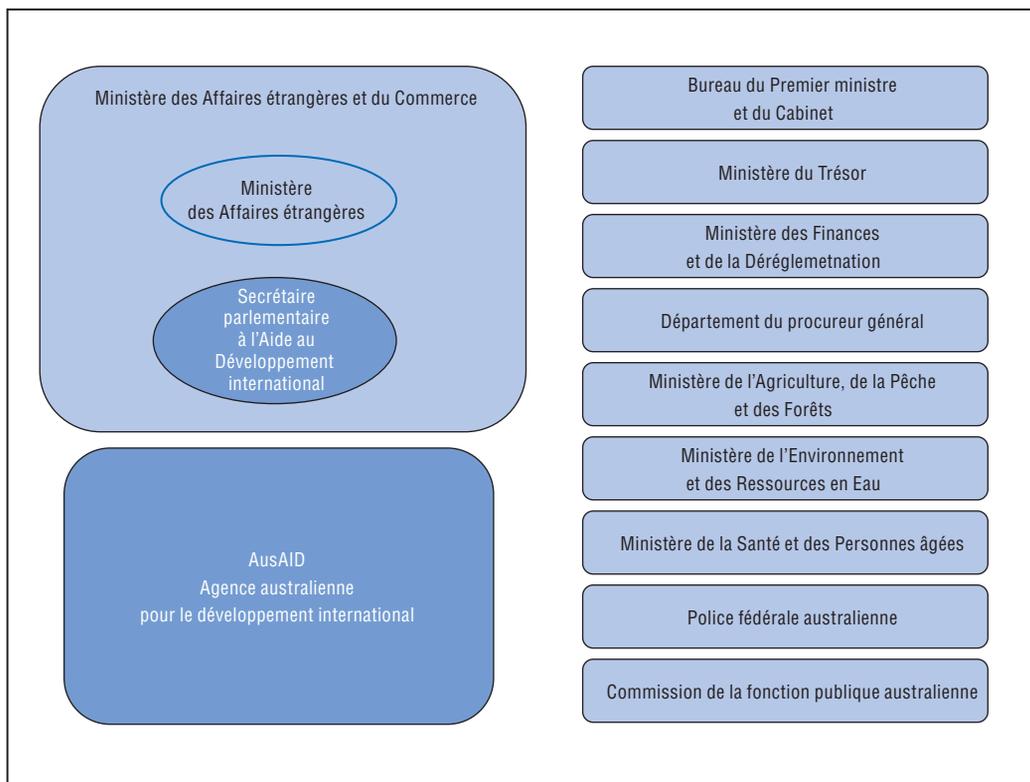
### Informations prévisionnelles disponibles

- Dans le budget du BMZ, la majeure partie des crédits bilatéraux (qui sont alloués à la GTZ et à la KfW) font l'objet d'engagements en faveur des pays partenaires pour une période pluriannuelle déterminée. De nouveaux engagements sont pris à la fin de cette période pluriannuelle.
- Le BMZ étudie les moyens de fournir aux pays en développement, régulièrement et en temps opportun, des informations sur les plans de dépenses ou de mise en œuvre à horizon mobile sur trois ou quatre ans, en présentant au moins à titre indicatif des données sur la répartition des ressources que les pays en développement pourront intégrer dans leurs cadres micro-économiques et de planification à moyen terme.
- A compter de 2010, le BMZ mettra à disposition les données respectives.
- L'Allemagne soutient les efforts internationaux destinés à améliorer la disponibilité des données prévisionnelles, par exemple l'International Aid Transparency International Initiative (IATI).



## Australie

Objectif :	Aider les pays en développement à faire reculer la pauvreté et à atteindre un développement durable, dans le respect des intérêts nationaux de l'Australie.
Textes législatifs :	
Déclaration d'orientation :	En cours d'élaboration par la nouvelle administration (2007).
Autres déclarations de politique générale :	<i>Future Directions for Australia's International Development Assistance Programme</i> (2008). Livre blanc : <i>Australian Aid: Promoting Growth and Stability</i> (2006). Cadre stratégique : <i>Australian Aid: Investing in Growth, Stability and Prosperity</i> (2002). <i>Reducing Poverty – the Central Influencing Factor of Australia's Aid Programme</i> (2001).
Structures de coordination interministérielle :	Comité de pilotage pour l'efficacité du développement (ministère des Affaires étrangères et du commerce, Services du Premier Ministre et du Cabinet, Département du Trésor, ministère des Finances et de la déréglementation), présidé par AusAID. Accords de partenariat stratégique avec : le Trésor, le ministère des Finances et de la déréglementation, le ministère de la Justice, le ministère de l'Agriculture, de la pêche et des forêts, le ministère de l'Environnement et des Ressources en eau, le ministère de la Santé et des personnes âgées, la Police fédérale australienne, la Commission de la fonction publique australienne.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Moyen-Orient</b> : Irak et Zones sous administration palestinienne. <b>Asie centrale et du Sud</b> : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Myanmar (Birmanie), Népal, Pakistan et Sri Lanka. <b>Extrême-Orient</b> : Cambodge, Chine, Timor-Leste, Indonésie, Mongolie, Philippines, République démocratique populaire lao, Thaïlande et Viêt Nam. <b>Océanie</b> : Îles Cook, Fidji, Kiribati, Micronésie, Nauru, Nioué, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Îles Salomon, Tonga, Tuvalu et Vanuatu.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Santé, éducation, infrastructures, croissance à large assise (notamment développement rural et sécurité alimentaire), environnement et changement climatique, et gouvernance.
Organes consultatifs ministériels :	



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le projet de budget de la coopération pour le développement du gouvernement australien est repris dans la présentation budgétaire que le ministère des Affaires étrangères et du commerce soumet chaque année au Parlement en mai, avant le début de l'exercice budgétaire fixé au 1<sup>er</sup> juillet. Outre cette présentation budgétaire, une déclaration budgétaire du ministère décrit de façon détaillée les activités qui sous-tendent le projet de budget.

Une fois que le budget a été adopté par le Parlement, les ressources sont affectées aux ministères et aux organismes concernés en vertu des lois de finances annuelles. Le budget de la coopération pour le développement est géré par l'Agence australienne de développement international (AusAID), organisme autonome, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et du commerce.

### Objectifs d'aide

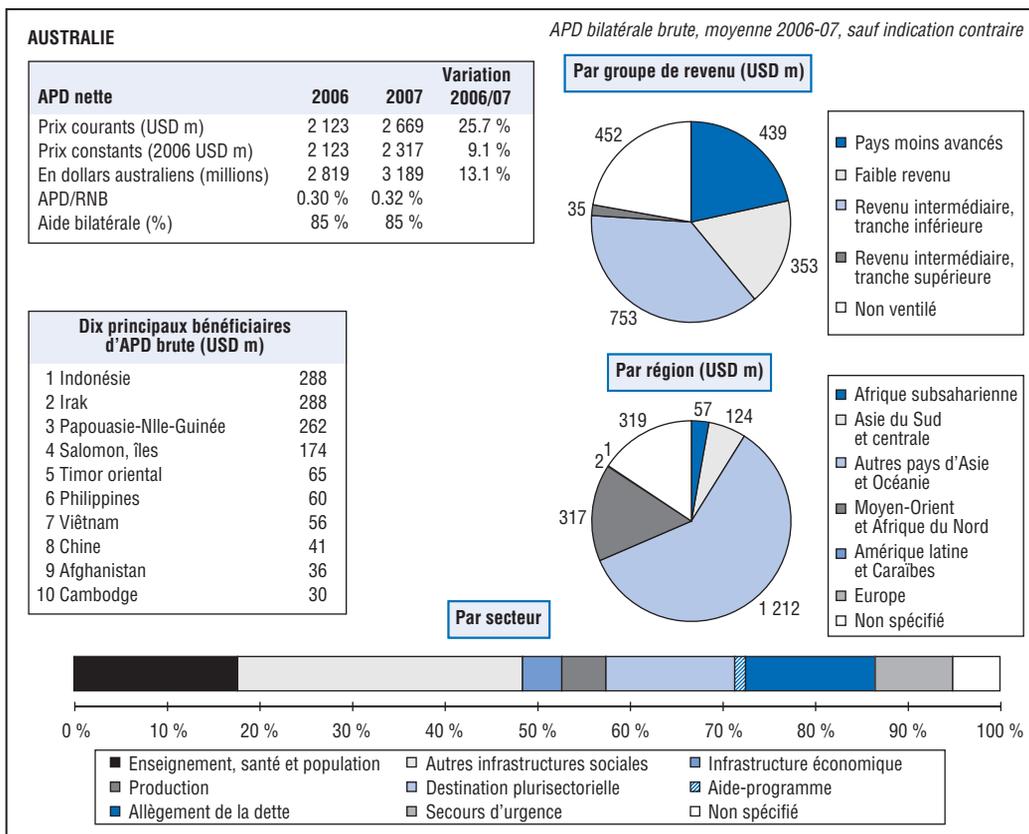
L'Australie souscrit à l'objectif préconisé par les Nations Unies de porter le rapport APD/RNB à 0.7%, ce en quoi elle voit un objectif idéal vers lequel elle tend en prévoyant un accroissement du montant de son APD à quelque 4.3 milliards AUD d'ici 2010-11, soit un rapport APD/RNB de 0.36%. Elle s'est fixé comme objectif d'atteindre un rapport APD/RNB de 0.5% d'ici 2015-16.

### Planification au niveau opérationnel

L'Australie a élaboré des stratégies de partenariat pour le développement avec 32 pays appartenant essentiellement à la région Asie Pacifique. Pour chaque pays partenaire ou, dans certains cas, pour des régions, l'Australie établit une stratégie sur plusieurs années qui couvre en règle générale une période maximum de quatre ans. Ces stratégies pays présentent les grandes orientations et le cadre général de mise en œuvre du programme d'aide de l'Australie, mais elles ne comportent pas de plan de financement pluriannuel. La répartition de l'aide est déterminée durant la procédure budgétaire annuelle.

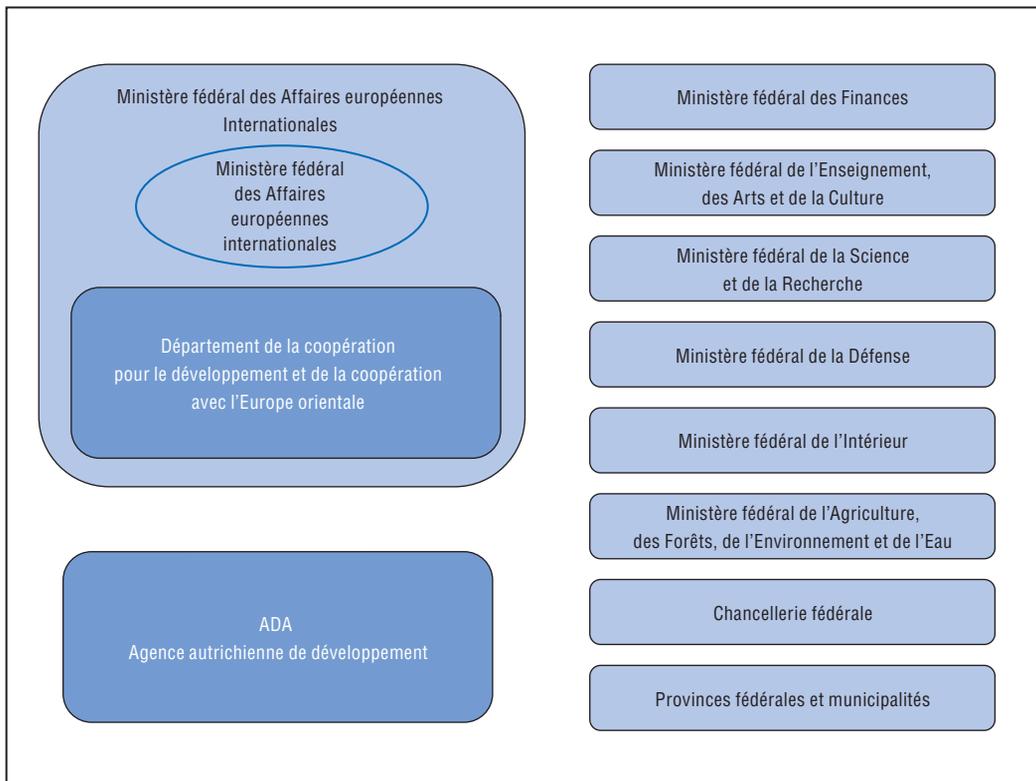
### Informations prévisionnelles disponibles

- Les informations sur le budget de la coopération pour le développement sont rendues publiques en mai (pour l'exercice budgétaire commençant le 1er juillet).
- Les stratégies pays offrent un cadre de planification pluriannuel. La répartition de l'aide est déterminée durant la procédure budgétaire annuelle.



## Autriche

Objectif :	Combattre la pauvreté par le développement économique et social, assurer la paix et la sécurité humaine, préserver l'environnement et protéger les ressources naturelles.
Textes législatifs :	Loi fédérale sur la coopération pour le développement (2002, amendée en 2003).
Déclaration d'orientation :	<i>Programme triennal relatif à la politique autrichienne en matière de développement (révisé chaque année).</i>
Autres déclarations de politique générale :	
Structures de coordination interministérielle :	Conseil d'administration de l'AAD. Groupe de travail interministériel sur la cohérence. Plateforme pour le secteur privé et le développement.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Europe</b> : Albanie, Bosnie-Herzégovine, ex-République yougoslave de Macédoine, Kosovo, Moldova, Monténégro et Serbie. <b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Burkina Faso, Cap-Vert, Éthiopie, Mozambique et Ouganda. <b>Amérique centrale et Amérique du Sud</b> : Nicaragua. <b>Moyen-Orient</b> : Zones sous administration palestinienne. <b>Asie du Sud et Asie centrale</b> : Bhoutan.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Eau et assainissement, développement rural, énergie, développement du secteur privé, éducation, et gouvernance.
Organes consultatifs ministériels :	Conseil consultatif sur la politique de développement.



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

La politique autrichienne de coopération pour le développement et ses priorités thématiques sont exposées dans un programme sur trois ans, qui est révisé chaque année selon un horizon mobile. Le programme est approuvé par le Conseil des Ministres et communiqué au Parlement pour information. Un grand nombre de ministères, d'agences et d'institutions (ainsi que les provinces fédérales et les municipalités) affectent des crédits à la coopération pour le développement.

Le budget de la coopération pour le développement, qui est repris dans les budgets des ministères concernés, est approuvé une fois par an dans le cadre de la loi de finances fédérale. Le programme bilatéral de base relève du budget du ministère fédéral des Affaires étrangères et européennes.

### Objectifs d'aide

L'Autriche a souscrit à l'objectif général fixé par les Nations Unies consistant à porter à 0.7% la part de l'APD dans le RNB d'ici 2015 et à l'objectif arrêté par l'UE selon lequel la part considérée devrait atteindre 0.51% d'ici 2010.

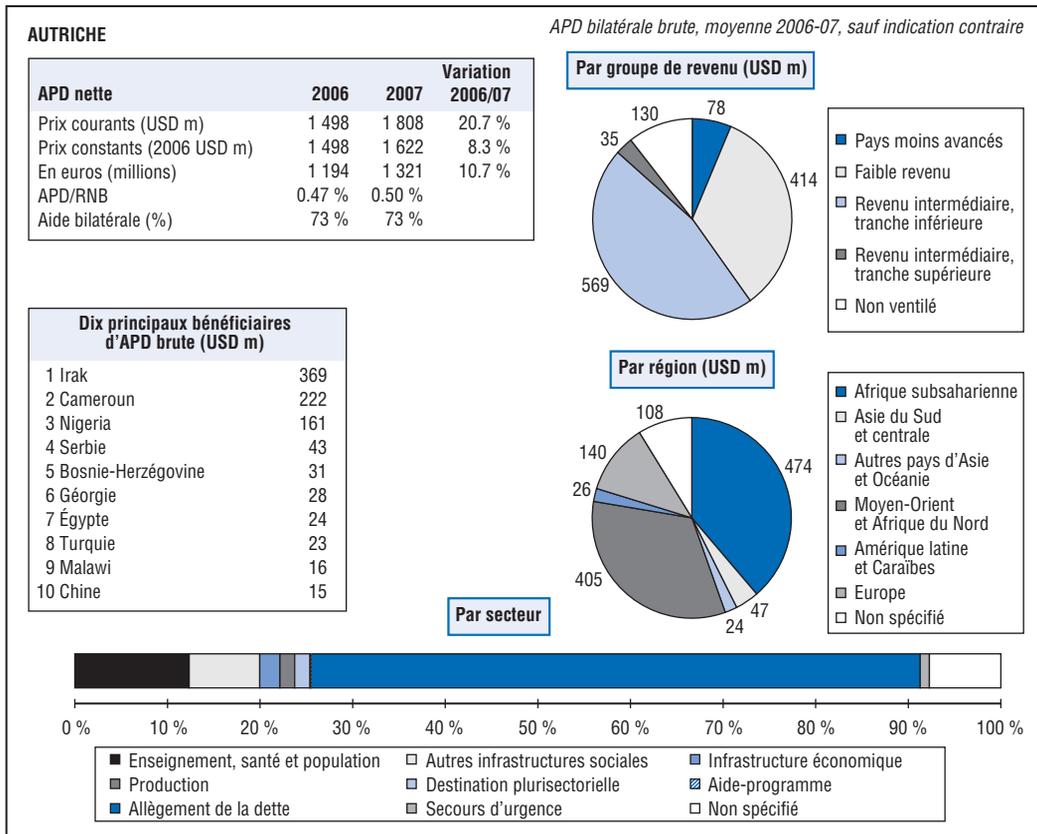
### Planification au niveau opérationnel

L'Agence autrichienne de développement (AAD) est chargée d'administrer et de sous-traiter les activités du programme bilatéral de base qui représente une part relativement restreinte de l'APD totale de l'Autriche.

Le programme bilatéral de base concerne 13 pays bénéficiaires prioritaires et 20 autres pays de coopération. Les accords de coopération bilatéraux passés avec ces pays sont pluriannuels et précisent, dans certains cas, le niveau des financements pour la période de 3 à 4 ans correspondante.

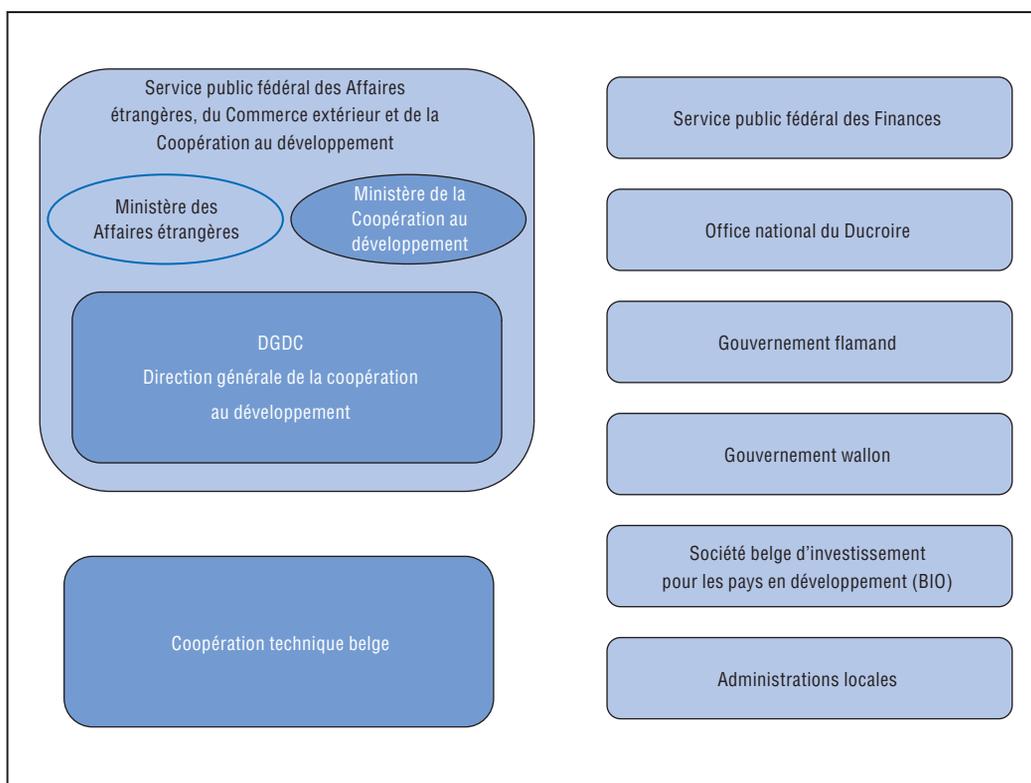
### Informations prévisionnelles disponibles

- Le budget global de la coopération pour le développement figure dans la loi de finances fédérale qui est soumise au Parlement chaque année en novembre, avant le début de l'exercice budgétaire fixé au 1<sup>er</sup> janvier.
- Les dotations en faveur des pays de concentration sont planifiées pour une période de 3 à 4 ans.



## Belgique

Objectif :	Lutter contre la pauvreté afin d'atteindre un développement humain durable.
Textes législatifs :	Loi relative à la coopération internationale belge (25/05/1999), en cours de révision.
Déclaration d'orientation :	Note de politique générale du ministre de la Coopération au développement, Chambre des Représentants, 25/04/2008.
Autres déclarations de politique générale :	Augmentation de l'efficacité de l'aide gouvernementale bilatérale belge. Plan pour l'harmonisation et l'alignement de l'aide (2007).
Structures de coordination interministérielle :	Coor-multi, Coordination interdépartementale sur l'Afrique centrale.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Nord du Sahara</b> : Algérie et Maroc. <b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Afrique du Sud, Bénin, Burundi, Mali, Mozambique, Niger, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal et Tanzanie. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale</b> : Bolivie, Équateur et Pérou. <b>Moyen-Orient</b> : Zones sous administration palestinienne. <b>Extrême-Orient</b> : Viêt Nam.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Santé de base, y compris santé reproductive ; éducation et formation ; agriculture et sécurité alimentaire ; infrastructures de base ; prévention des conflits et consolidation de la société, droits des enfants.
Organes consultatifs ministériels :	Commission Femmes et développement. Commission Développement durable.



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

La Direction générale de la coopération au développement (DGCD) – au sein du Service public fédéral des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (SPFAE) – gère la majorité (environ 55 %) de l'APD de la Belgique. Le Service public fédéral des Finances gère environ 11 % de l'APD, entre autres les prêts d'État à État, et l'Office national du Ducroire, en sa qualité d'organisme officiel d'assurance des échanges commerciaux et des investissements, le traitement de la dette. S'ajoutent les actions des Régions et des Communautés, des Provinces et d'un grand nombre de communes (4 % de l'APD).

La Belgique prépare un budget intégré de la coopération pour le développement. Y apparaissent certaines lignes budgétaires qui étaient auparavant inscrites aux budgets d'autres départements. Toutefois le budget pour les crédits opérationnels de coopération reste organiquement distinct.

### Objectifs d'aide

La Belgique s'est engagée à porter l'APD à 0.7 % du RNB d'ici 2010. Cet engagement, au-delà des engagements européens, a été inscrit dans la loi-programme du 24 décembre 2002 et confirmé dans l'Accord de gouvernement de juillet 2003. Le cadre de croissance élaboré prévoit une progression par étape régulière de 0.05 % du rapport APD/RNB chaque année, avec un minimum de 60 % de l'APD gérés par l'intermédiaire de la DGCD.

### Planification au niveau opérationnel

L'aide bilatérale de la Belgique est acheminée par les canaux de la coopération directe ou indirecte. L'aide directe est régie par les conventions spécifiques de coopération entre gouvernements. Les programmes sont préparés et financés par la DGCD, mais exécutés par la société anonyme de droit public Coopération Technique Belge (CTB). L'aide indirecte est composée de programmes cofinancés par la DGCD mais préparés et mis en œuvre par les ONG, universités, institutions scientifiques, syndicats, etc.

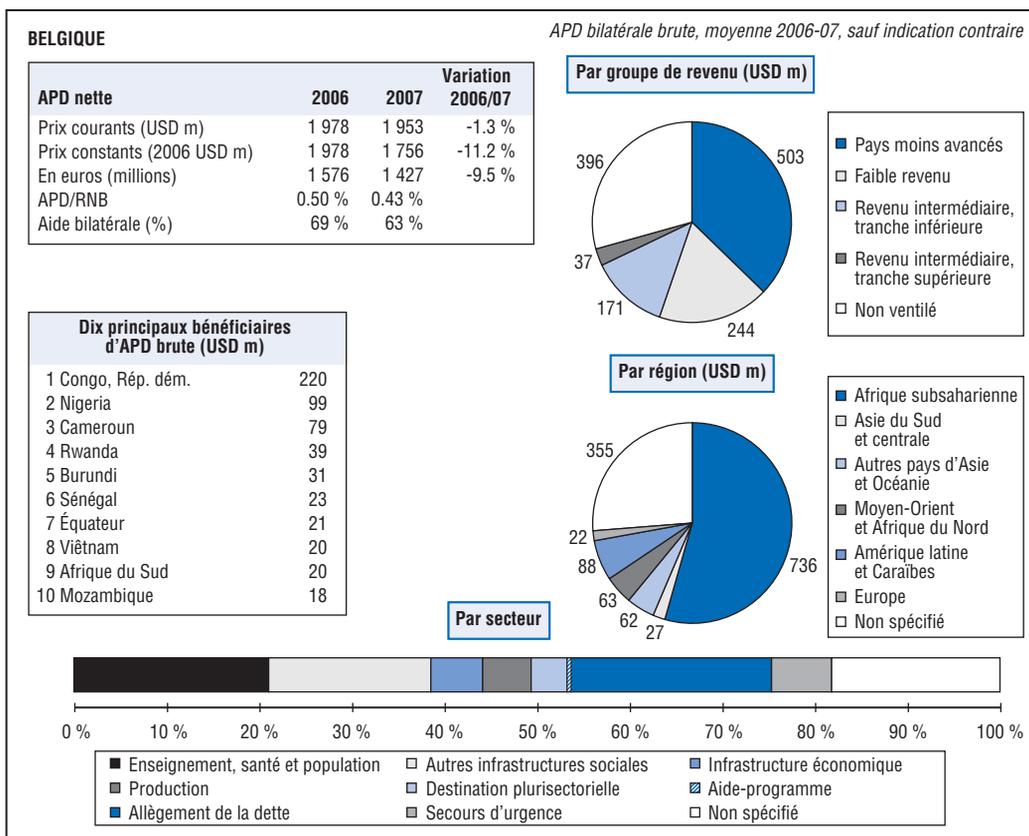
Le principe d'une concentration géographique et sectorielle de l'aide bilatérale directe est institué dans la loi du 25 mai 1999. La Belgique a 18 pays partenaires dans lesquels elle concentre son aide sur un nombre réduit de secteurs.

Les relations de coopération entre la Belgique et ses pays partenaires de la coopération bilatérale directe sont régies par des commissions mixtes, lors desquelles sont adoptés les Programmes indicatifs de coopération (PIC). Les commissions mixtes se tiennent normalement tous les trois à quatre ans. À l'issue de chaque commission mixte, une enveloppe financière est déterminée sur la base de laquelle seront préparés les programmes de coopération, qui donneront lieu à la signature de conventions spécifiques de coopération.

À compter de 2009, l'aide multilatérale sera exclusivement planifiée et versée sous forme de contributions au budget central/contributions non affectées aux organismes multilatéraux. Ces derniers peuvent continuer de percevoir des fonds pour des programmes spécifiques dans les pays partenaires dans le cadre de l'enveloppe bilatérale.

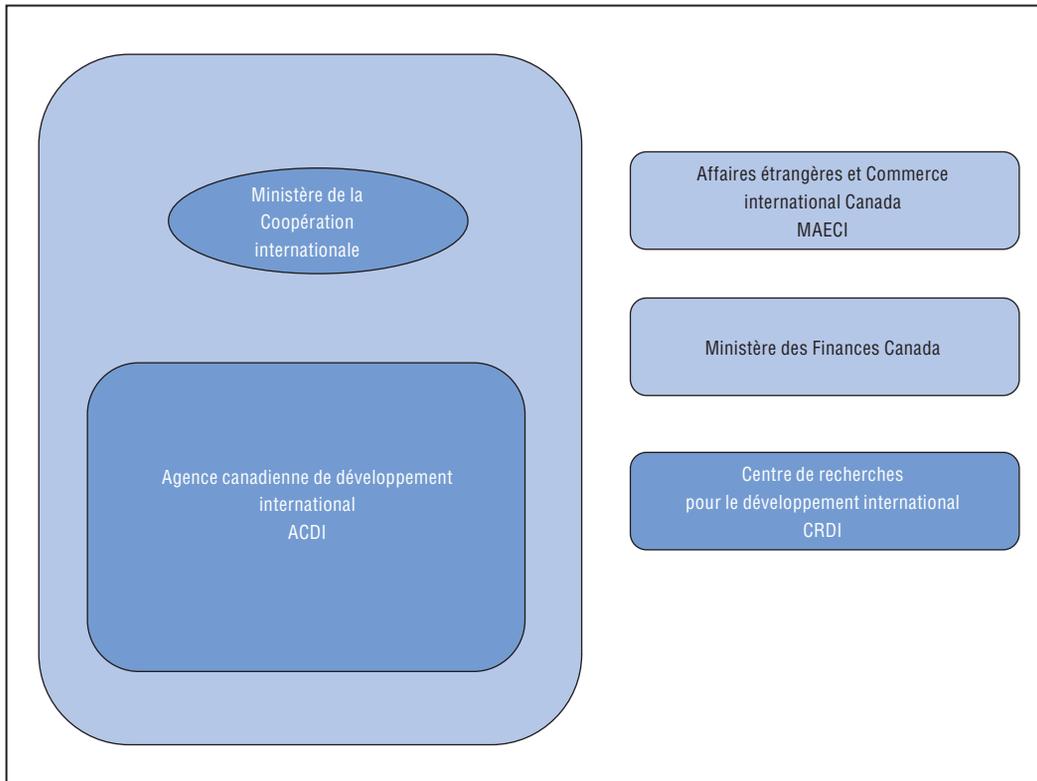
### Informations prévisionnelles disponibles

- Les enveloppes pluriannuelles au niveau des pays sont disponibles dans les Programmes indicatifs de coopération.
- Le budget annuel de coopération est présenté au Parlement chaque année au plus tard le 31 octobre et approuvé au plus tard le 31 décembre.



## Canada

Objectif :	Réduction de la pauvreté, respect des droits de l'homme et instauration d'un développement durable.
Textes législatifs :	<i>Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du commerce international</i> (1985). <i>Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle</i> (2008).
Déclaration d'orientation :	
Autres déclarations de politique générale :	<i>Le Canada contribue à un monde meilleur – Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace</i> (2002). <i>Stratégie de développement durable 2007-2009</i> .
Structures de coordination interministérielle :	Comité du Cabinet chargé des affaires étrangères et de la sécurité ; Comité du Cabinet sur l'Afghanistan et Groupe de travail sur l'Afghanistan ; Bureau du Conseil privé.
Pays partenaires prioritaires :	Dans le cadre de ses efforts visant à transformer le programme d'aide du Canada, le gouvernement s'apprête à réaligner ses ressources bilatérales vers des pays sélectionnés sur la base de critères tels que « le niveau de pauvreté, la concordance avec les priorités gouvernementales et les valeurs communes, ainsi que notre capacité à faire une différence ». Parallèlement, l'ACDI accroîtra son expertise sectorielle afin de renforcer la planification et la coordination dans les pays de concentration.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Gouvernance démocratique, développement du secteur privé, santé, éducation, égalité entre les sexes, et durabilité environnementale.
Organes consultatifs ministériels :	Comité du Cabinet chargé des Affaires étrangères et de la sécurité ; Comité du Cabinet sur l'Afghanistan et Groupe de travail sur l'Afghanistan ; Conseil du Trésor.



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Les activités du Canada en matière de coopération pour le développement sont principalement financées sur l'Enveloppe de l'aide internationale (EAI). Cette enveloppe se subdivise en cinq comptes : développement, institutions financières internationales, paix et sécurité, crises, recherche sur le développement. Elle permet de financer aussi bien des activités d'APD que des activités n'entrant pas dans l'APD. Le Cabinet est chargé d'allouer les fonds supplémentaires de l'EAI aux ministères et aux institutions qui mettent en œuvre le programme d'aide internationale. L'EAI est gérée conjointement par l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) et le ministère des Finances, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé. Des informations détaillées sur les activités à financer sont présentées au Parlement dans les Estimations intégrant les Rapports sur les plans et les priorités, qui sont soumises par chaque agence/ministère chargé de mettre en œuvre la coopération pour le développement.

### Objectifs d'aide

En 2008, le Canada a réaffirmé l'engagement pris en 2002 d'accroître son aide en doublant l'Enveloppe de l'aide internationale pour la faire passer à 5 milliards CAD entre l'exercice 2001/02 et l'exercice 2010/11.

### Planification au niveau opérationnel

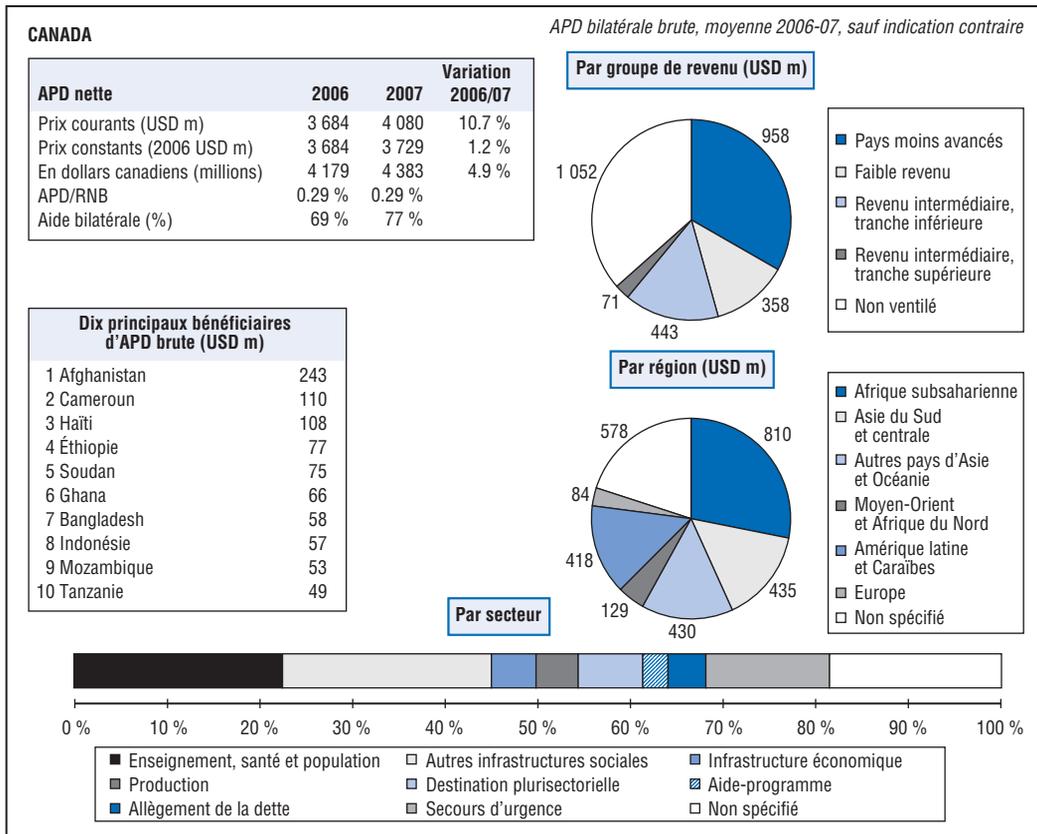
Le budget du gouvernement fédéral pour 2007 expose un programme en trois points visant à renforcer le ciblage, l'efficacité et la transparence des efforts d'aide internationale déployés par le Canada. Le Canada concentrera son aide bilatérale traditionnelle dans un plus petit nombre de pays d'une manière compatible avec ses objectifs de politique étrangère. Le Canada s'emploiera aussi à accroître l'efficacité et examinera les différentes formules possibles pour assurer une évaluation indépendante de son programme d'aide.

L'EAI est gérée par l'ACDI (68% du total des ressources d'aide prévues pour l'exercice 2007-08), le MAECI (contributions statutaires versées aux organismes multilatéraux, programmes en faveur de la paix et de la sécurité), le ministère des Finances (IDA, allègement de la dette multilatérale), le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et plusieurs autres instances gouvernementales.

À l'ACDI, la planification au niveau opérationnel est pluriannuelle et le canal d'acheminement (région et institution) des différentes dotations financières est indiqué. L'ACDI établit en outre avec ses partenaires des stratégies-pays qui servent de base à l'engagement stratégique et à la planification des activités sur une période de 5 à 10 ans.

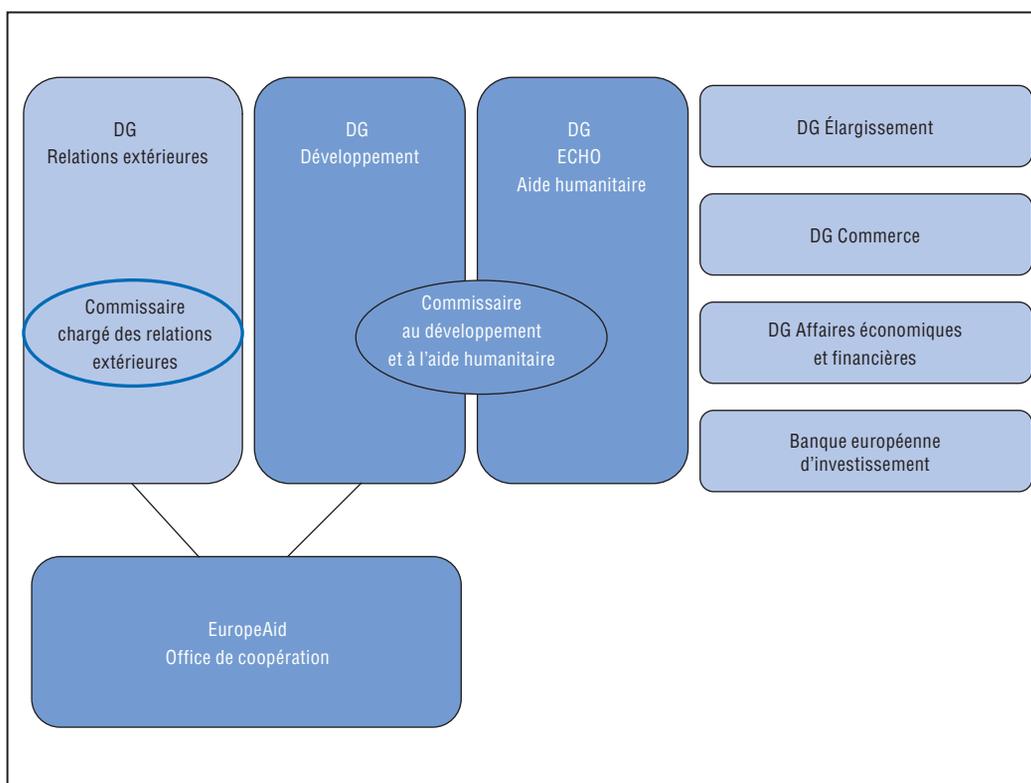
### Informations prévisionnelles disponibles

- Des informations sur le budget global de la coopération pour le développement de l'exercice suivant sont rendues publiques au printemps dans le Rapport sur les plans et les priorités. Une ventilation est opérée par « résultat stratégique ».



## Commission européenne

Objectif :	Éradiquer la pauvreté dans le contexte du développement durable en s'efforçant de réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement.
Textes législatifs :	
Déclaration d'orientation :	<i>Consensus européen pour le développement (2005).</i>
Autres déclarations de politique générale :	
Structures de coordination interministérielle :	Réseau informel sur la cohérence des politiques au service du développement. Division spéciale au sein de la Direction générale du développement et Relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.
Pays partenaires prioritaires :	Pas de pays prioritaire.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Gouvernance démocratique, infrastructures sociales, infrastructures économiques, aide humanitaire, sécurité alimentaire, et égalité entre les sexes.
Organes consultatifs ministériels :	



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Comme suite à la réforme des instruments financiers de la Communauté européenne opérée en 2006, la majeure partie de l'APD de la CE est financée par le Fonds européen de développement (FED), l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) et l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). L'Instrument d'aide de préadhésion, l'Instrument de stabilité et l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme sont d'autres programmes de financement de la CE.

Alimenté par des contributions des États membres de l'UE (en dehors du budget de la Communauté), le FED est un programme pluriannuel placé sous l'égide de la Direction générale du développement et des relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (DEV). Le 10<sup>e</sup> FED (22.7 milliards EUR) couvre la période 2008-2013.

L'ICD et l'IEVP, financés directement sur le budget annuel de la Communauté, relèvent de la Direction générale des relations extérieures, qui élabore les stratégies pluriannuelles et la programmation. L'ICD (enveloppe budgétaire de 16.9 milliards EUR pour 2007-2013) soutient les programmes de développement en Amérique latine, en Asie, en Asie centrale, au Moyen-Orient et en Afrique du Sud. L'IEVP apporte une aide financière au développement dans des pays voisins du bassin méditerranéen et d'Europe orientale. L'Office de coopération EuropeAid établit et met en œuvre des projets et programmes spécifiques pour DEV et les fonds des Relations Extérieures (Groupe de travail du Conseil : Conseillers Relations Extérieures) (RELEX).

### Objectifs d'aide

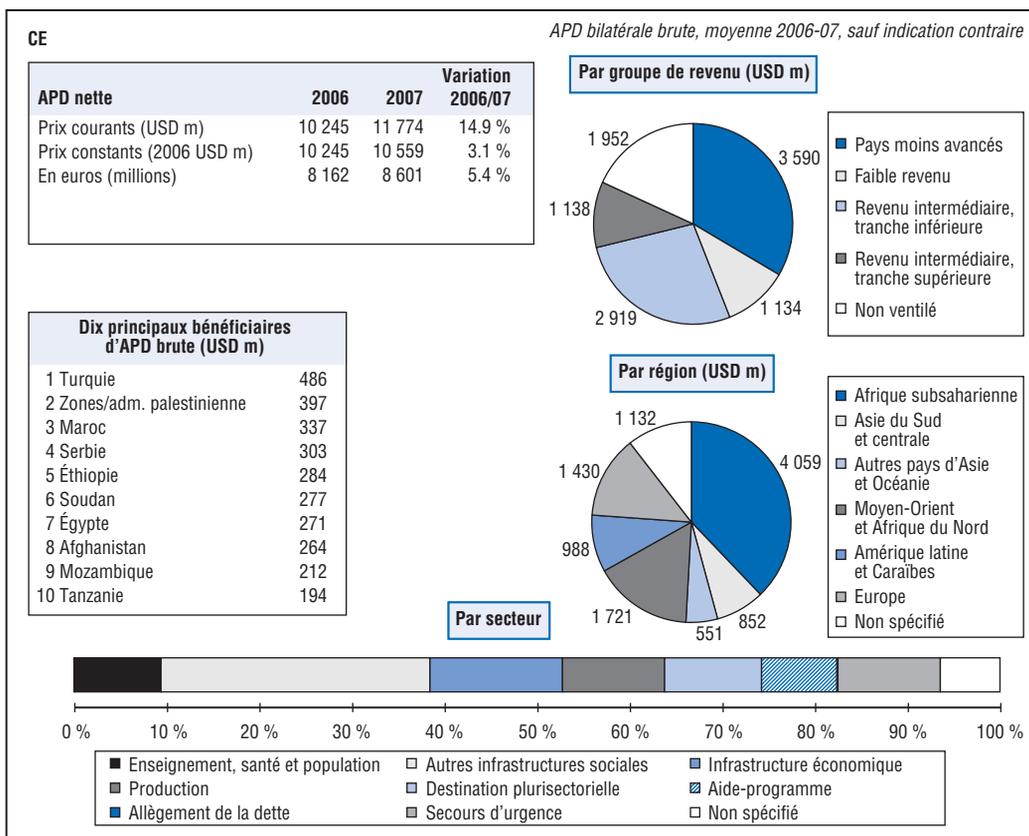
La CE n'a pas d'objectif en matière d'aide, mais il existe un objectif collectif au niveau de l'UE consistant à porter le rapport APD/RNB à 0.56% d'ici 2010, et à 0.7% d'ici 2015.

### Planification au niveau opérationnel

Les efforts d'aide que la Communauté déploie en faveur d'un pays sont exposés pour l'essentiel dans les documents de stratégie nationale, qui établissent le cadre stratégique de l'engagement à moyen terme (6-7 ans) de la CE dans un pays. Ces documents sont complétés par des Programmes indicatifs nationaux (PIN) qui sont des documents plus courts et plus précis où est dressée la liste des secteurs d'intervention, des activités et des plans de financement indicatifs. Les documents de stratégie nationale concernant le FED (pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) sont communiqués aux pays concernés. Ils portent sur la même période que les FED, de sorte que les documents pour 2008-2013 sont en cours de finalisation. Dans le cas de l'ICD et de l'IEVP, des commissions mixtes examinent le niveau global de l'aide à apporter. Les documents de stratégie nationale relatifs aux pays couverts par l'ICD et l'IEVP couvrent la période 2007-2013. Aussi bien pour le FED que pour l'ICD et l'IEVP, la CE adopte, outre le cadre général de financement pluriannuel, des programmes d'action annuels reposant sur les documents de stratégie.

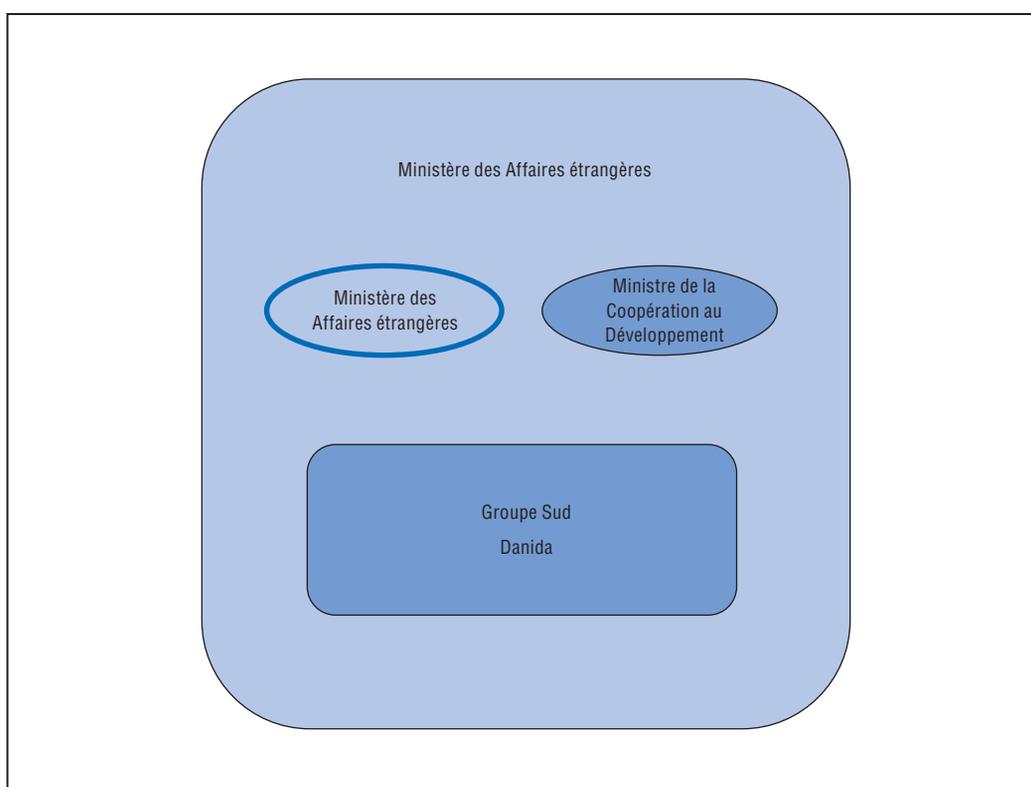
### Informations prévisionnelles disponibles

- Des informations sur l'enveloppe globale du 10<sup>e</sup> FED qui couvre la période 2008-2013 ont été communiquées en octobre 2006, au même moment que celles relatives à l'enveloppe globale de l'ICD pour les années 2007-2013 (suite à l'adoption du budget pour 2007).
- Les processus de répartition de l'aide par pays pour le FED, l'ICD et l'IEVP sont en cours de finalisation dans le cadre de l'établissement des documents de stratégie nationale.
- Les programmes d'action annuels pour chaque pays partenaire sont adoptés durant le dernier trimestre de l'année précédente.



## Danemark

Objectif :	Soutenir les gouvernements et les autorités publiques des pays en développement afin de promouvoir la croissance économique et de contribuer ainsi au progrès social et à l'indépendance politique dans le respect des objectifs et principes de la Charte des Nations unies ; et favoriser la compréhension mutuelle et la solidarité à travers des activités de coopération culturelle.
Textes législatifs :	<i>Loi sur la coopération internationale pour le développement (1971, amendée en 1998 et juin 2002).</i>
Déclaration d'orientation :	<i>Partnership 2000, stratégie cadre globale de l'aide au développement du Danemark</i>
Autres déclarations de politique générale :	<i>Priorités du gouvernement danois en matière d'aide au développement pour 2009-2013.</i>
Structures de coordination interministérielle :	
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Nord du Sahara :</b> Égypte. <b>Afrique, Sud du Sahara :</b> Bénin, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Ouganda, Tanzanie et Zambie. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale :</b> Bolivie et Nicaragua. <b>Asie du Sud et Asie centrale :</b> Bangladesh, Bhoutan et Népal. <b>Extrême-Orient :</b> Viêt Nam.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Infrastructures et services sociaux (éducation, administration publique et société civile, santé, eau et assainissement). Infrastructures économiques (transports, énergie) et secteurs productifs (agriculture et secteur privé).
Organes consultatifs ministériels :	Conseil de la coopération internationale pour le développement. Conseil consultatif de la coopération internationale pour le développement.



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le budget annuel de la coopération pour le développement est repris dans le projet annuel de loi de finances (Finanslovsforslag), dans le chapitre consacré au ministère des Affaires étrangères (MAE). Ce projet est soumis au Folketing (Parlement) chaque année, au plus tard fin août, et il est approuvé avant le début de l'exercice budgétaire fixé au 1<sup>er</sup> janvier. Le budget de la coopération pour le développement est présenté selon la méthode de la comptabilité d'engagements, c'est-à-dire qu'il englobe la totalité des engagements annuels (et non les versements annuels prévus). Une fois qu'ils ont été affectés, les fonds sont gérés par le Groupe Sud du MAE (couramment dénommé Danida).

En annexe au projet de budget annuel figure un plan à horizon mobile sur cinq ans de la coopération danoise pour le développement (engagements et versements). Ce plan contient des informations au niveau des pays (par exemple, ventilation sectorielle par bénéficiaire) pour les 16 pays prioritaires bénéficiant d'un programme du Danemark.

### Objectifs d'aide

Le gouvernement danois a annoncé qu'il ne laisserait pas l'aide au développement baisser au-dessous du niveau de 0.8% du RNB dans les années à venir. En 2009, l'aide danoise au développement s'élèvera à 0.82% du RNB.

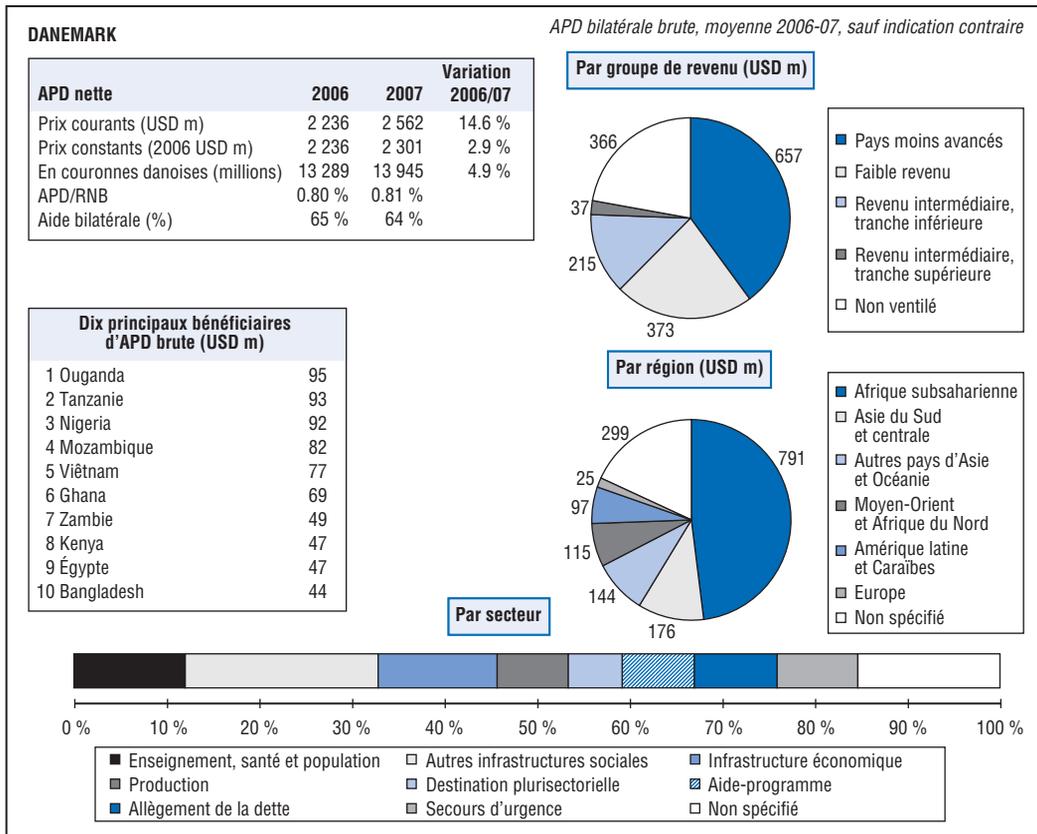
### Planification au niveau opérationnel

Pour chaque pays de programme, le Danemark élabore une « stratégie pour la coopération danoise » qui couvre une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Cette stratégie offre un cadre pour la planification au niveau opérationnel (y compris la définition des nouvelles phases du soutien du Danemark aux programmes sectoriels et autres domaines prioritaires), ainsi qu'un aperçu de la répartition prévue des ressources entre les secteurs et les domaines de concentration pour chaque année couverte par la stratégie.

Les stratégies-pays sont préparées par les ambassades danoises implantées dans les pays de programme. Elles sont approuvées tant par le ministre danois de la Coopération pour le développement que par les autorités du pays partenaire. Elles servent de base au plan à horizon mobile sur cinq ans du budget total de la coopération danoise pour le développement.

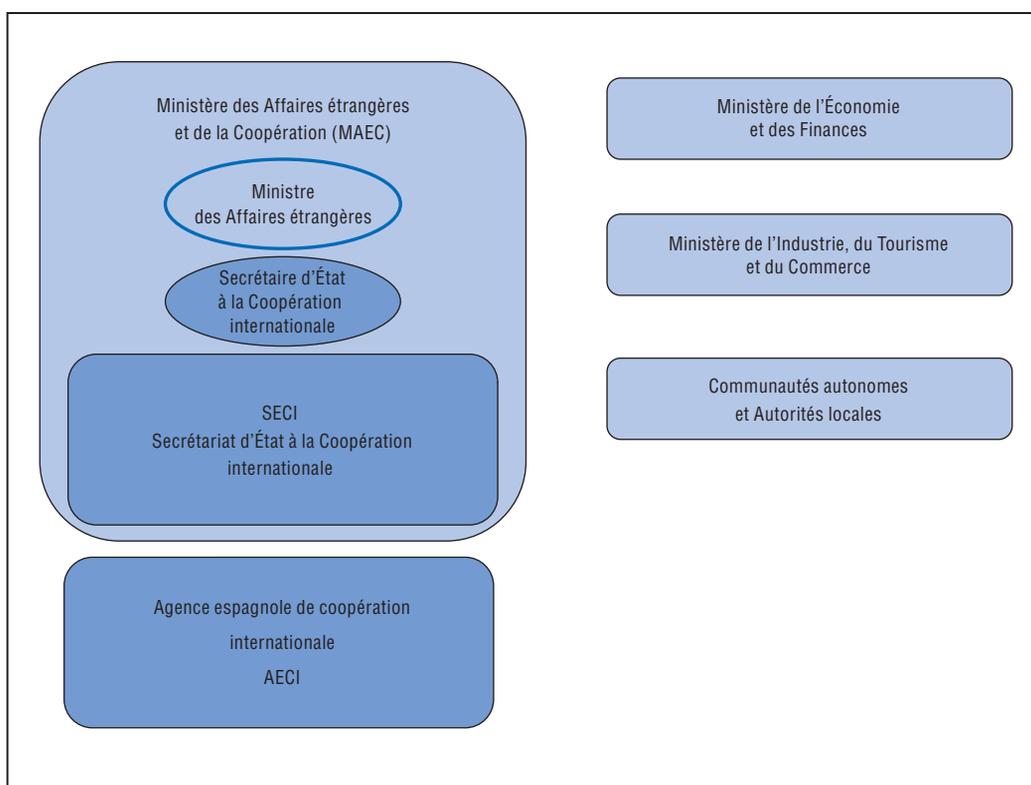
### Informations prévisionnelles disponibles

- Le budget de la coopération pour le développement pour une année donnée figure dans le projet de budget présenté en août de l'année précédente.
- Les plans de financement pluriannuels sont repris dans la loi de finances annuelle et dans les stratégies-pays. Ces dernières sont négociées tous les cinq ans.



## Espagne

Objectif :	Promouvoir le développement humain, économique et social en vue d'éradiquer la pauvreté.
Textes législatifs :	Loi de 1998 sur la coopération internationale pour le développement (1998).
Déclaration de politique générale :	
Autres déclarations de politique :	Plan directeur quadriennal (2005-2008).
Structures de coordination interministérielle :	Commission interministérielle pour la coopération internationale. Commission interterritoriale de coopération pour le développement.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Nord du Sahara</b> : Algérie, Maroc et Tunisie. <b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Angola, Cap-Vert, Mauritanie, Mozambique, Namibie et Sénégal. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale</b> : Bolivie, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Haïti, Honduras, Nicaragua, Paraguay et Pérou. <b>Moyen-Orient</b> : Zones sous administration palestinienne. <b>Extrême-Orient</b> : Philippines et Viêt Nam.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Services sociaux de base, gouvernance démocratique, participation des citoyens et développement institutionnel, aide au secteur privé, environnement, culture, égalité homme-femme, prévention des conflits et construction de la paix.
Organes consultatifs ministériels :	Conseil de la coopération pour le développement.



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Au sein de l'Administration générale d'État (administration centrale), ce sont principalement trois ministères qui gèrent l'APD. Le Ministère des Affaires étrangères et de la coopération (MAEC) se charge de la politique de développement, supervise l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI) et gère les contributions destinées aux organisations internationales non financières. Le ministère de l'Économie et des finances est responsable de la participation de l'Espagne aux activités des institutions financières nationales et internationales. Le ministère de l'Industrie, du tourisme et du commerce est chargé de gérer les crédits d'aide au développement accordés par l'Espagne. De plus, une part importante de l'APD espagnole est consentie par les administrations régionales et les autorités locales des 17 communautés autonomes qui ont, pour certaines, leurs propres organismes d'aide. Les trois principales instances de coordination sont les suivantes : la Commission interterritoriale de la coopération pour le développement, la Commission interministérielle de la coopération internationale et le Conseil de la coopération pour le développement.

Les ministères et les organismes connexes ont une dotation annuelle prévue au budget général de l'État qui est généralement présenté au Parlement au plus tard en octobre pour approbation fin décembre. Le projet de budget comporte un scénario de recettes et de dépenses sur trois ans.

#### Objectifs d'aide

Le gouvernement espagnol s'est engagé à porter son APD à 0.5% du RNB en 2008 et à 0.7% d'ici 2012.

#### Planification au niveau opérationnel

Les principaux outils de planification sont le Plan directeur, le Plan annuel de coopération internationale (PACI), les documents d'orientation de stratégie sectorielle et les documents de stratégie nationale. Le Plan directeur est un plan indicatif quadriennal qui définit les grandes orientations stratégiques et en matière de répartition de l'aide. Le PACI énonce les objectifs stratégiques et les critères d'intervention du Plan directeur et détermine les priorités horizontales, sectorielles et géographiques de l'APD espagnole ainsi que ses canaux d'acheminement. On dénombre à l'heure actuelle 22 pays bénéficiaires prioritaires. Une fois achevé le processus de planification stratégique, l'AECI prépare des plans d'exécution annuels et détermine les projets et programmes ainsi que leurs budgets estimatifs dans le cadre de commissions conjointes avec les pays bénéficiaires.

La Loi 28/2006 confère à l'AECI une plus grande autonomie au niveau de la planification et de la répartition des ressources. Selon le nouveau dispositif réglementaire, un accord de gestion doit être passé pour une période de 4 ans entre l'AECI et l'administration publique nationale, et prévoir un budget pluriannuel axé sur les résultats.

#### Informations prévisionnelles disponibles

- Des informations sur les budgets de l'année suivante sont publiées en octobre.
- Les documents de planification ne contiennent que très peu d'informations budgétaires.
- Un système d'enveloppes financières pluriannuelles sera mis en place pour la période 2007-2009.

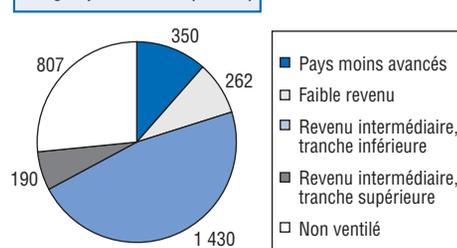
## ESPAGNE

APD bilatérale brute, moyenne 2006-07, sauf indication contraire

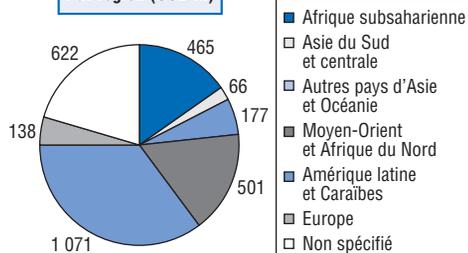
APD nette	2006	2007	Variation 2006/07
Prix courants (USD m)	3 814	5 140	34.8 %
Prix constants (2006 USD m)	3 814	4 566	19.7 %
En euros (millions)	3 038	3 755	23.6 %
APD/RNB	0.32 %	0.37 %	
Aide bilatérale (%)	55 %	65 %	

Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)	
1 Guatemala	239
2 Pérou	107
3 Maroc	100
4 Irak	100
5 Algérie	98
6 Chine	81
7 Honduras	80
8 Nicaragua	77
9 Turquie	75
10 Colombie	71

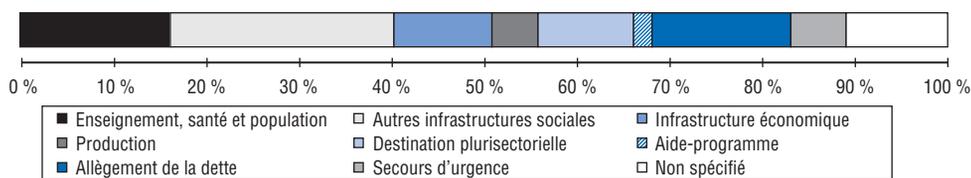
## Par groupe de revenu (USD m)



## Par région (USD m)

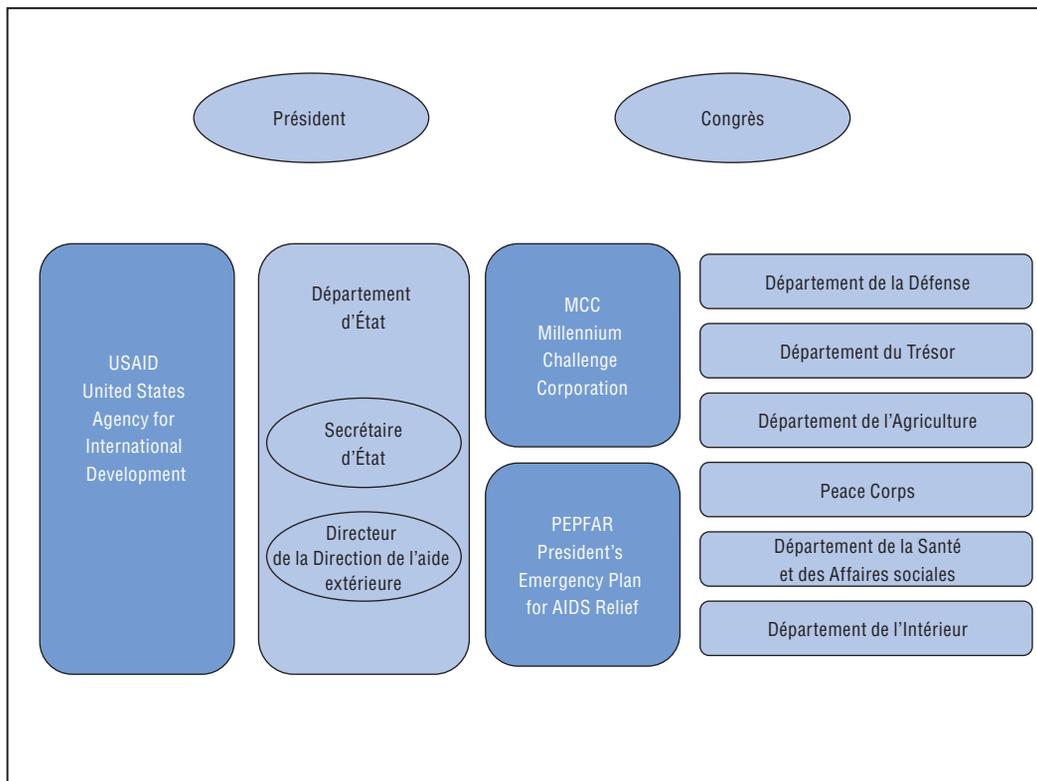


## Par secteur



## États-Unis

<b>Objectif :</b>	
<b>Textes législatifs :</b>	Loi sur l'aide étrangère ( <i>Foreign Assistance Act</i> ) de 1961, modifiée
<b>Déclaration de politique générale :</b>	US Department of State and US Agency for International Development, Transformational Diplomacy, Strategic Plan: Fiscal Years 2007-2012.
<b>Autres déclarations de politique :</b>	<i>Foreign Assistance in the National Interest: Promoting Freedom, Security and Opportunity (2003).</i> <i>Policy Framework for Bilateral Foreign Aid (2006).</i> <i>National Security Strategy (2006).</i> <i>Foreign Assistance Framework (2007).</i>
<b>Structures de coordination interministérielle :</b>	Le National Security Council, chargé de la coordination générale entre les organismes gouvernementaux, et le Comité de coordination des politiques pour les questions de développement, présidé par le Directeur de la Direction de l'aide extérieure
<b>Pays partenaires prioritaires :</b>	Aucun pays prioritaire.
<b>Principaux secteurs/thèmes d'intervention :</b>	Agriculture, gestion des conflits, démocratie et gouvernance, croissance et échanges, éducation, environnement et démographie, santé et nutrition.
<b>Organes consultatifs ministériels :</b>	Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid (ACVFA).



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Un grand nombre d'organismes sont chargés de gérer les crédits affectés à la coopération pour le développement. L'Agence USAID est le plus important de ces organismes (puisqu'elle administre environ 40% de l'APD bilatérale totale des États-Unis); viennent ensuite le Département d'État (où se trouve le Bureau du Coordinateur pour le sida dans le monde qui gère le Plan d'urgence pour la lutte contre le sida mis en place par le Président), le Département de la Défense, la Millennium Challenge Corporation (MCC) et le Département de l'Agriculture. Des montants relativement faibles sont gérés par une vingtaine d'autres organismes. Le budget de la coopération pour le développement, qui concerne tous les organismes administrant des crédits affectés à la coopération pour le développement, est présenté dans un document unique intitulé « *The Budget of the United States Government* » qui est établi à partir des demandes formulées par les différents organismes, telles qu'examinées et modifiées par le Président. Tous les documents relatifs aux demandes de budget couvrent aussi bien les dépenses d'APD que les dépenses qui ne s'y rattachent pas, et certains contiennent, le cas échéant, des informations sur les crédits alloués au niveau des pays. L'exercice budgétaire court d'octobre à septembre. Début février, le Président soumet la demande de budget du gouvernement des États-Unis au Congrès pour autorisation budgétaire. En principe, le budget est voté durant l'été. Les crédits en faveur de la coopération pour le développement sont demandés séparément et répartis entre différents comptes, ayant des finalités propres et souvent assortis d'exigences spécifiques en matière de gestion et de transparence.

#### Objectifs d'aide

Les États-Unis n'ont pas fixé d'objectif concernant le ratio APD/RNB.

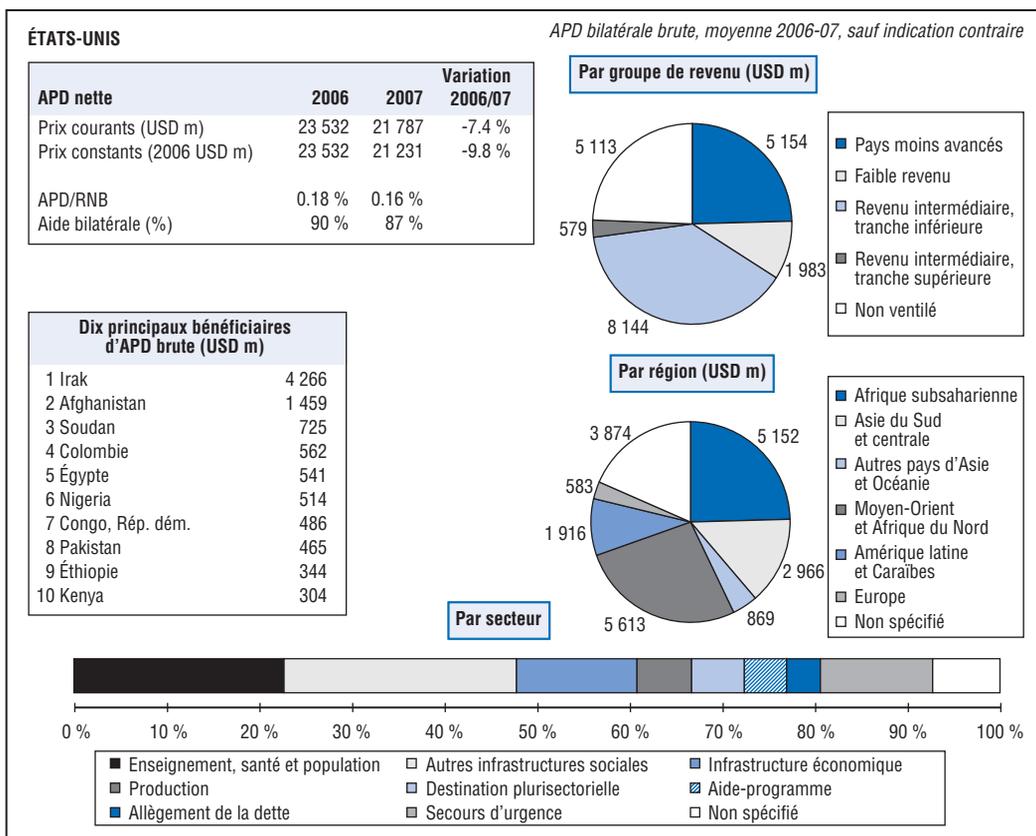
#### Planification au niveau opérationnel

Chacun des organismes fédéraux a sa propre approche, allant de dispositifs de planification et de notification portant sur une seule année à des accords pluriannuels (dans le cas de la MCC) assortis d'un calendrier de versements convenu, fondé sur les performances. En ce qui concerne l'agence USAID et le Département d'État, des plans opérationnels sont établis chaque année compte tenu des crédits votés par le Congrès. Ces plans donnent une vue d'ensemble de la totalité des ressources qu'il est prévu de déployer au niveau des pays.

Il n'existe pas de liste de bénéficiaires prioritaires commune à tous les organismes chargés de gérer l'aide extérieure. Le gouvernement des États-Unis a récemment mis en place un cadre pour l'aide extérieure (« *foreign assistance framework* ») autour duquel organiser la planification budgétaire et stratégique du Département d'État et de l'USAID et en hiérarchiser les priorités en fonction des différentes catégories de pays et des intérêts mondiaux. La MCC procède chaque année à un classement transparent, empirique des pays qui sont regroupés par niveau de revenu. Les pays qui répondent aux critères établis sont considérés comme pouvant bénéficier d'accords pluriannuels.

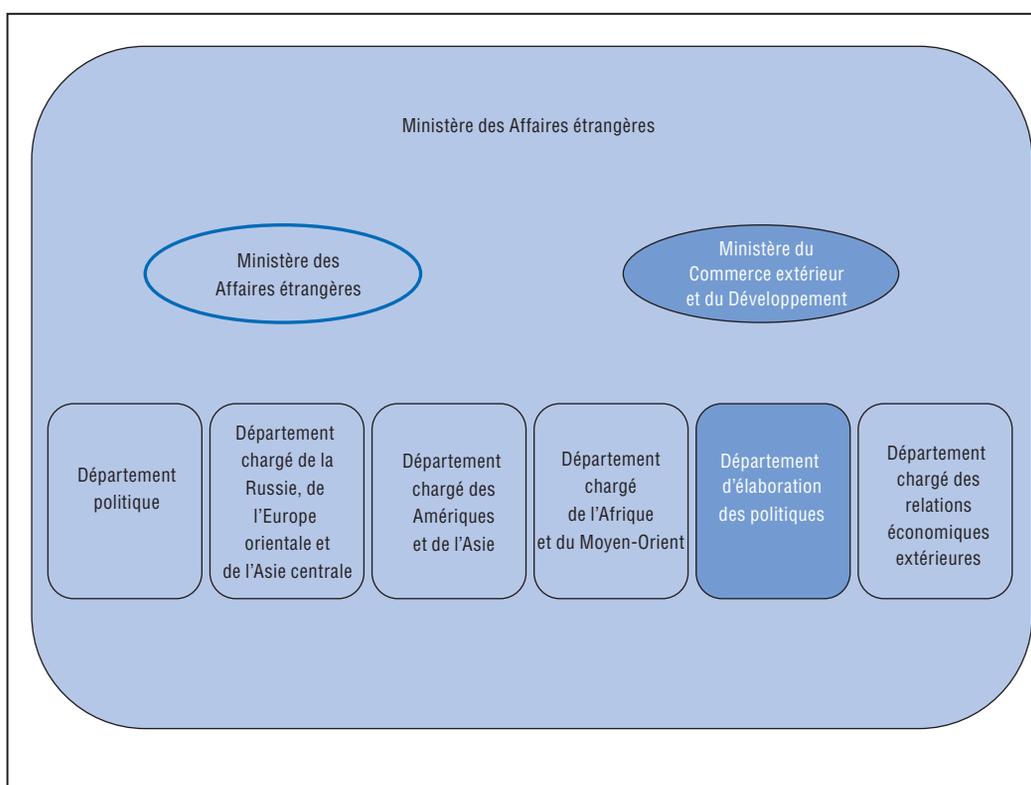
#### Informations prévisionnelles disponibles

- Pour tous les organismes dont la dotation financière découle de la loi de 1961 sur l'aide extérieure (sauf la MCC), telle que modifiée, une demande de budget de coopération pour le développement pour une année donnée, avec des informations sur les dotations par pays, est disponible en février.
- Depuis peu, des informations prévisionnelles au niveau des pays sont disponibles pour l'APD gérée par l'USAID (« *Strategic Objective Grant Agreements* »).
- Un calendrier de versements sur plusieurs années accompagne les accords passés par la MCC avec les pays partenaires.



## Finlande

Objectif :	L'objectif principal de la politique de développement est l'éradication de la pauvreté, conformément aux Objectifs du millénaire pour le développement. Éradiquer la pauvreté ne sera possible que si les progrès accomplis dans les pays en développement correspondent à un développement économique, social et écologique durable.
Textes législatifs :	
Déclaration d'orientation :	Résolution du gouvernement sur la politique nationale de développement (2007).
Autres déclarations de politique générale :	Programme du deuxième gouvernement du Premier ministre Matti Vanhanen (2007).
Structures de coordination interministérielle :	Comité interministériel chargé de la politique extérieure et de la sécurité, instances européennes de coordination.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Éthiopie, Kenya, Mozambique, Tanzanie et Zambie. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale</b> : Nicaragua. <b>Asie du Sud et Asie centrale</b> : Afghanistan et Népal. <b>Extrême-Orient</b> : Viêt Nam.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Éradication de la pauvreté et développement durable : changement climatique, prévention des crises et soutien des processus de paix, développement social, eau, développement rural, agriculture et sylviculture, énergie, développement du secteur privé/échanges, gouvernance et société civile.
Organes consultatifs ministériels :	Comité de la politique du développement.



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le budget de la coopération pour le développement de la Finlande, qui comprend la majeure partie de son APD, est déterminé par le plan économique de l'administration centrale. Chaque nouveau gouvernement arrête un programme qui couvre la durée de la législature quadriennale, ainsi qu'un cadre budgétaire (plafond de dépenses) pour les quatre années suivantes.

L'élaboration du budget annuel de la coopération pour le développement est entreprise chaque année au mois de mars. Le MAE soumet un avant-projet au ministère des Finances en mai. Le projet de budget est finalisé en juin-août et présenté au Parlement en septembre, en vue d'une approbation en décembre. Il décide de la répartition annuelle de l'aide par grandes catégories de dépenses : APD multilatérale, APD bilatérale par pays/région, Fonds européen de développement, programmes thématiques et non spécifiques à une région, aide humanitaire, fonctions de planification et de soutien, évaluation/audit, ONG, crédits à des conditions libérales. Pour les deux premières catégories, le projet de budget comporte une ventilation par bénéficiaire (organisation, pays ou région selon le cas). En approuvant le budget, le Parlement approuve également les autorités habilitées à prendre des engagements pour l'exercice concerné, c'est-à-dire qu'il autorise le ministère des Affaires étrangères à conclure des accords qui entraîneront des dépenses et auront des répercussions budgétaires sur plusieurs années.

### Objectifs d'aide

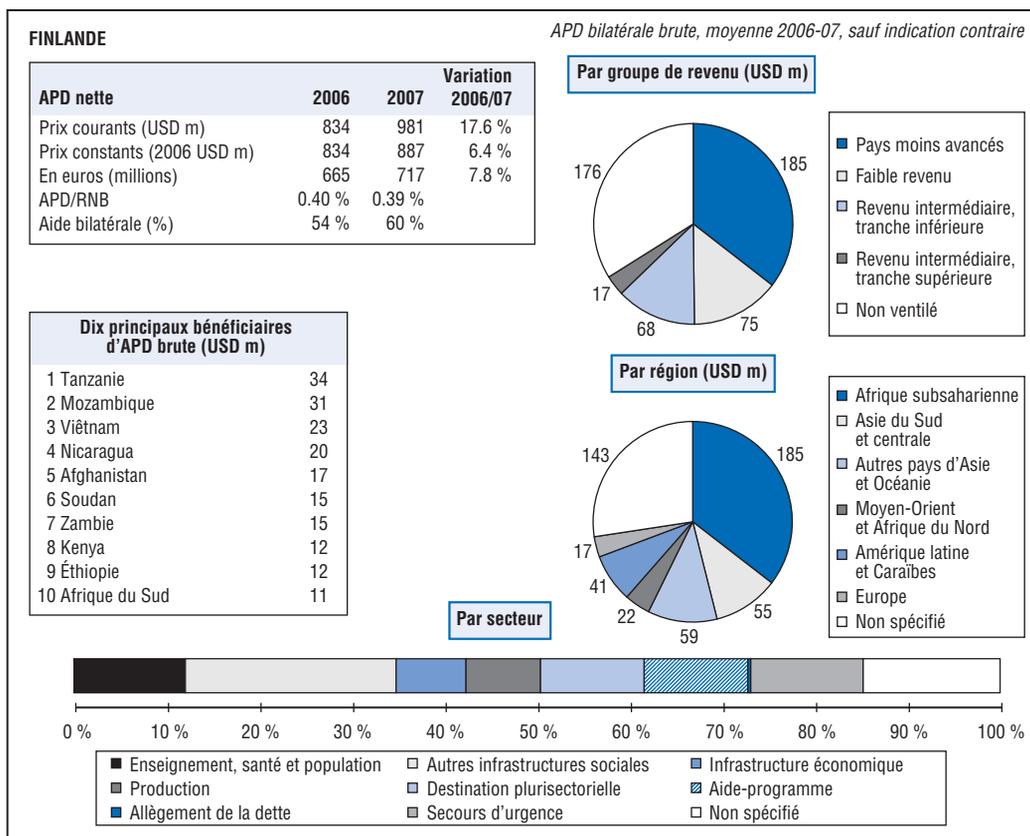
En sa qualité de membre de l'UE-15, la Finlande s'est engagée à porter son rapport APD/RNB à 0.51 % d'ici 2010.

### Planification au niveau opérationnel

Parallèlement à la préparation des budgets et aux négociations budgétaires, les départements régionaux et sectoriels préparent leurs plans opérationnels et leurs plans financiers sur quatre ans. Les départements régionaux et sectoriels chargés des crédits d'APD planifient les dépenses au niveau des pays pour les pays partenaires à long terme de la Finlande, ainsi que celles liées à la mise en œuvre des politiques de développement en termes de coopération thématique et multilatérale. Le Plan opérationnel et financier actuel court jusqu'en 2012.

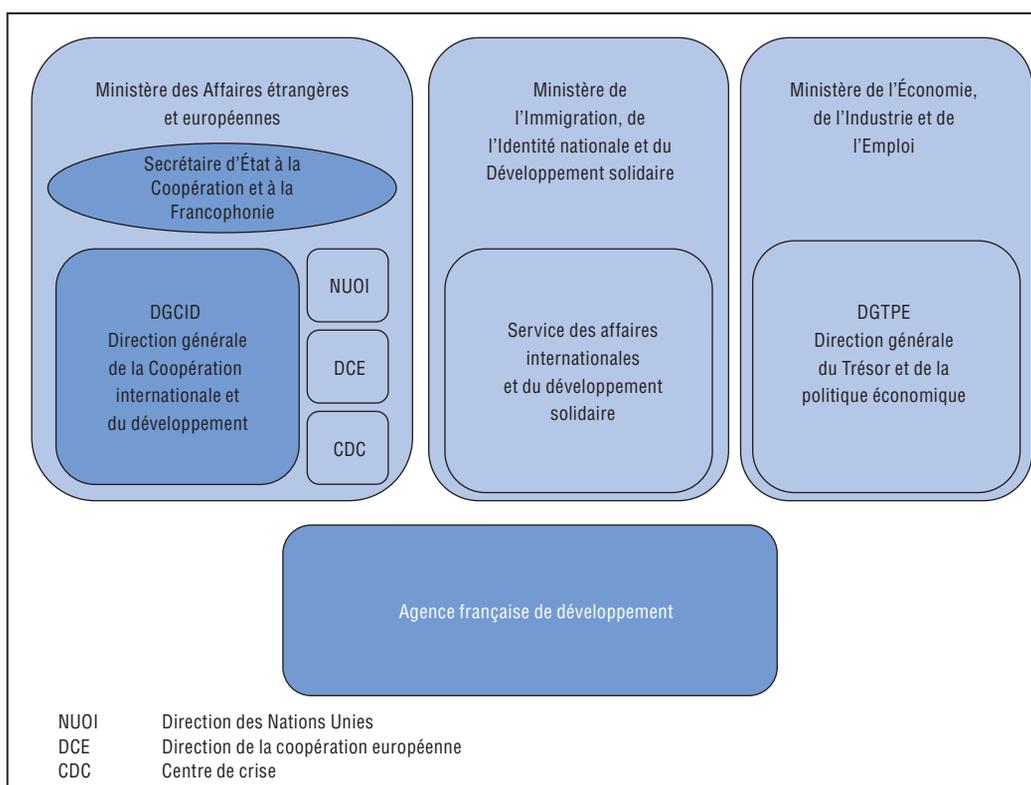
### Informations prévisionnelles disponibles

- Des informations prévisionnelles sur le budget global de la coopération pour le développement de l'année suivante sont communiquées en août.
- Le budget contient des informations prévisionnelles par pays sur un an pour les pays partenaires à long terme de la Finlande et ses autres collaborateurs clés, qu'il s'agisse de pays ou d'organisations.
- Les plafonds de dépenses consacrées aux activités de coopération pour le développement mises en œuvre par le ministère des Affaires étrangères sont négociés et établis chaque année pour les quatre années suivantes.



## France

Objectif :	Promouvoir la croissance, lutter contre la pauvreté et améliorer l'accès aux biens publics mondiaux, afin de contribuer à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Réagir de manière aussi efficace que possible aux situations de crise. Accompagner les pays émergents dans leur transition en soutenant leur développement économique et humain.
Textes législatifs :	
Déclaration d'orientation :	
Autres déclarations de politique générale :	<i>Politique française en faveur du développement, document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2008.</i>
Structures de coordination interministérielle :	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP).
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Nord du Sahara :</b> Algérie, Maroc et Tunisie. <b>Afrique, Sud du Sahara :</b> Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée équatoriale, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao-Tomé-et-Principe, Sénégal, Soudan, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo et Zimbabwe. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale :</b> Cuba, République dominicaine, Haïti et Suriname. <b>Moyen-Orient :</b> Liban, Yémen et Zones sous administration palestinienne. <b>Asie du Sud et Asie centrale :</b> Afghanistan (temporaire), Cambodge, RDP Lao et Viet Nam. <b>Océanie :</b> Vanuatu.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Éducation, santé et lutte contre le sida, eau et assainissement, agriculture et sécurité alimentaire, environnement et biodiversité, développement des infrastructures en Afrique subsaharienne, soutien au secteur productif. Secteurs transversaux : gouvernance démocratique, développement durable et égalité homme-femme.
Organes consultatifs ministériels :	Conseil stratégique de la coopération non gouvernementale.



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) définit les politiques de la coopération au développement, y compris la délimitation de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Le CICID est présidé par le Premier ministre et regroupe les 12 ministères les plus directement concernés par les questions de développement. Il bénéficie du soutien du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi (MINEFE) et, à compter de janvier 2008, du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

L'ensemble des programmes concourant à l'aide publique au développement (APD), et contenus dans le projet de loi de finances, sont regroupés dans le document de politique transversale. Le projet de loi de finances est soumis en septembre à l'Assemblée nationale, qui a soixante-dix jours pour adopter le budget. Les deux principaux programmes constituant l'APD (programmes 110 et 209) et, depuis 2007, le programme 301 (développement solidaire et migrations), constituent une mission interministérielle, présentée de façon intégrée en loi de finances. Le programme 110 (aide économique et financière au développement) est géré par le MINEFE, le programme 209 (solidarité à l'égard des pays en développement) par le MAEE, et le programme 301 par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Ces programmes incluent des financements bilatéraux et multilatéraux. L'année fiscale débute le 1<sup>er</sup> janvier.

### Objectifs d'aide

En sa qualité de membre de l'UE-15, la France s'est engagée à porter son rapport APD/RNB à 0.51% d'ici 2010.

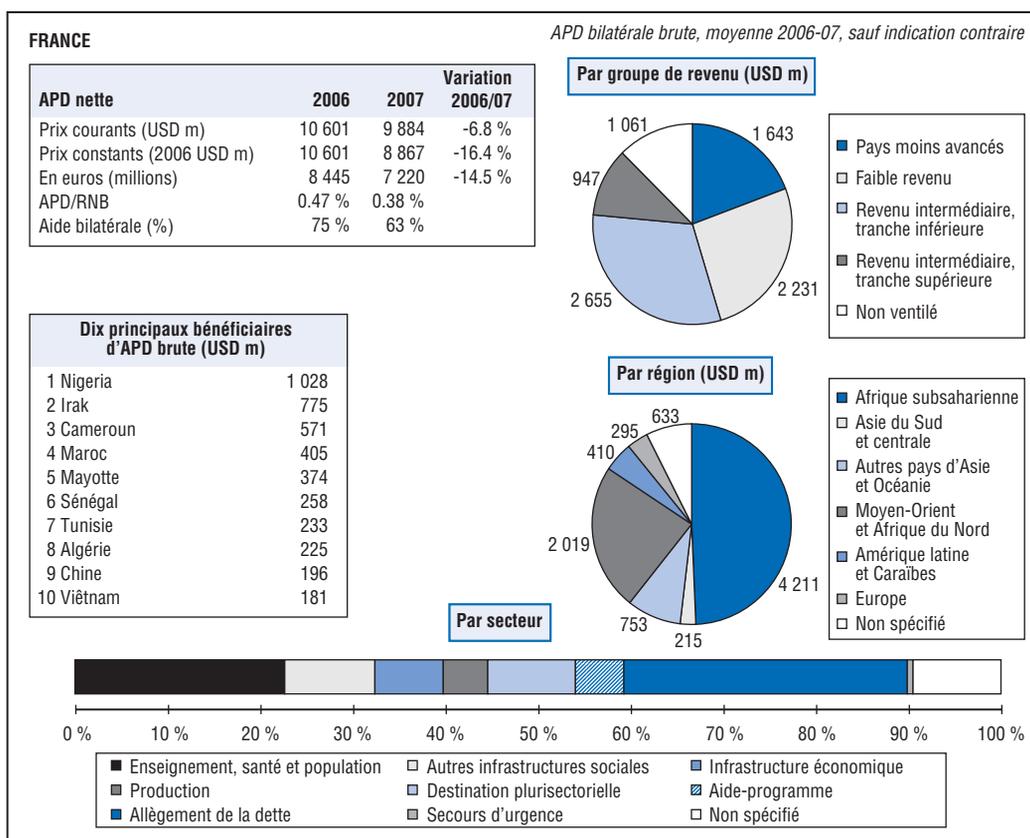
### Planification au niveau opérationnel

L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot pour l'aide bilatérale dans les secteurs concourant directement aux Objectifs du Millénaire pour le développement et pour la mise en œuvre des aides budgétaires globales. L'AFD est sous la tutelle conjointe du MINEFE et du MAEE. Selon les statistiques du CAD, les apports d'aide gérés par l'AFD, le MINEFE et le MAEE représentaient 83% de l'APD bilatérale de la France en 2005 (base engagements). Sont également impliqués dans la mise en œuvre des programmes les représentations de la France dans les pays partenaires (services diplomatiques, services de coopération et d'action culturelle, centres de recherche).

Le principal instrument de programmation de l'aide aux pays de la zone de solidarité prioritaire est le Document cadre de partenariat (DCP). Le DCP présente l'enveloppe financière indicative de l'appui de la France par secteur d'intervention et activités sur la période de l'entente à horizon de cinq ans. Les DCP sont négociés avec les pays partenaires et validés en Conférence d'orientation stratégique et de programmation. Ils constituent le principal instrument du Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide.

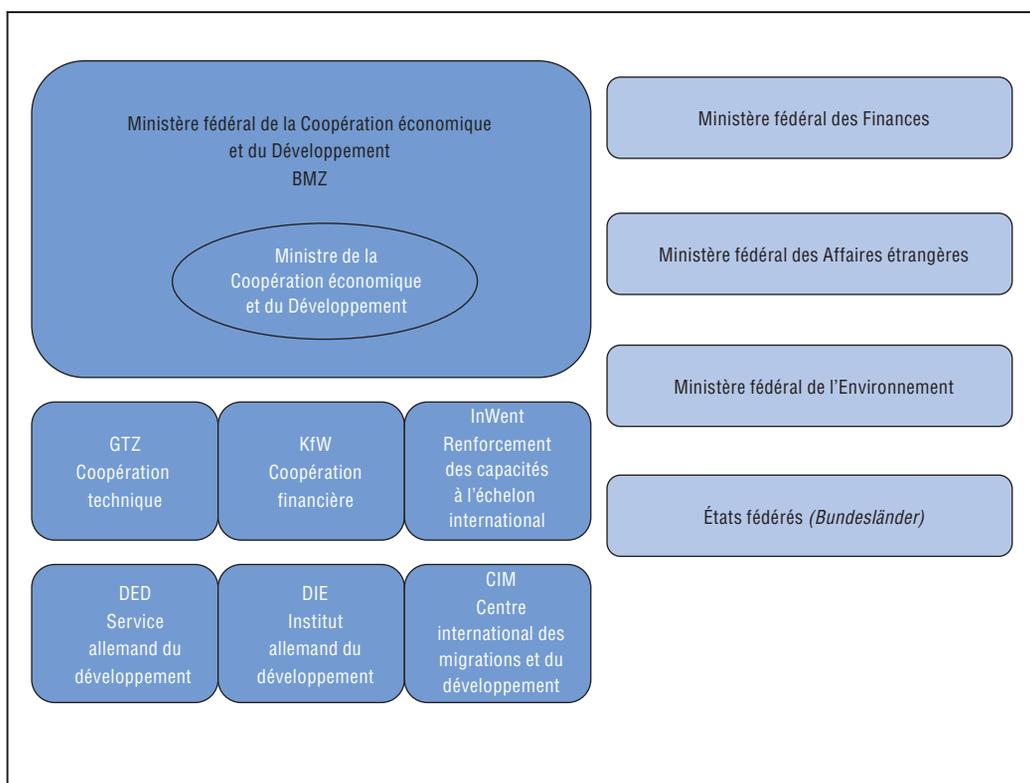
### Informations prévisionnelles disponibles

- Les informations sur le budget d'APD sont disponibles dans le projet de loi de finances soumis en septembre. La France a adopté une loi des finances triennale (2009-2011) qui contient, à titre indicatif, des volumes d'APD à moyen terme.
- Au niveau des pays partenaires, les prévisions pluriannuelles des montants d'APD sont contenues dans les Documents cadres de partenariat qui prévoient une évaluation à mi-parcours des examens.



## Grèce

Objectif :	Contribuer au développement économique et social, à la lutte contre la pauvreté, au renforcement de la démocratie et de l'État de droit, au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à l'égalité des sexes et à la protection de l'environnement.
Textes législatifs :	Loi 2731/1999 (Journal officiel 138/A/5-7-1999) et décret présidentiel 224/2000 (Journal officiel 193/A/6-9-2000).
Déclaration d'orientation :	Deuxième programme quinquennal de coopération pour le développement (2002-2006).
Autres déclarations de politique générale :	Plan d'action pour la coordination et l'harmonisation de la politique de coopération pour le développement (2004).
Structures de coordination interministérielle :	Commission interministérielle pour la coordination des relations économiques internationales (EOSDOS).
Pays partenaires prioritaires :	<b>Europe</b> : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Monténégro, Serbie et Ukraine. <b>Afrique, Nord du Sahara</b> : Égypte. <b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Éthiopie, Érythrée, Kenya, République démocratique du Congo et Zimbabwe. <b>Moyen-Orient</b> : Jordanie, Autorité palestinienne et Syrie. <b>Asie du Sud et Asie centrale</b> : Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, République kirgize, Tadjikistan et Turkménistan.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Enseignement de base et secondaire, infrastructure et formation professionnelle, infrastructure de base dans le domaine de la santé, approvisionnement en eau et assainissement, environnement et agriculture, démocratisation et respect des droits de l'homme, renforcement des institutions, micro-crédit et formation du revenu.
Organes consultatifs ministériels :	Commission interministérielle pour la coordination des relations économiques internationales (EOSDOS).



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le Parlement grec approuve le budget de la coopération pour le développement chaque année en décembre. Ce budget est géré par plusieurs ministères, en particulier le ministère des Affaires étrangères (Hellenic Aid), le ministère de l'Éducation nationale et des cultes, et le ministère de la Défense nationale.

### Objectifs d'aide

En tant que membre de l'UE-15, la Grèce s'est engagée à porter son rapport APD/RNB à 0.51% d'ici 2010. En raison de restriction budgétaire, la réalisation de l'objectif a été reportée à 2012.

### Planification au niveau opérationnel

La stratégie d'Hellenic Aid est présentée dans les programmes de la coopération pour le développement sur cinq ans.

Chaque année, des secteurs prioritaires sont définis dans chacun des pays prioritaires, comme suite à des propositions émanant des missions diplomatiques et à des accords bilatéraux. À partir de là, Hellenic Aid invite des ministères, des entités juridiques, des ONG, des universités, etc., à donner leur avis sur les projets proposés, qui, s'ils sont approuvés, seront financés sur le budget de la coopération pour le développement. Les crédits sont alloués sur une base annuelle (pas d'engagements pluriannuels).

La Grèce a signé des accords bilatéraux de coopération pour le développement pluriannuels avec les pays des Balkans dans le cadre du « Plan hellénique pour la reconstruction économique des Balkans » (HiPERB). Ce Plan devait initialement couvrir la période 2002-2006, mais comme les crédits n'ont pas été complètement utilisés, il a été prorogé jusqu'en 2011. Les concours financiers consentis à chaque bénéficiaire sont spécifiés dans le budget de l'HiPERB (d'un montant total de 550 millions EUR). (Ce budget couvre aussi des activités en Roumanie et en Bulgarie qui ne sont pas comptabilisés dans l'APD.) Les crédits HiPERB font l'objet d'engagements annuels.

### Informations prévisionnelles disponibles

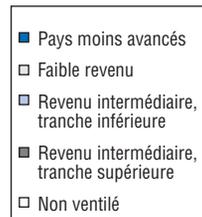
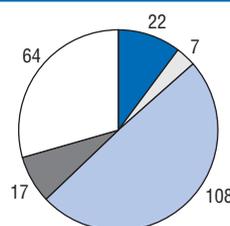
- Des informations sur le budget de la coopération pour le développement de l'exercice suivant sont disponibles dans le budget annuel qui est voté par le Parlement en décembre pour l'exercice commençant en janvier.
- Les crédits au titre de la coopération pour le développement font l'objet d'engagements annuels.

## GRÈCE

APD bilatérale brute, moyenne 2006-07, sauf indication contraire

APD nette	2006	2007	Variation 2006/07
Prix courants (USD m)	424	501	18.1 %
Prix constants (2006 USD m)	424	446	53 %
En euros (millions)	338	366	8.3 %
APD/RNB	0.17 %	0.16 %	
Aide bilatérale (%)	45 %	50 %	

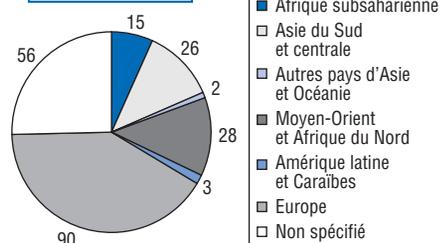
## Par groupe de revenu (USD m)



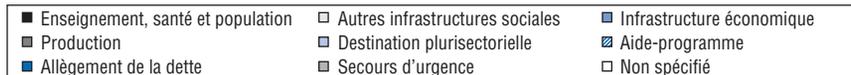
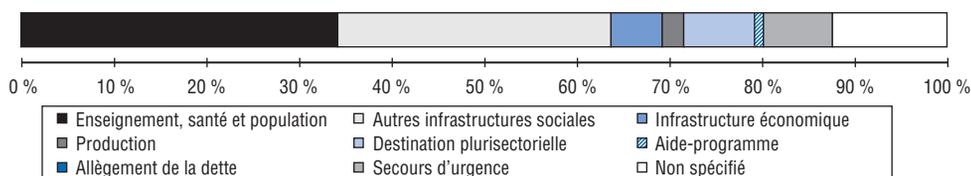
## Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)

1 Serbie	36
2 Albanie	24
3 Afghanistan	14
4 Bosnie-Herzégovine	13
5 Liban	9
6 Égypte	5
7 Turquie	5
8 Zones/adm. palestinienne	4
9 Arménie	3
10 Syrie	3

## Par région (USD m)

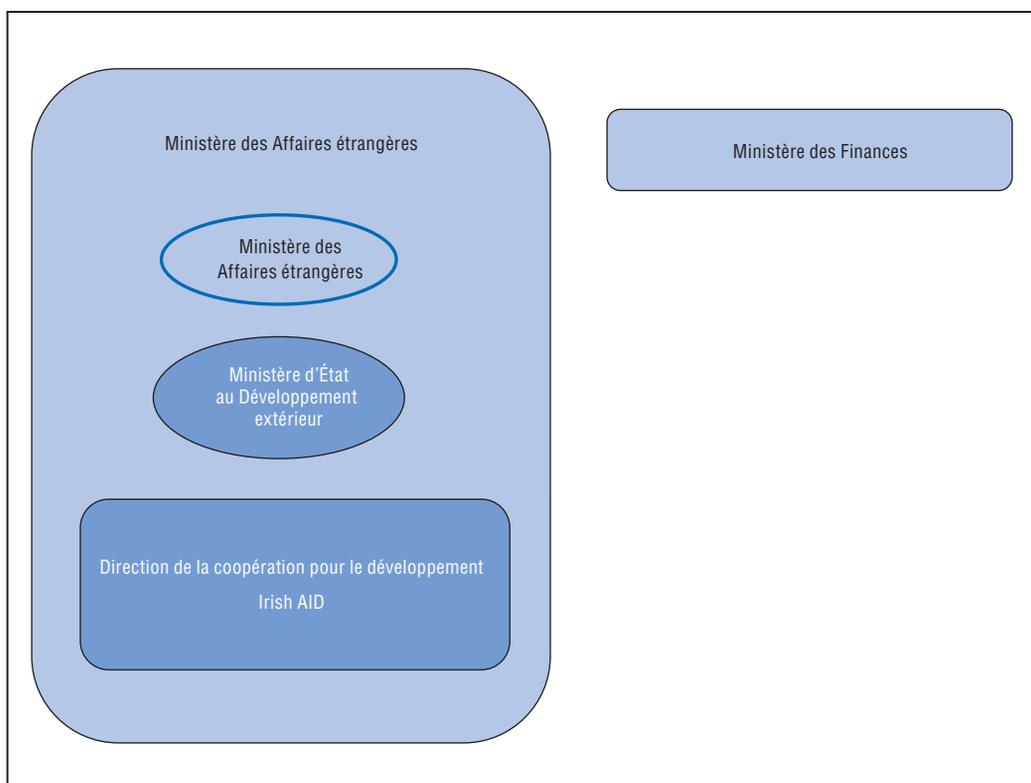


## Par secteur



## Irlande

Objectif :	Lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité et accroître les possibilités de développement.
Textes législatifs :	
Déclaration d'orientation :	<i>White Paper on Irish Aid (2006).</i>
Autres déclarations de politique générale :	
Structures de coordination interministérielle :	Comité interministériel sur le développement.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Éthiopie, Lesotho, Malawi, Mozambique, Ouganda, Tanzanie et Zambie. <b>Extrême-Orient</b> : Timor-Leste et Viêt Nam.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Santé, éducation, environnement, VIH/sida, égalité homme/femme, gouvernance, paix et sécurité et aide humanitaire.
Organes consultatifs ministériels :	



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Irish Aid, Division du ministère des Affaires étrangères, est chargée de gérer, de superviser, d'orienter et d'administrer le programme irlandais de coopération pour le développement. La majeure partie du budget de l'APD irlandaise figure au chapitre 29 – Coopération pour le développement. Ce chapitre couvre l'APD bilatérale de l'Irlande et la plupart des contributions volontaires qu'elle verse aux organismes multilatéraux. Les composantes de l'APD non reprises dans ce chapitre sont la part au prorata de l'APD de la Communauté européenne et les contributions versées par d'autres instances gouvernementales, par exemple par le ministère des Finances aux institutions financières internationales. Le ministre des Finances publie, en novembre de chaque année, un « Pre-Budget Outlook ». Ce document contient des estimations relatives aux dépenses de l'année à venir pour chaque programme gouvernemental, sur la base du niveau de service existant (« existing level of service »). Le ministre des Finances présente ensuite le budget annuel au Dáil Éireann (Parlement) durant la première semaine de décembre. Ce budget comporte les estimations finales relatives aux dotations des divers programmes de dépenses publiques, y compris le chapitre 29, pour l'année à venir. Ces estimations finales tiennent compte des éventuels changements prévus dans le niveau de service. Elles sont ultérieurement approuvées par le Dáil.

### Objectifs d'aide

Le gouvernement irlandais s'est engagé à atteindre d'ici 2012 l'objectif de 0.7% du RNB fixé pour l'APD par les Nations unies.

### Planification au niveau opérationnel

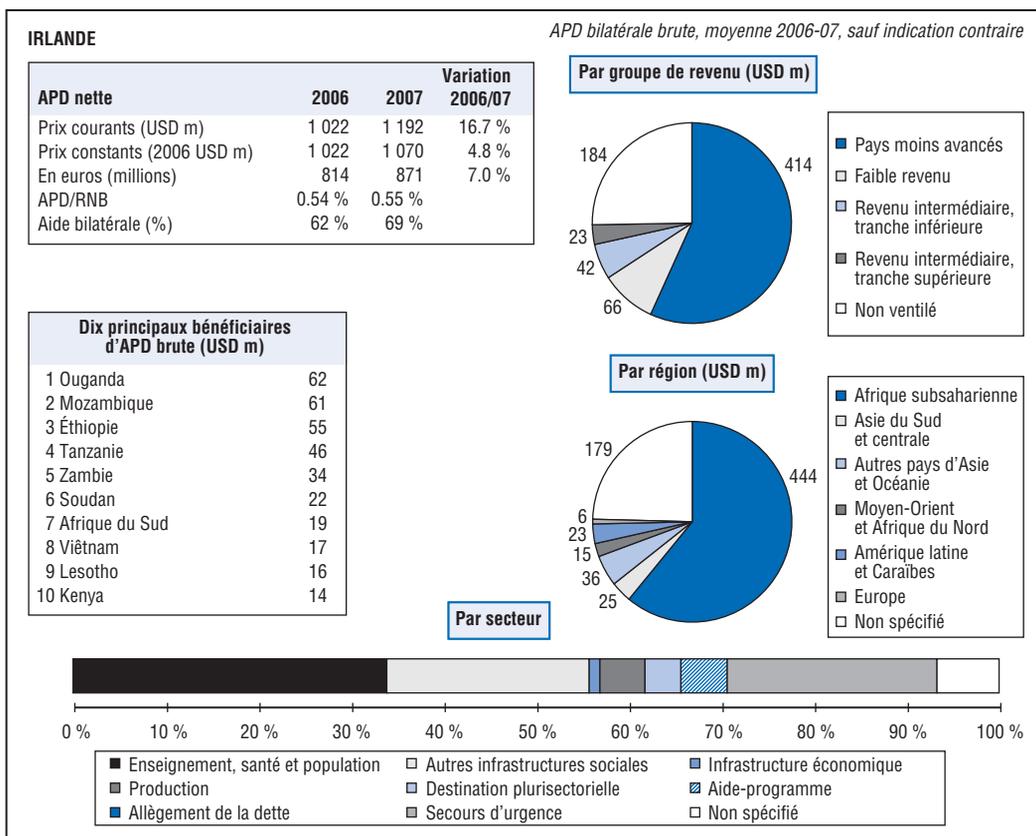
Une fois voté, le budget est géré directement par les bureaux locaux d'Irish Aid ou mis en œuvre par les principaux partenaires, comme les sociétés de missionnaires et ONG irlandaises et les institutions multilatérales.

Les opérations menées dans les pays de programme sont décrites dans les documents de stratégie nationale (CSP) qui couvrent une période de trois ans et donnent, à titre indicatif, des autorisations de financement sur plusieurs années. L'Irlande cherche à aligner ses CSP sur les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté des pays de programme.

Irish Aid a établi des relations bien structurées avec cinq ONG partenaires (Concern, Trócaire, GOAL, Christian Aid et Self Help Development International). Elle a recours aux mécanismes de cofinancement pluriannuels (Multi-Annual Programme Schemes) pour assurer un financement prévisible. Ces mécanismes s'appuient sur les niveaux prévisibles du soutien financier d'Irish Aid et sur les programmes en faveur du développement convenus d'un commun accord. Le MAPS actuel couvre la période 2007-2011 et la tranche 2007 est estimée à 64 millions EUR.

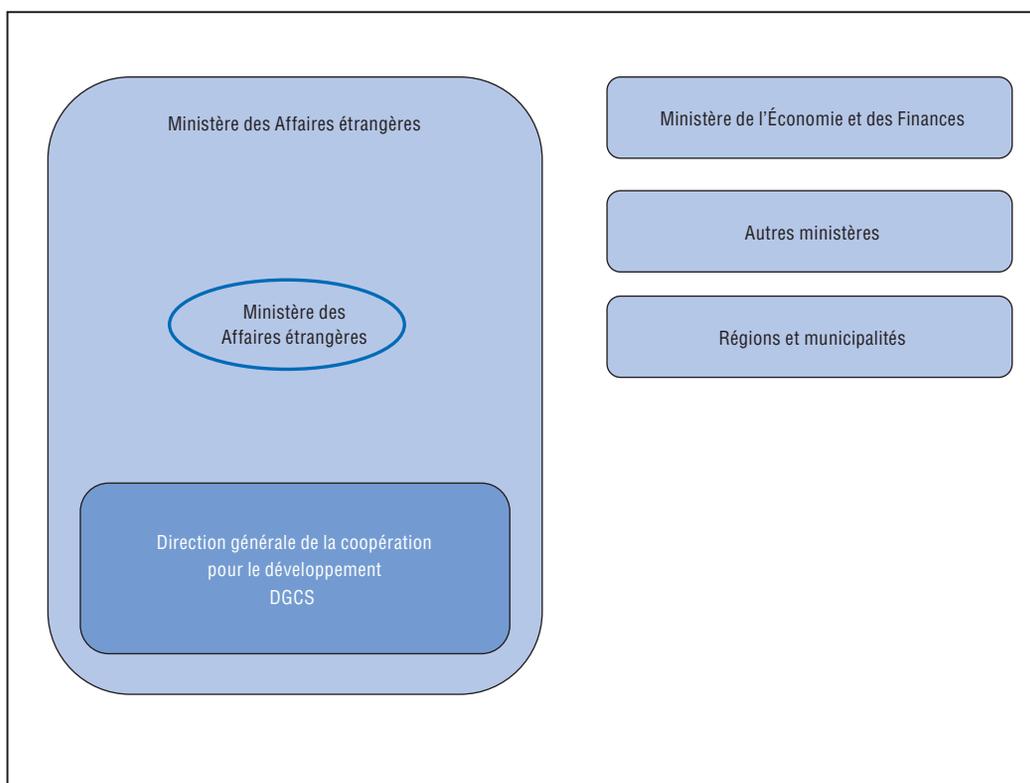
### Informations prévisionnelles disponibles

- Des informations prévisionnelles figurent dans les documents de stratégie nationale, les autorisations relatives aux mécanismes de cofinancement pluriannuels et d'autres engagements pris à l'égard des partenaires pour le développement.



## Italie

Objectif :	Promouvoir la solidarité entre les peuples et le respect des droits de l'homme.
Textes législatifs :	Loi n° 49/87 (1987).
Déclaration d'orientation :	
Autres déclarations de politique générale :	<i>Note d'information sur le Programme italien de coopération pour le développement 2007-2009.</i> <i>Orientations stratégiques et planification financière pour 2009-2011.</i> <i>Planification anticipée et Note d'orientation sur les activités de coopération pour le développement en 2009.</i>
Structures de coordination interministérielle :	Comité interministériel de planification économique (CIPE). Comité directionnel. Équipe spéciale chargée de la coordination avec des représentants du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Économie et des finances élargie pour intégrer d'autres administrations.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Europe</b> : Albanie, Kosovo, Monténégro, Ex-République yougoslave de Macédoine et Serbie. <b>Afrique, Nord du Sahara</b> : Algérie, Libye, Maroc, République sahraouie et Tunisie. <b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Afrique du Sud, Angola, Érythrée, Éthiopie, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland et Tanzanie. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale</b> : Argentine, Bolivie, Équateur, Honduras, Nicaragua et Pérou. <b>Moyen-Orient</b> : Iran, Jordanie, Liban, Syrie, Yémen et Zones sous administration palestinienne. <b>Asie du Sud et Asie centrale</b> : Afghanistan et Inde. <b>Extrême-Orient</b> : Chine et Viêt Nam.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Environnement et biens communs, eau, développement rural, sources d'énergie renouvelable, politiques d'égalité des sexes et autonomisation des femmes, soins de santé et éducation.
Organes consultatifs ministériels :	



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le budget de la coopération pour le développement de l'Italie est établi dans le plan budgétaire annuel (*Legge Finanziaria*) et dans d'autres lois spécifiques (comme la loi sur les missions internationales). Le gouvernement présente le plan budgétaire au Parlement en septembre pour approbation en décembre. Un cadre budgétaire sur trois ans a été adopté en 2008. Il sera appliqué pour la première fois à la période 2009-2011.

### Objectifs d'aide

En tant que membre de l'UE, l'Italie s'est engagée à atteindre en 2010 l'objectif de 0.51 % du RNB fixé pour l'APD.

### Planification au niveau opérationnel

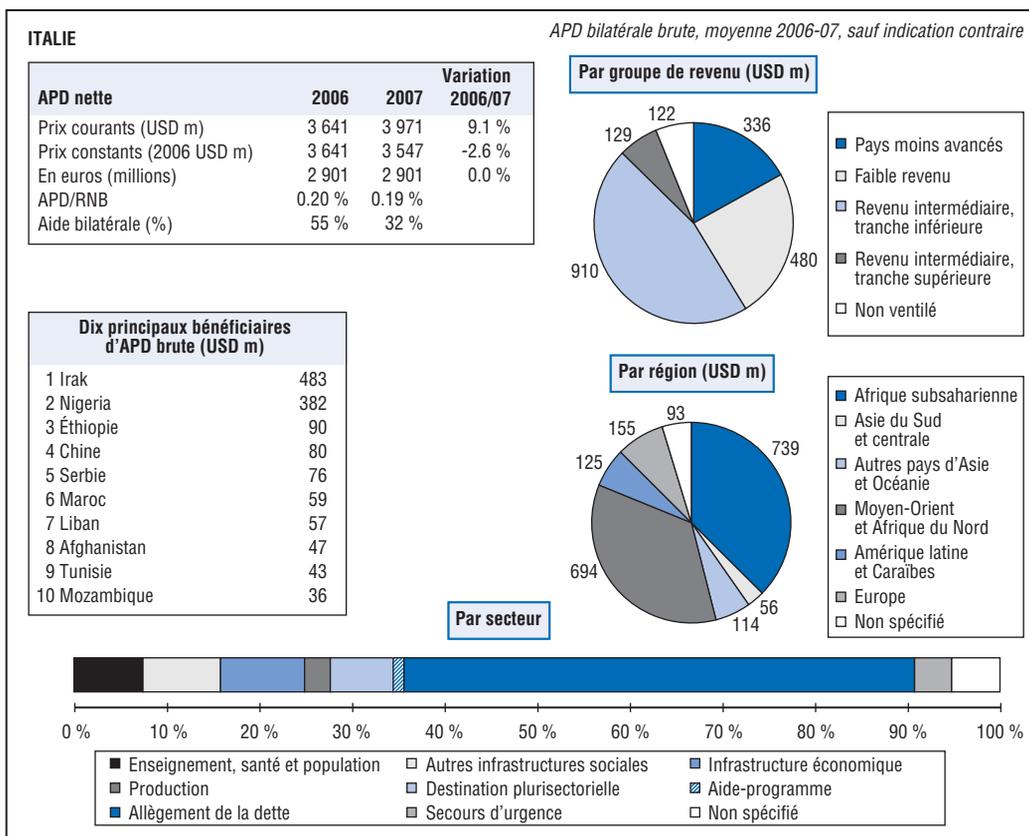
Le ministère des Affaires étrangères supervise les activités de coopération pour le développement et gère la majeure partie des ressources correspondantes, mais plusieurs autres entités institutionnelles (comme le ministère de l'Économie et des finances) sont concernées. La Direction générale de la coopération pour le développement (DGCS) qui relève du ministère des Affaires étrangères, est chargée de la programmation de l'aide italienne. Les bureaux locaux mènent leurs activités sur la base de plans de financement triennaux qui sont révisés chaque année. Des plans sont établis au niveau des régions en janvier-février et au niveau des pays en mars.

Début 2007, l'Italie a adopté pour la première fois un cadre de programmation pluriannuel (délibération n° 23 de la DGCS) accompagné d'orientations relatives à la répartition de l'aide durant la période 2007-2009. Il est indiqué dans ce document que sur le plan géographique, la priorité sera accordée aux pays d'Afrique subsaharienne, de la Méditerranée et d'Amérique latine ainsi qu'aux territoires en proie à un conflit (Afghanistan, Irak, Zones sous administration palestinienne).

À l'heure actuelle, les activités d'aide de l'Italie sont régies par la loi n° 49 de 1987 et ses amendements ultérieurs. Une réforme majeure du dispositif italien de coopération pour le développement est en cours.

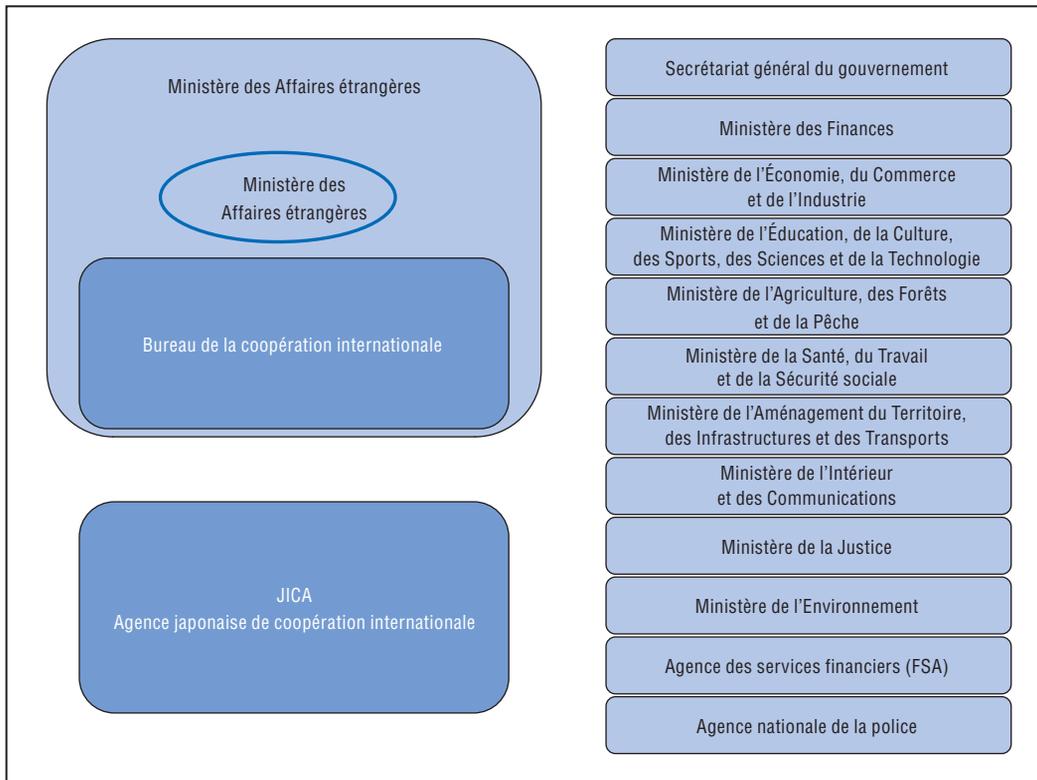
### Informations prévisionnelles disponibles

- Le budget annuel d'aide de l'Italie est présenté au Parlement en septembre pour approbation en décembre.
- Les bureaux locaux mènent leurs activités sur la base de plans de financement triennaux qui sont révisés chaque année en mars.



## Japon

Objectif :	Contribuer à la paix et au développement à l'échelle mondiale et, partant, à assurer la sécurité et la prospérité du Japon lui-même.
Textes législatifs :	
Déclaration de politique générale :	<i>Charte de l'aide publique au développement (2003).</i>
Autres déclarations de politique :	<i>Livre blanc sur l'aide publique au développement (2007).</i>
Structures de coordination interministérielle :	Conseil de coopération économique extérieure. Réunion interministérielle sur l'APD.
Pays partenaires prioritaires :	Pays d'Asie
Principaux secteurs /thèmes d'intervention :	Réduction de la pauvreté (éducation, soins de santé et bien-être, eau et assainissement, agriculture, développement humain et social) ; croissance durable (infrastructures socio-économiques, échanges et investissement, élaboration des politiques, renforcement des institutions, mise en valeur des ressources humaines) ; problèmes de dimension mondiale (environnement, maladies infectieuses, population, alimentation, énergie, catastrophes naturelles, terrorisme, drogues, crime organisé) ; construction de la paix (prévention des conflits, aide humanitaire d'urgence).
Organes consultatifs ministériels :	Conseil consultatif sur la coopération internationale.



## **Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide :**

### **Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement**

Le Japon a un budget d'aide annuel. Le Cabinet soumet généralement le projet de budget à la Diète (Parlement) durant la deuxième quinzaine de janvier, pour approbation avant le début de l'exercice budgétaire, fixé au 1<sup>er</sup> avril.

### **Objectifs d'aide**

Le Japon vise à augmenter le volume de son aide de 10 milliards USD globalement entre 2005 et 2009 par rapport à 2004.

### **Planification au niveau opérationnel**

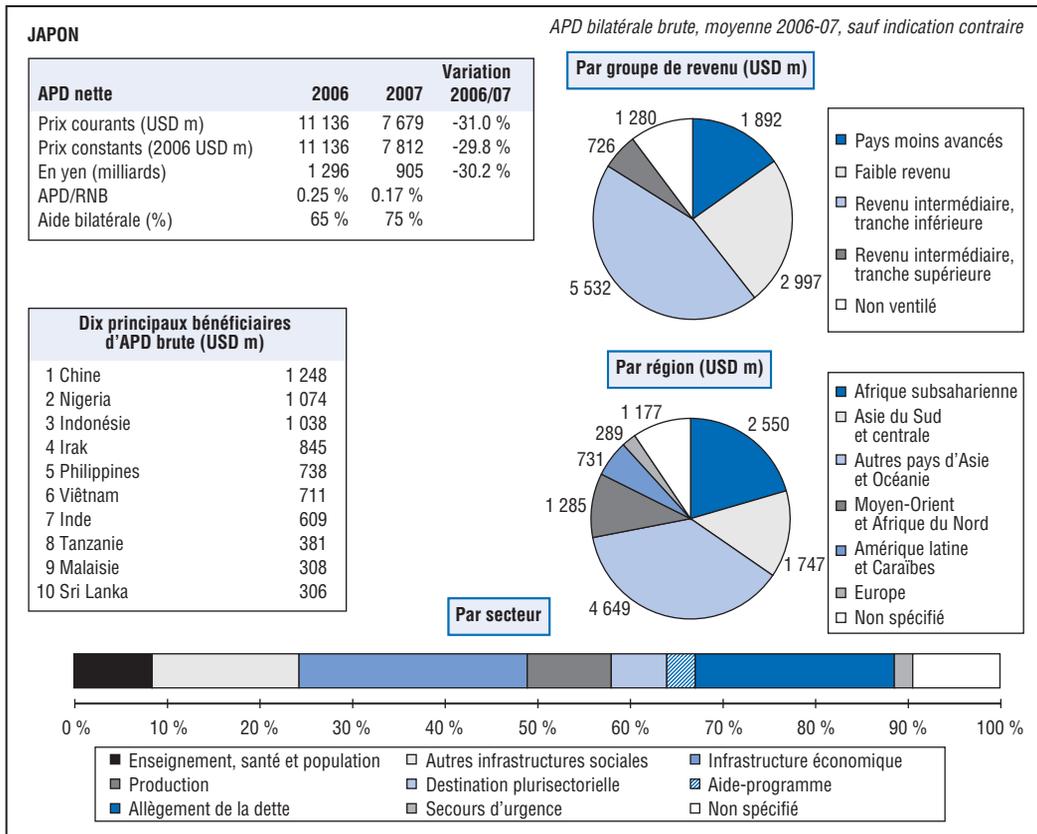
Le ministère des Affaires étrangères (MAE) et le ministère des Finances (MF) sont entrés pour 88% dans le budget total de l'APD durant les exercices 2006 et 2007. Une partie du budget est gérée directement par le MAE et le MF; une autre partie des crédits est allouée à l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) qui a fusionné avec la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC) le 1<sup>er</sup> octobre 2008. C'est le MAE qui assure la coordination entre les ministères et organismes publics chargés de l'APD.

Il est énoncé dans la Charte de l'APD que l'Asie, avec laquelle le Japon entretient des relations étroites et qui peut avoir une incidence majeure sur la stabilité et la prospérité du pays, est une région prioritaire pour le Japon.

Les montants des apports d'aide aux pays partenaires sont déterminés à partir des programmes d'aide-pays qui ont généralement un cycle d'environ 5 ans. Ils définissent les secteurs prioritaires à moyen terme compte tenu de la situation politique, économique et sociale du pays bénéficiaire considéré ainsi que de ses besoins en matière de développement et de ses propres plans de développement. Le Japon a entrepris d'établir des plans de financement indicatifs pluriannuels à horizon mobile (couvrant les prêts, l'aide sous forme de dons et la coopération technique) qu'elle communique aux pays partenaires à titre indicatif, informel.

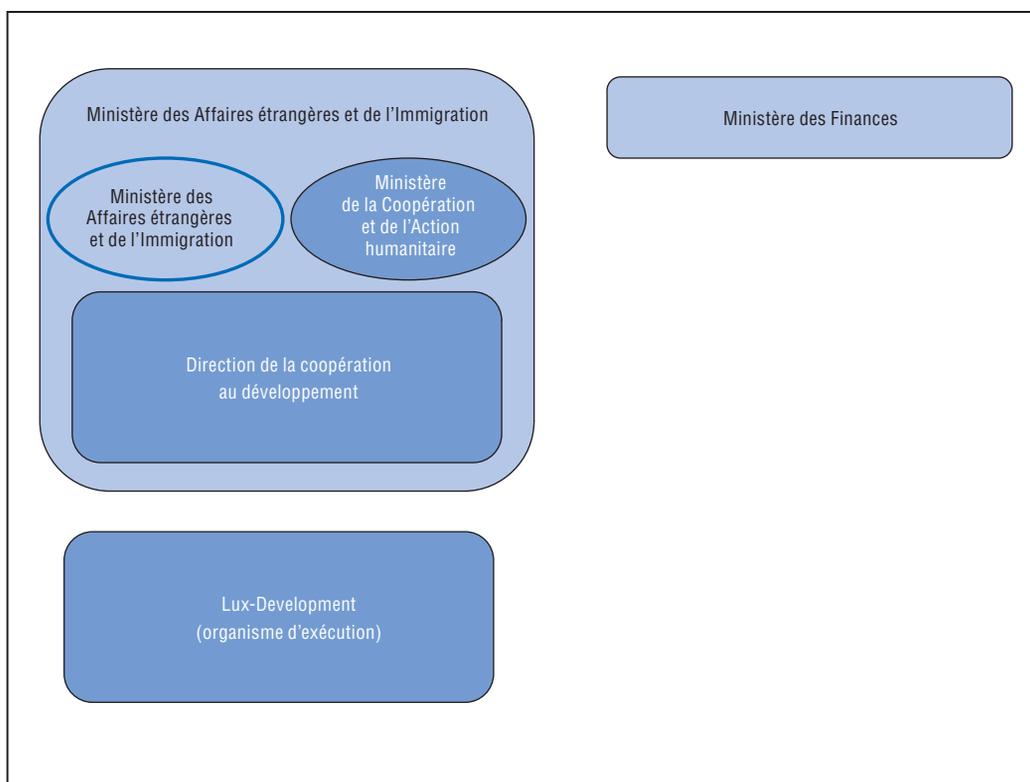
### **Informations prévisionnelles disponibles**

- Des informations sur le projet de budget de la coopération pour le développement de l'exercice suivant sont publiées au plus tard durant le mois de janvier précédant le début de l'exercice.



## Luxembourg

Objectif :	Contribuer au développement durable et à la lutte contre la pauvreté.
Textes législatifs :	<i>Loi sur la coopération au développement (1996).</i>
Déclaration de politique générale :	
Autres déclarations de politique :	<i>Déclaration sur la coopération internationale au développement et l'action humanitaire (2004).</i>
Structures de coordination interministérielle :	Comité interministériel pour la coopération au développement.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Burkina Faso, Cap-Vert, Mali, Namibie, Niger et Sénégal. <b>Amérique du Sud et centrale</b> : El Salvador et Nicaragua. <b>Extrême-Orient</b> : République démocratique populaire lao et Viêt Nam.
Principaux secteurs /thèmes d'intervention :	Santé, eau et assainissement, éducation (enseignement et formation professionnels), développement rural intégré, et microfinance.
Organes consultatifs ministériels :	



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

L'APD du Luxembourg est principalement gérée par le ministère des Affaires étrangères et de l'immigration qui est responsable d'environ 80% de l'APD totale. Le budget de la coopération est voté annuellement par le Parlement sous les sections 01.7 et 31.7 « Coopération au développement et action humanitaire » afférant au ministère des Affaires étrangères et de l'immigration.

### Objectifs d'aide

L'objectif est d'atteindre le niveau de 1% du RNB dans les années à venir.

### Planification au niveau opérationnel

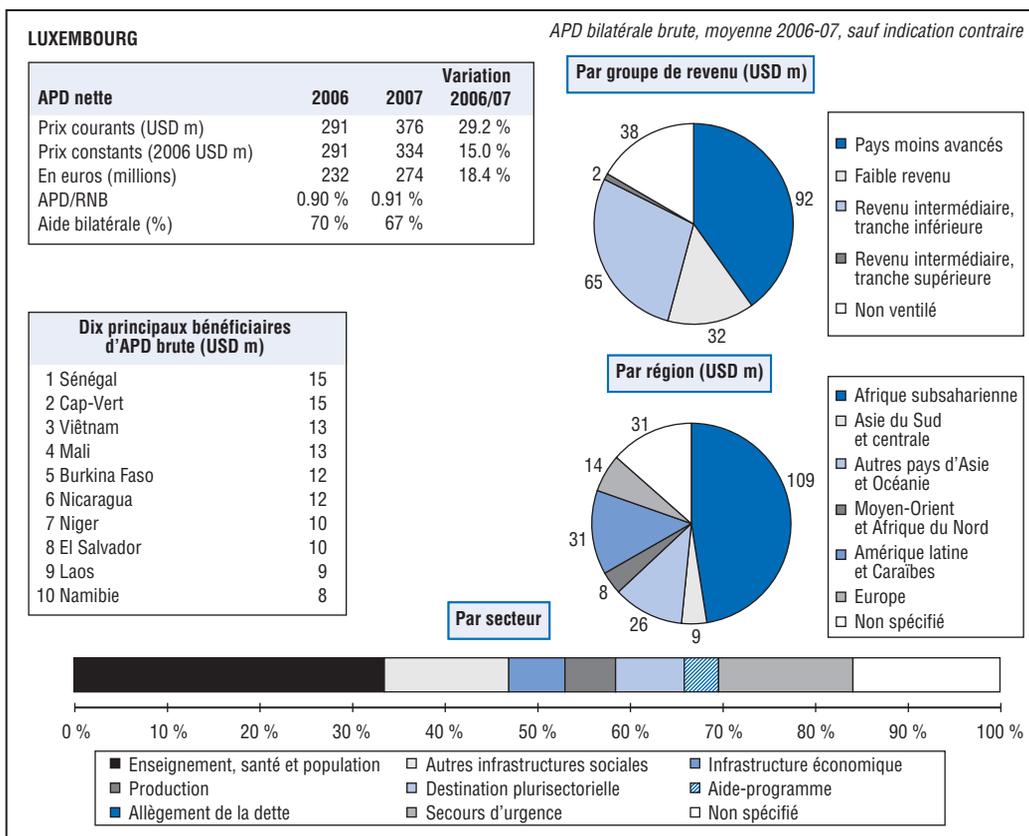
L'APD bilatérale du Luxembourg est principalement mise en œuvre par Lux-Development qui est chargé de formuler et exécuter des projets de coopération au développement avec les partenaires dans les pays en développement. L'Agence gère environ 90% des programmes bilatéraux financés par le gouvernement luxembourgeois.

Le Luxembourg affecte la majorité de son aide à 10 pays partenaires privilégiés. En 2006, ces pays ensemble représentaient 51% de l'aide bilatérale.

Pour chacun des pays-cibles, un Programme indicatif de coopération (PIC) est adopté par les gouvernements du Luxembourg et du pays partenaire. Le PIC est un programme pluriannuel (sur cinq ans) qui définit les grands axes de coopération (secteurs, zones géographiques, modalités d'intervention) ainsi que le budget pluriannuel réservé au programme.

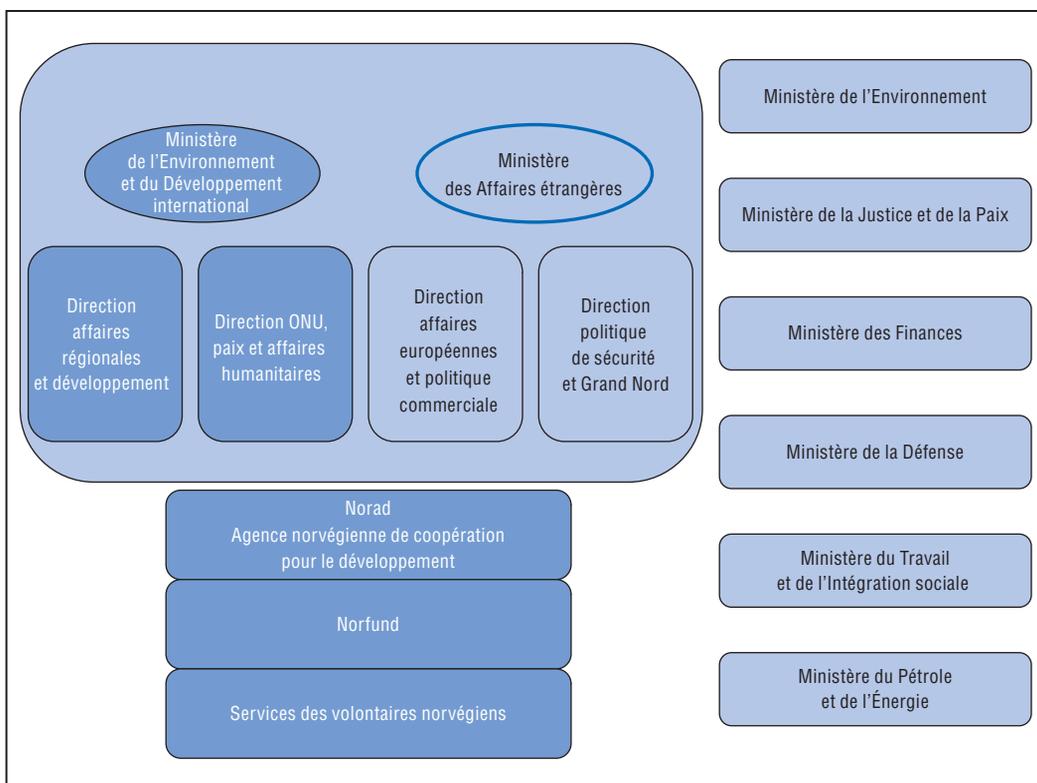
### Informations prévisionnelles disponibles

- Les informations sur le budget d'APD sont disponibles dans le projet de loi de finances soumis au Parlement en octobre. Les prévisions pluriannuelles de montants d'APD concernant les pays partenaires privilégiés sont contenues dans les PIC.



## Norvège

Objectif :	Contribuer à la lutte contre la pauvreté et, par là même, œuvrer à la concrétisation des OMD.
Textes législatifs :	
Déclaration de politique générale :	<i>Fighting Poverty Together: A Comprehensive Development Policy. Rapport n° 35 (2003-2004) au Storting</i>
Autres déclarations de politique :	<i>Fighting Poverty: The Norwegian Government's Action Plan for Combating Poverty in the South towards 2015 (2002).</i>
Structures de coordination interministérielle :	Commission des Secrétaire d'État (ad hoc)
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Malawi, Mozambique, Ouganda, Tanzanie et Zambie. <b>Asie du Sud et Asie centrale</b> : Bangladesh et Népal.
Principaux secteurs/ thèmes d'intervention :	Changement climatique et gestion durable de l'environnement, construction de la paix, droits de l'homme et aide humanitaire, droits des femmes et égalité entre les sexes, pétrole et énergies propres, bonne gouvernance et lutte contre la corruption.
Organes consultatifs ministériels :	



## **Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide**

### **Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement**

Le budget de la coopération pour le développement est soumis chaque année au Storting (Parlement) dans le cadre de la présentation du budget du ministère des Affaires étrangères (MAE). Le projet de budget, qui précise quelles sont les priorités d'action du gouvernement, est présenté en octobre et approuvé au plus tard le 20 novembre, avant le début de l'exercice budgétaire qui est fixé au 1er janvier. Le Storting autorise les budgets pour un an, mais il dispose d'informations concernant les conséquences budgétaires sur plusieurs années. Une fois votée, l'enveloppe financière du MAE est convertie en budgets de fonctionnement au niveau des pays.

### **Objectifs d'aide**

La Norvège s'est fixée pour objectif de porter son APD à 1% du RNB au cours de la législature 2005-2009.

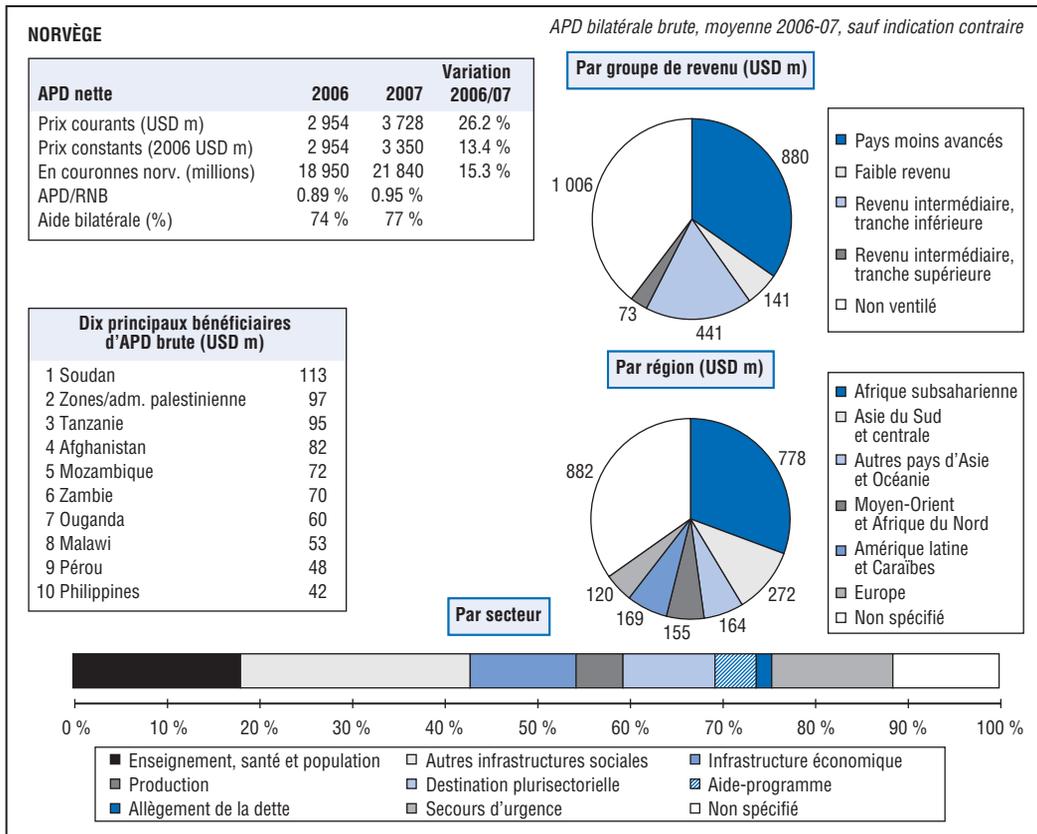
### **Planification au niveau opérationnel**

Le document de programmation qui officialise la coopération entre la Norvège et ses partenaires au développement est le Mémorandum d'accord négocié par les ambassades et le MAE. Le Mémorandum d'accord énonce les objectifs et principes de l'aide fournie par la Norvège à un pays donné, et précise quel est le ciblage sectoriel.

Depuis 2005, la Norvège a conclu des accords de coopération pour le développement pluriannuels avec certains gouvernements et organisations partenaires. Ces accords précisent les montants des apports d'aide sur une période de cinq ans au maximum. Ils ne concernent pas l'ensemble des pays partenaires.

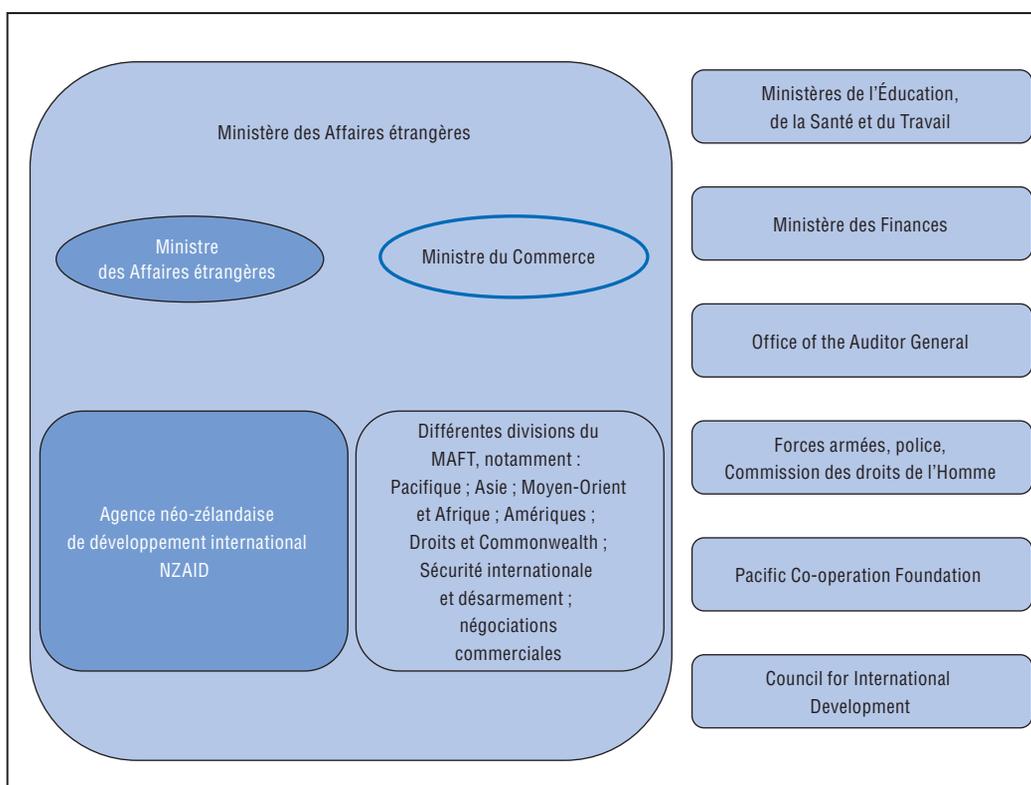
### **Informations prévisionnelles disponibles**

- Des informations sur le budget de la coopération pour le développement de l'exercice suivant (année civile) sont communiquées en octobre de chaque année. Pour certains pays, des prévisions provisoires sur les niveaux d'aide à plus longue échéance figurent dans les mémorandums d'accord bilatéraux.



## Nouvelle-Zélande

Objectif :	Éradiquer la pauvreté dans les pays en développement en œuvrant avec les partenaires à l'instauration d'un développement durable et équitable au service des plus démunis.
Textes législatifs :	
Déclaration de politique générale :	<i>Towards a Safe and Just World Free of Poverty (2002).</i>
Autres déclarations de politique :	<i>NZAID Five-Year Strategy (2004/5 – 2009/10).</i> <i>Statement of Intent 2008-2011.</i>
Structures de coordination interministérielle :	Comité des relations extérieures. Groupe parlementaire sur la population et le développement.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Principaux partenaires bilatéraux :</b> Indonésie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Îles Salomon et Vanuatu. <b>Partenaires bilatéraux :</b> Cambodge, Fidji, Kiribati, Philippines, République démocratique populaire lao, Samoa, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu et Viêt Nam. <b>Relations constitutionnelles :</b> Îles Cook, Nioué et Tokelau.
Principaux secteurs /thèmes d'intervention :	Éducation, environnement, égalité homme-femme, croissance économique et moyens de subsistances, santé, droits humains, aide humanitaire et aide d'urgence, autonomie et gouvernance, construction de la paix et prévention des conflits, commerce et développement.
Organes consultatifs ministériels :	



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le budget de la coopération pour le développement de la Nouvelle-Zélande fait l'objet d'un chapitre distinct. La majeure partie des crédits (92 % pour l'exercice 2007/08) sont gérés par l'Agence néo-zélandaise de développement international (NZAID) qui est un organe semi-autonome relevant du ministère des Affaires étrangères et du commerce (MFAT).

Le budget de la coopération pour le développement est approuvé une fois par an, mais dans le cadre d'une enveloppe financière triennale telle que prévue dans la « *Statement of Intent* ». Cette déclaration d'intention contient des informations sur le cadre général de planification sur trois à cinq ans ainsi que sur les plans de financement annuels prévus. Le projet de budget annuel (« document d'estimations ») est présenté au Parlement en mai et adopté avant le début du nouvel exercice qui commence le 1er juillet.

### Objectifs d'aide

La Nouvelle Zélande a confirmé son engagement de porter le niveau de l'APD à 600 millions NZD en 2010/11.

### Planification au niveau opérationnel

Le budget annuel est ventilé par programme-pays et il est affiché sur le site web de NZAID.

Au niveau opérationnel, la planification revêt la forme de stratégies-pays. Ces stratégies définissent les grands axes de l'aide de NZAID à chaque pays sur une période de plusieurs années. Elles sont complétées par des plans de mise en œuvre qui exposent de façon détaillée les activités de NZAID dans chaque pays.

Les programmes de NZAID sont centrés sur la région Pacifique et Asie du Sud-Est : NZAID gère 18 programmes bilatéraux de base, dont huit notamment devraient croître en importance dans l'avenir (Viêt Nam, Indonésie, Îles Salomon, Vanuatu, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fidji, Tokelau et Nioué).

### Informations prévisionnelles disponibles

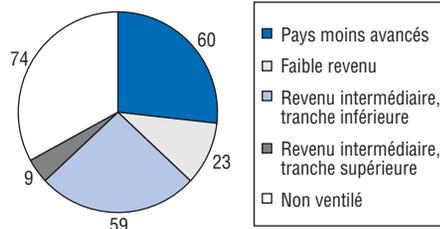
- Le budget global de la coopération pour le développement de l'année suivante est communiqué en mai, après qu'ait été prononcé le discours du budget.
- Les plans généraux de financement pluriannuels figurent dans la *Statement of Intent* et le document d'estimations.

## NOUVELLE-ZÉLANDE

APD bilatérale brute, moyenne 2006-07, sauf indication contraire

APD nette	2006	2007	Variation 2006/07
Prix courants (USD m)	259	320	23.6 %
Prix constants (2006 USD m)	259	272	5.1 %
En dollars de NZ (millions)	399	435	9.2 %
APD/RNB	0.27 %	0.27 %	
Aide bilatérale (%)	78 %	77 %	

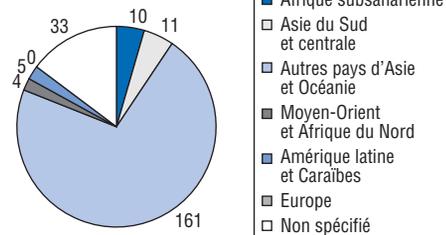
## Par groupe de revenu (USD m)



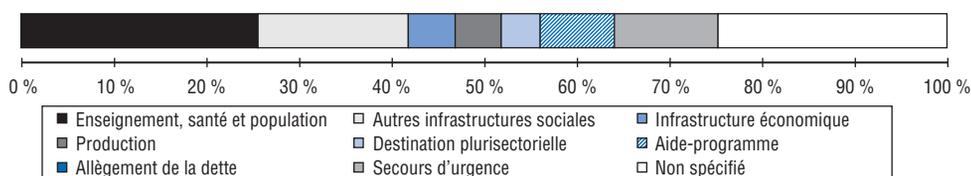
## Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)

1 Salomon, îles	18
2 Papouasie-Nlle-Guinée	13
3 Indonésie	11
4 Niue	10
5 Tokelau	10
6 Tonga	9
7 Vanuatu	7
8 Samoa	7
9 Cook, îles	5
10 Cambodge	5

## Par région (USD m)

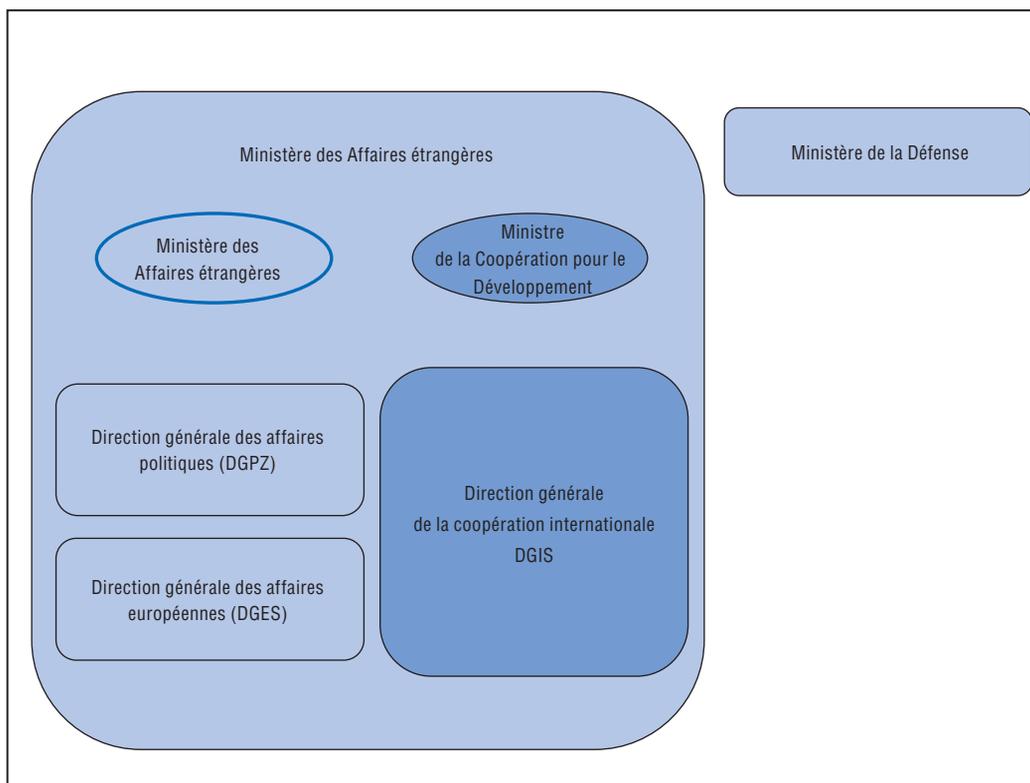


## Par secteur



## Pays-Bas

Objectif :	Contribuer à la réduction durable de la pauvreté
Textes législatifs :	
Déclaration de politique générale :	<i>Our Common Concern (2007).</i>
Autres déclarations de politique :	<i>Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch Development Co-operation en route to 2015 (2003). Memorandum sur l'Afrique (2003) (2003). Exposés des motifs relatifs aux budgets annuels présentés au Parlement Lettres occasionnelles au Parlement sur des thèmes spécifiques</i>
Structures de coordination interministérielle :	Comité de coordination pour les affaires internationales. Comité de coordination pour les affaires européennes.
Pays partenaires prioritaires :	<b>Europe</b> : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Ex-République yougoslave de Macédoine et Moldova. <b>Afrique, Nord du Sahara</b> : Égypte. <b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cap-Vert, Érythrée, Éthiopie, Ghana, Kenya, Mali, Mozambique, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Soudan, Tanzanie et Zambie. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale</b> : Bolivie, Colombie, Guatemala, Nicaragua, Suriname. <b>Moyen-Orient</b> : Yémen et Zones sous administration palestinienne. <b>Asie du Sud et Asie centrale</b> : Afghanistan, Arménie, Bangladesh, Géorgie, Pakistan et Sri Lanka ; <b>Extrême-Orient</b> : Indonésie, Mongolie, Viêt Nam.
Principaux secteurs /thèmes d'intervention :	Droits et santé en matière de sexualité et de reproduction, lutte contre le VIH/sida, gestion de l'eau et protection de l'environnement.
Organes consultatifs ministériels :	Conseil consultatif sur les affaires internationales.



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le cadre global du budget néerlandais de la coopération pour le développement figure dans le *budget consolidé de la coopération internationale*, qui présente de façon générale les activités d'APD et celles n'entrant pas dans l'APD suivant un cadre pluriannuel qui pour l'heure couvre les années 2005 à 2010. Le ministère des Affaires étrangères (MAE) est chargé d'assurer la coordination et élabore des propositions concernant l'affectation des crédits inscrits au budget selon les priorités de la politique étrangère. Les décisions sont prises par le Cabinet, puis transposées dans les budgets des différents ministères concernés. Chaque ministère établit son budget à partir du budget consolidé et de la décision prise par le Cabinet en ce qui concerne l'affectation des ressources. Les budgets sont annuels et ils sont soumis au Parlement, en septembre de chaque année, pour approbation avant le début de l'année civile. Le MAE gère la majeure partie des fonds (75 % en 2005).

### Objectifs d'aide

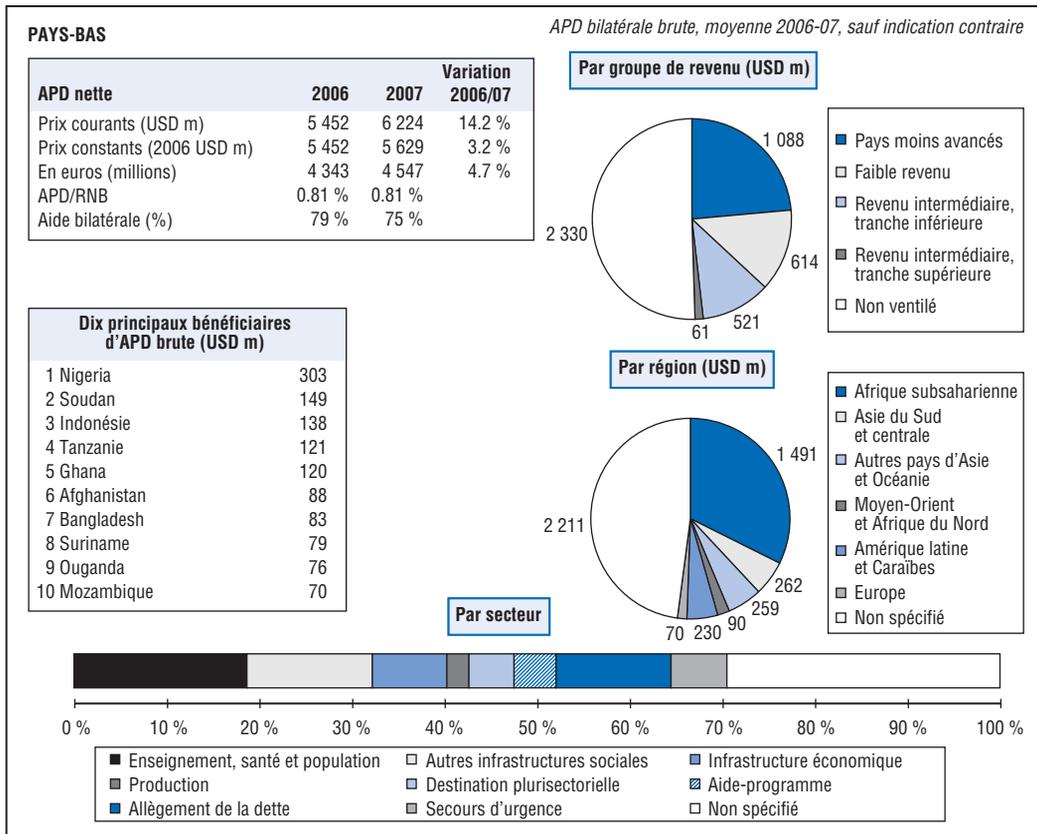
En 1997, le gouvernement a décidé d'établir le niveau de l'APD à 0.81 % du RNB et cet objectif a été confirmé par les gouvernements ultérieurs.

### Planification au niveau opérationnel

Le budget consolidé sert de base à la planification financière pluriannuelle au niveau opérationnel. Des plans stratégiques pluriannuels sont établis pour les pays partenaires des Pays-Bas en matière de coopération pour le développement. Les dotations au titre de ces plans sont actualisées chaque année, en partie en fonction des performances et des besoins de chaque pays, tels qu'ils sont consignés dans les rapports annuels des ambassades et corroborés au MAE à l'aide d'un modèle de répartition de l'aide. Dans chaque pays, l'aide est centrée sur deux ou trois secteurs au maximum. Le plan stratégique pluriannuel constitue une procédure interne au moyen de laquelle les ambassades définissent une stratégie-pays en accord avec les services centraux. Seuls les niveaux d'aide sur plusieurs années en liaison avec le soutien budgétaire sont l'objet de discussions avec les pays partenaires.

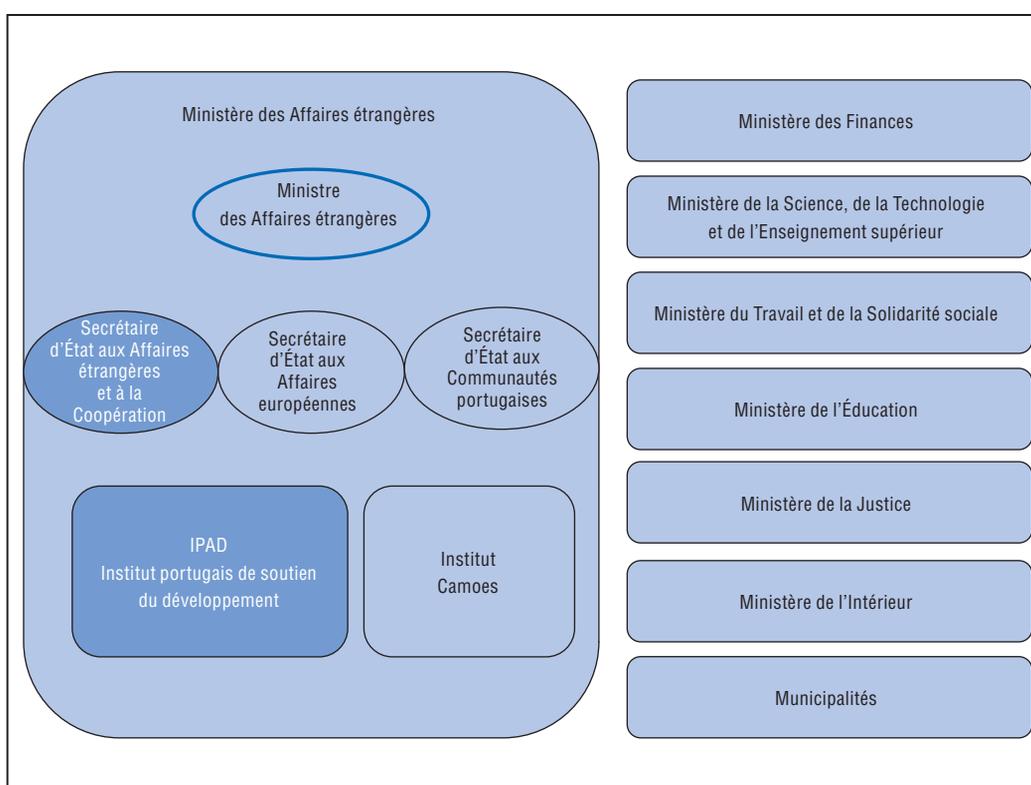
### Informations prévisionnelles disponibles

- Des informations sur le budget de la coopération pour le développement de l'année suivante sont rendues publiques au plus tard en novembre.
- Des données de planification indicatives sur plusieurs années figurent dans le budget consolidé (à l'horizon 2010) et dans les plans stratégiques pluriannuels des ambassades (enveloppes financières quadriennales). Les niveaux de l'aide sur plusieurs années font l'objet de discussions avec les pays partenaires seulement pour ce qui est du soutien budgétaire.



## Portugal

Objectif :	Contribuer à l'avènement d'un monde meilleur et plus stable caractérisé par le développement économique et social. Aider à consolider la paix, la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit.
Textes législatifs :	Décret loi 5/2003 13 janvier.
Déclaration de politique générale :	Vision stratégique de la coopération portugaise (2005).
Autres déclarations de politique :	
Structures de coordination interministérielle :	Conseil des ministres pour la coopération pour le développement Comité interministériel pour la coopération
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, Sao-Tomé-et-Principe. <b>Asie du Sud et Asie centrale</b> : Timor-Leste.
Principaux secteurs /thèmes d'intervention :	Bonne gouvernance, participation et démocratie ; développement durable, et lutte contre la pauvreté (notamment éducation, santé, développement rural, protection de l'environnement et gestion durable des ressources naturelles) ; et éducation et développement.
Organes consultatifs ministériels :	



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le Portugal a un programme d'aide extrêmement décentralisé réparti entre des ministères, des universités, d'autres établissements publics et des municipalités. La majeure partie de l'APD est gérée par le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Finances et le ministère de la Science, de la technologie et de l'enseignement supérieur (bourses d'études et coûts imputés des étudiants). L'Institut portugais de soutien du développement (IPAD) – qui relève du MAE – est chargé d'assurer la coordination.

Le Parlement approuve le budget intégré de la coopération pour le développement sur une base annuelle.

### Objectifs d'aide

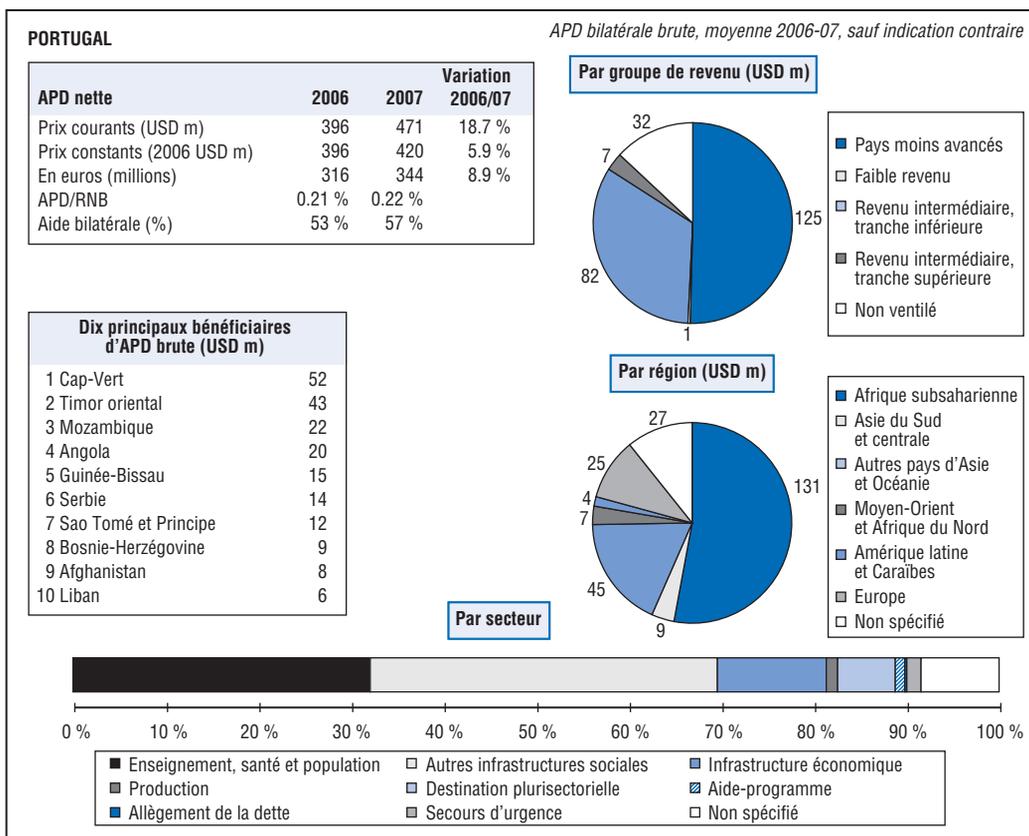
En tant que membre de l'UE-15, le Portugal s'est engagé à porter son APD à 0.51% du RNB d'ici 2010.

### Planification au niveau opérationnel

Le processus de programmation par pays est géré par l'IPAD. Le principal instrument de programmation est le Programme indicatif de coopération (PIC) qui définit les enveloppes financières pluriannuelles en fonction de la période couverte par les CSLP (3 ou 4 ans). Les PIC sont préparés par l'IPAD en collaboration avec le personnel des ambassades et adoptés d'un commun accord avec les pays partenaires et alignés sur leur priorités. Les PIC sont contraignants pour les ministères sectoriels et servent d'orientation pour les autres organismes publics.

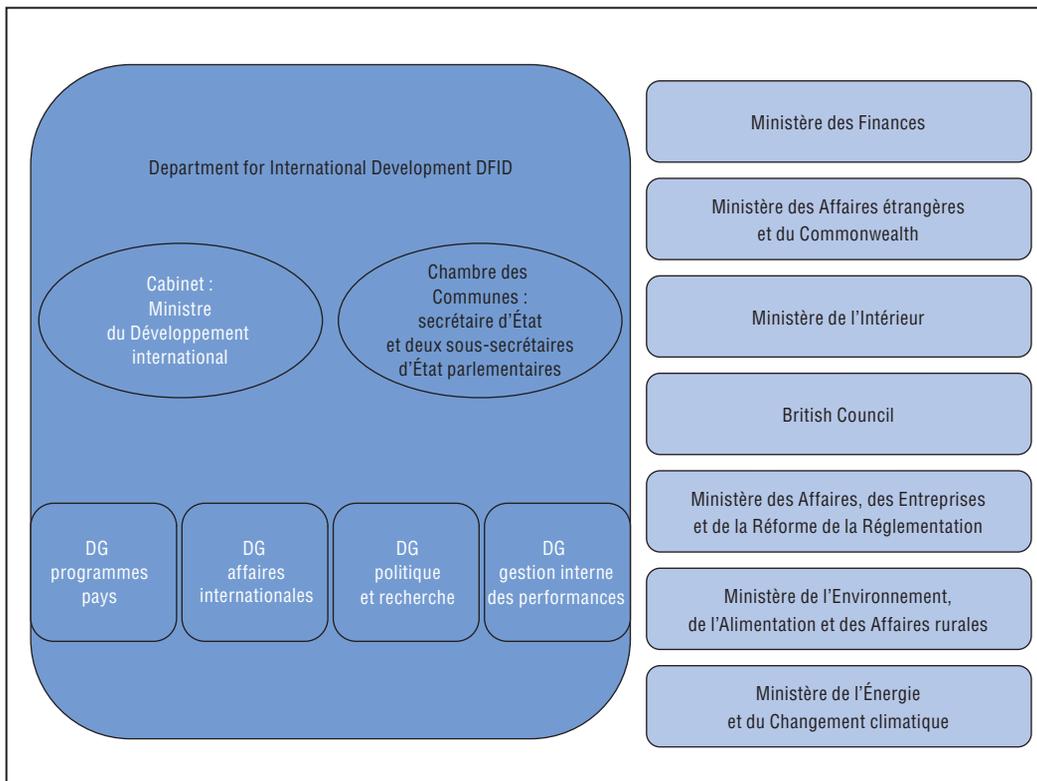
### Informations prévisionnelles disponibles

- Les programmes indicatifs de coopération prévoient des enveloppes financières triennales pour l'aide du Portugal à ses six pays prioritaires.
- Le montant précis des apports financiers doit être approuvé chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire.
- Dans le budget nationale de 2009, un Programme budgétaire pour la coopération portugaise à l'étranger (PO05) novateur a été adopté dans le cadre d'un programme pilote visant à centrer davantage l'attention sur les résultats plutôt que sur les ressources. Ce nouveau programme budgétaire, pluriannuel, définit clairement et suit les objectifs.



## Royaume-Uni

Objectif :	Œuvrer à l'éradication de la pauvreté, en particulier à travers la réalisation pour 2015 des Objectifs du millénaire pour le développement.
Textes législatifs :	<i>Loi sur le développement international (2002).</i>
Déclarations de politique générale :	<i>Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century (1997).</i> <i>Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor (2000).</i> <i>Eliminating World Poverty: making governance work for the poor (2006).</i> <i>DFID Public Service Agreement 2005-2008.</i>
Autres déclarations de politique :	
Structures de coordination interministérielle :	
Pays partenaires prioritaires :	<b>Afrique, Sud du Sahara</b> : Éthiopie, Ghana, Kenya, Malawi, Mozambique, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe. <b>Moyen-Orient</b> : Yémen. <b>Asie du Sud et Asie centrale</b> : Afghanistan, Bangladesh, Inde, Népal et Pakistan. <b>Extrême-Orient</b> : Cambodge et Viêt Nam.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Assurer la croissance en stimulant les échanges, promouvoir la prévention et la résolution des conflits, lutter contre le changement climatique et réformer les institutions internationales pour dispenser un volume accru d'aide de meilleure qualité.
Organes consultatifs ministériels :	



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Au Royaume-Uni, le budget de la coopération pour le développement est annuel et l'exercice budgétaire court d'avril à mars. Le Chancelier de l'Échiquier présente généralement le budget au Parlement en mars pour approbation avant le début de l'exercice budgétaire. La planification à moyen terme s'appuie sur les Examens des dépenses effectués par le ministère des Finances et sur les Accords de service public. Les premiers fixent des limites aux dépenses des différents départements ministériels et les seconds définissent les principaux résultats à atteindre, sur une période de trois ans.

Les Examens des dépenses sont généralement réalisés tous les trois ans et un Examen complet des dépenses a lieu tous les dix ans.

### Objectifs d'aide

Le niveau d'APD annoncé pour l'exercice 2010-11 correspond à 0.56% du RNB. Le gouvernement britannique s'est déclaré désireux de continuer à accroître son APD pour la porter à 0.7% du RNB d'ici 2013.

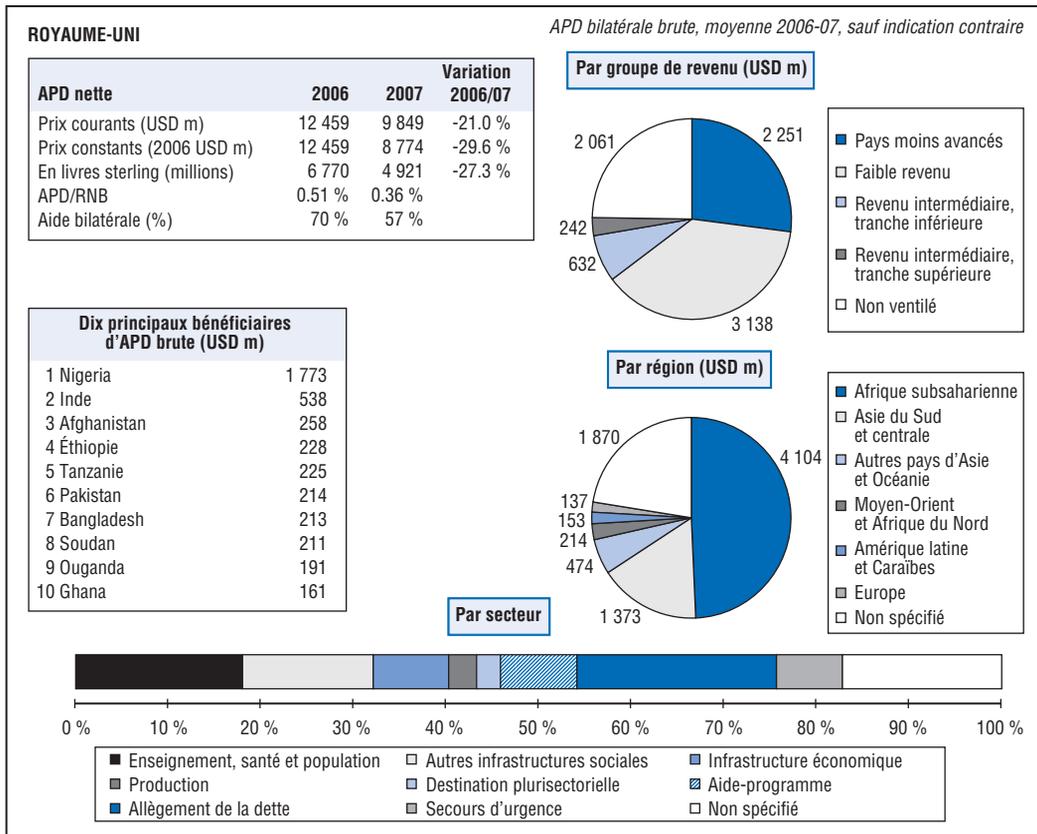
### Planification au niveau opérationnel

L'Accord de service public (Public Service Agreement) concernant la réduction de la pauvreté à l'échelle internationale pour la période 2008-2009 à 2010-2011 détermine la contribution du Royaume-Uni à la réalisation des OMD. Cet Accord qui est mis en œuvre par le DFID avec le soutien du ministère de l'Environnement, de l'alimentation et des affaires rurales, du ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth et du ministère de la Défense, couvre l'ensemble des activités du DFID. Il donne lieu à l'établissement d'un cadre de planification du DFID qui est réexaminé chaque année par le directoire du DFID. Ce cadre sert à son tour de base à la définition de cadres de performances au niveau des divisions ainsi que de plans d'aide par pays et de plans d'aide régionaux portant sur une période de trois à cinq ans. Les ressources allouées au niveau des pays sont précisées dans les CAP et les RAP. Les décisions en matière de financement et de programmation sont prises par le responsable du bureau local.

Pour les pays bénéficiant d'un programme d'aide bilatérale, le DFID utilise un modèle de répartition des ressources reposant sur la population, le RNB par habitant et les évaluations EPIN. Les dotations financières sont réexaminées chaque année et une certaine souplesse est ménagée pour les modifier compte tenu du cadre général des dépenses sur trois ans. Le DFID peut passer des accords à plus long terme avec des pays soucieux de lutter contre la pauvreté et d'instaurer une bonne gouvernance, et il a déjà signé à des accords de partenariat pour le développement sur dix ans avec l'Afghanistan, le Mozambique, le Pakistan, le Rwanda, la Sierra Leone et le Yémen.

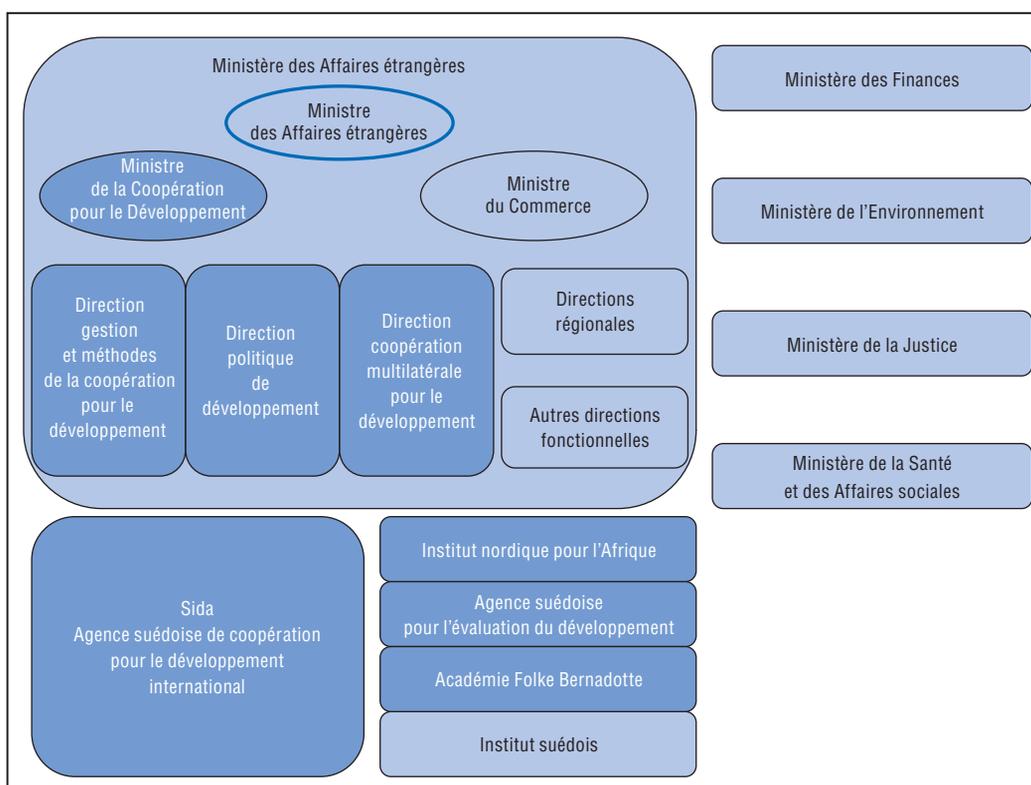
### Informations prévisionnelles disponibles

- Le budget global de la coopération pour le développement de l'année suivante est généralement connu en mars, lorsque le chancelier de l'Échiquier présente le budget.
- Des informations prévisionnelles sur le cadre budgétaire à moyen terme figurent dans les Examens des dépenses. L'Examen complet des dépenses effectué en 2007 couvre les dotations ministérielles pour les exercices 2008/09, 2009/10 et 2010/11.
- Des informations prévisionnelles concernant les dépenses annuelles prévues dans les pays partenaires du Royaume-Uni sont publiées dans le rapport général du DFID ainsi que dans les plans d'aide par pays, les plans d'aide régionaux et les plans d'acheminement de l'aide des Directeurs.



## Suède

Objectif :	L'objectif de la stratégie suédoise pour un développement global est de contribuer à instaurer un développement global équitable et durable. Une approche fondée sur les droits transparaît à tous les niveaux de sorte que les mesures prises en vue de favoriser l'instauration d'un développement équitable et durable sont compatibles avec le respect des droits de l'homme. Cette stratégie est fondée également sur une approche privilégiant l'attention aux pauvres, ce qui suppose que les besoins, les intérêts, les capacités et les conditions de vie des pauvres constituent le point d'ancrage des efforts en faveur d'un développement équitable et durable, contribuant à l'instauration de conditions propices à étayer les efforts que déploient les populations pauvres elles-mêmes pour améliorer leur qualité de vie.
Textes législatifs :	
Déclaration de politique générale :	<i>Stratégie pour un développement global (2003).</i> <i>Communication du gouvernement sur la Stratégie pour un développement global (2008).</i>
Autres déclarations de politique :	<i>Projet de loi de finances 2008.</i>
Structures de coordination interministérielle :	
Pays partenaires prioritaires :	<b>Europe :</b> Albanie, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Kosovo, Ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Serbie, Turquie et Ukraine. <b>Afrique, Sud du Sahara :</b> Burkina Faso, Burundi, Éthiopie, Kenya, Liberia, Mali, Mozambique, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Somalie, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie et Zambie. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale :</b> Bolivie, Colombie et Guatemala. <b>Moyen Orient :</b> Irak et Zones sous administration palestinienne. <b>Asie du Sud et Asie centrale :</b> Afghanistan et Bangladesh. <b>Extrême-Orient :</b> Cambodge et Timor-Leste.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	Démocratie et droits de l'homme, environnement et climat, égalité homme-femme et rôle des femmes dans le développement.
Organes consultatifs ministériels :	Conseil suédois pour la politique de développement.



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Le budget annuel consolidé de la coopération pour le développement figure dans le projet de loi de finances du gouvernement (politique de coopération pour le développement international : domaine 8, dépenses : domaines 7, coopération pour le développement international, et 49, coopération à l'appui de la réforme en Europe orientale) qui est soumis au Riksdagen (Parlement) chaque année en septembre. Le projet de loi de finances est approuvé au plus tard en décembre. Le projet de loi de finances comporte également un cadre budgétaire triennal indicatif pour la coopération au développement et une autorisation d'engagements pluriannuels.

### Objectifs d'aide

Le niveau d'APD annoncé pour la période 2008-2010 correspond à 1 % du RNB.

### Planification au niveau opérationnel

Une fois le projet de loi de finances approuvé, le gouvernement donne aux autorités dépen-sières des instructions concernant les crédits attribués, eu égard aux objectifs, aux résultats attendus et aux conditions financières applicables aux opérations. Les crédits affectés à la coopération bilatérale pour le développement sont gérés essentiellement par l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi) tandis que les crédits alloués à la coopération multilatérale le sont par le ministère des Affaires étrangères.

La coopération bilatérale repose sur des stratégies-pays pluriannuelles qui sont établies pour 33 pays bénéficiaires. Depuis le processus de recentrage sur un plus petit nombre de pays effectué en 2007, la coopération bilatérale pour le développement s'articule autour des catégories suivantes : développement à long terme, conflits et situations d'après-conflit, coopération pour la réforme en Europe orientale, nouvelles modalités de coopération pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme, coopération sélective associant d'autres donateurs. Ainsi, un terme est en train d'être mis à la coopération bilatérale avec certains anciens pays partenaires.

Les plans annuels par pays indiquent le montant des ressources allouées pour l'année et donnent des chiffres prévisionnels pour les deux années suivantes. Le plan national est examiné avec le pays partenaire sur une base annuelle.

### Informations prévisionnelles disponibles

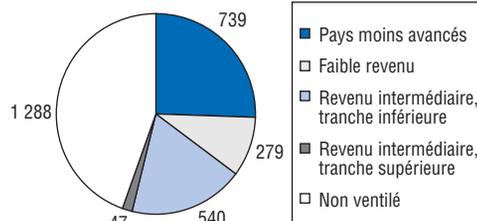
- Le budget de la coopération pour le développement d'une année donnée figure dans le projet de loi de finances du gouvernement qui est soumis en septembre de l'année précédente.
- Des plans de financement pluriannuels figurent dans les stratégies-pays et dans les plans annuels par pays. Ces plans contiennent des chiffres de planification indicatifs pour trois ans.

## SUÈDE

APD bilatérale brute, moyenne 2006-07, sauf indication contraire

APD nette	2006	2007	Variation 2006/07
Prix courants (USD m)	3 955	4 339	9.7 %
Prix constants (2006 USD m)	3 955	3 857	-2.5 %
En couronnes suéd. (millions)	29 161	29 320	0.5 %
APD/RNB	1.02 %	0.93 %	
Aide bilatérale (%)	72 %	68 %	

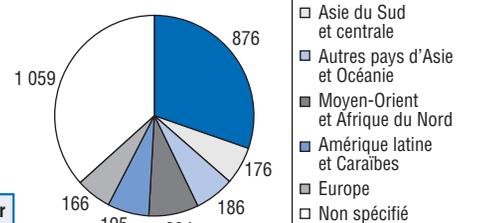
## Par groupe de revenu (USD m)



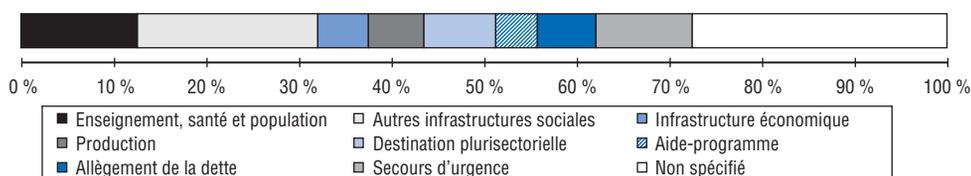
## Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)

1 Irak	148
2 Tanzanie	110
3 Mozambique	98
4 Ouganda	60
5 Soudan	58
6 Zones/adm. palestinienne	53
7 Afghanistan	51
8 Zambie	51
9 Kenya	49
10 Viêt Nam	45

## Par région (USD m)

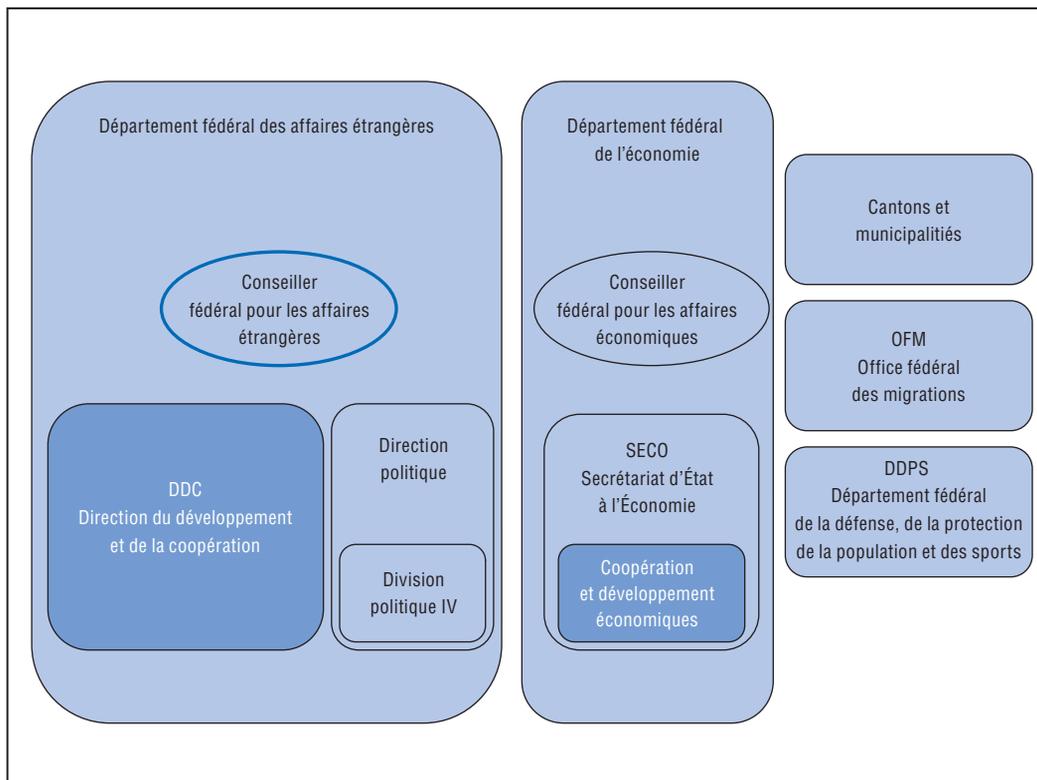


## Par secteur



## Suisse

Objectif :	Aider les pays en développement à améliorer les conditions de vie de leurs populations et permettre à ces pays de prendre part activement à leur propre développement.
Textes législatifs :	<i>Loi fédérale sur la coopération pour le développement et l'aide humanitaire (1976).</i> <i>Loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (2006).</i>
Déclaration de politique générale :	<i>Stratégie conjointe 2008</i>
Autres déclarations de politique :	<i>Projet de loi fédérale sur l'aide humanitaire (2007).</i> <i>Projet de loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (2007).</i> <i>Projet d'arrêté fédéral concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (2008).</i> <i>Projet d'arrêté fédéral concernant le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (2008).</i> <i>Déclaration conjointe DDC/SECO sur la Déclaration de Paris (2005).</i>
Structures de coordination interministérielle :	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (IKEZ) et divers autres organismes.
Pays partenaires prioritaires :	<b>DDC : Europe :</b> Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie et Ukraine. <b>Afrique, Sud du Sahara :</b> Bénin, Burkina Faso, Mali, Mozambique, Niger, Tanzanie et Tchad. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale :</b> Bolivie et Nicaragua/Amérique centrale. <b>Asie du Sud et Asie centrale :</b> Arménie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Géorgie, Népal, République kirgyze, Tadjikistan et Ouzbékistan. <b>Asie :</b> Viêt Nam/Mékong. <b>SECO : Europe :</b> Albanie, Bosnie-Herzégovine, Ex-République yougoslave de Macédoine, Serbie et Ukraine. <b>Afrique :</b> Afrique du Sud, Égypte et Ghana. <b>Amérique du Sud et Amérique centrale :</b> Colombie et Pérou. <b>Asie du Sud et Asie centrale :</b> Azerbaïdjan, République kirgyze et Tadjikistan. <b>Extrême-Orient :</b> Indonésie et Viêt Nam.
Principaux secteurs/thèmes d'intervention :	<b>DDC :</b> santé, éducation, eau, agriculture/développement rural, environnement, emploi et économie, état de droit/démocratie, prévention et transformation des conflits, migrations, gouvernance et sécurité alimentaire. <b>SECO :</b> soutien macroéconomique, développement du secteur privé, promotion des échanges et financement des infrastructures.
Organes consultatifs ministériels :	Commission consultative de la coopération internationale au développement (Département fédéral des affaires étrangères).



## Pratiques concernant la planification prévisionnelle des dépenses d'aide

### Cadre budgétaire général de la coopération pour le développement

Les objectifs de la coopération internationale suisse sont définis par le Parlement sur la base de propositions (les Messages) présentées par le Conseil fédéral. Les Messages spécifient les priorités relatives à la ventilation géographique et thématique ainsi que les parts respectives de la coopération bilatérale et de la coopération multilatérale. Les financements alloués à la coopération internationale prennent la forme de crédits-cadre d'engagement s'étalant sur quatre ou cinq ans. Les crédits-cadre couvrent différents types de mesures : coopération technique et financière, mesures de politique économique et commerciale et aide humanitaire internationale. Les crédits de paiement découlant de ces crédits-cadre sont approuvés annuellement dans le cadre du budget de la Confédération. Le budget est soumis au Parlement à la session d'automne pour être voté avant le début de l'exercice budgétaire le 1<sup>er</sup> janvier.

### Objectifs d'aide

Le Conseil fédéral suisse a confirmé sa volonté de porter l'APD à 0.4% du RNB au plus tard en 2010. Le Parlement est en train de débattre d'un nouvel objectif plus élevé. Une décision sera sans doute prise en 2009.

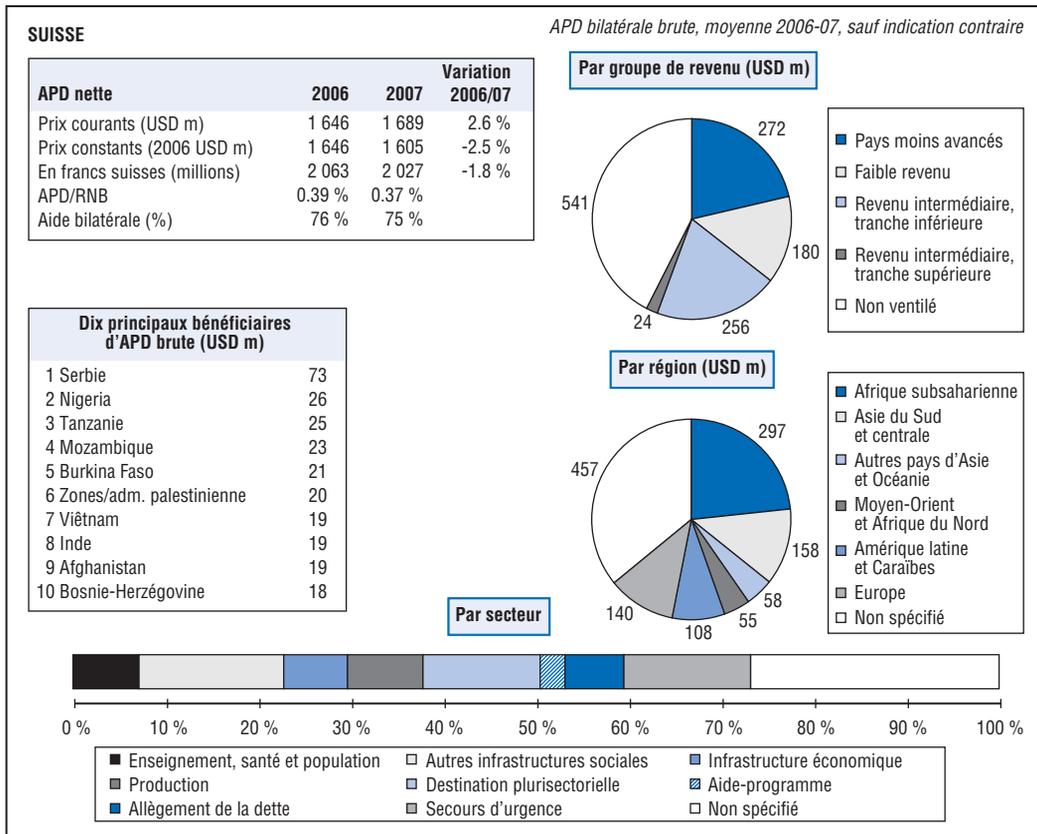
### Planification au niveau opérationnel

La Direction du développement et de la coopération (DDC), rattachée au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et le Domaine Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), placé sous la tutelle du Département fédéral de l'économie (DFE), sont chargés conjointement de la mise en œuvre de la politique de développement. La DDC est responsable de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, alors que le SECO est chargé des mesures de politique économique et commerciale. La DDC administre à peu près 65% de l'APD et le SECO 10%, le restant des fonds étant dépensé par d'autres organismes fédéraux et cantonaux.

En collaboration avec les bureaux de coordination, les services centraux de la DDC et du SECO élaborent des programmes pluriannuels pour les pays (ou régions) de coopération prioritaires. Les programmes par pays font l'objet de consultations avec les principaux partenaires suisses. Ils constituent le cadre de référence obligatoire pour l'ensemble des activités de coopération suisse (orientations stratégiques et sectorielles/thématiques, modalités de gestion de l'aide) et présentent des données de planification financière à moyen terme de la coopération suisse (DDC et SECO).

### Informations prévisionnelles disponibles

- Les enveloppes pluriannuelles indicatives globales sont disponibles au sein des crédits-cadre. L'information au niveau des pays se trouve dans les programmes par pays élaborés environ tous les cinq ans et révisés dans les programmes annuels pour les pays prioritaires.
- La préparation du budget annuel se base sur les crédits-cadre et les programmes par pays. Les montants attribués aux pays dépendent de l'enveloppe budgétaire accordée à l'aide au développement.
- Le budget annuel de coopération est présenté au Parlement chaque année lors de la session d'automne et approuvé en décembre.



## ANNEXE B

### *Rapide aperçu des statistiques du CAD*

Afin de s'acquitter de la mission de suivi des efforts d'aide de ses membres découlant de son mandat, le Comité d'aide au développement (CAD) a chargé la Direction de la coopération pour le développement, instance de l'OCDE qui assure son Secrétariat, de recueillir des données sur les apports d'aide. Dans toute la mesure du possible, ces données couvrent les apports des donateurs bilatéraux non membres du CAD et ceux des donateurs multilatéraux. La banque de données ainsi constituée est la seule source d'informations fiables sur l'aide se prêtant à des comparaisons internationales.

Le Groupe de travail du CAD sur les statistiques opère une surveillance du fonctionnement du système de collecte des données. Les questions relatives à la politique en matière de statistiques sont généralement tranchées par le CAD, qui peut demander à cet effet l'avis du Groupe de travail.

Les principales caractéristiques des données contenues dans la base sont récapitulées dans les paragraphes qui suivent.

#### Couverture

Les statistiques du CAD visent à mesurer les apports internationaux de ressources destinés à favoriser le développement ou l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement. Leur conception a été influencée :

- au plan *technique*, principalement par les conventions utilisées dans les statistiques de la balance des paiements ;
- au niveau des *principes*, principalement par le désir des membres du CAD de montrer, en s'appuyant sur des éléments comparables, l'ampleur des efforts que chacun déploie pour promouvoir le développement.

#### Exclusions

Les éléments énumérés ci-dessous sont jugés apporter une contribution insuffisante au développement pour être pris en compte dans les statistiques du CAD :

- prêts portant une échéance inférieure à un an ;
- dons et prêts destinés à des usages militaires ;
- transferts (pensions, envois de fonds de travailleurs, par exemple) destinés à des particuliers.

Les apports ayant leur origine dans les pays bénéficiaires eux-mêmes, par exemple les investissements de ressortissants de ces pays dans des pays donneurs, sont également laissés de côté. Par contre, les remboursements de prêts opérés par les pays bénéficiaires et les capitaux rapatriés vers les pays donneurs sont déduits des chiffres afin de déterminer les apports nets émanant de chaque donneur.

Les produits du capital pour les pays donneurs, notamment les revenus des investissements et les paiements d'intérêts, ne sont pas pris en considération dans le calcul des apports nets, communément considérés comme rendant compte de l'effort des donneurs. Des données sont néanmoins demandées sur les paiements d'intérêts, et lorsqu'il en est fourni ces sommes peuvent être déduites des apports nets pour déterminer les transferts nets.

## Date d'enregistrement

Les apports peuvent être mesurés soit à la date où ils donnent lieu à un accord ferme (**engagements**) soit à la date où les fonds sont effectivement transférés (**versements**). Les versements peuvent être évalués en termes **bruts**, autrement dit pour le montant total des transferts de capitaux opérés au cours de la période considérée, ou en termes **nets**, c'est-à-dire déduction faite des remboursements de principal reçus sur les prêts au cours de la même période. Pour mesurer l'effort d'aide des donneurs, on se réfère habituellement aux **versements nets d'aide publique au développement** (voir ci-après).

## Types d'apports

Les apports peuvent venir du secteur privé ou du secteur public et être assortis des conditions du marché ou de conditions libérales.

Des données sont recueillies sur les grandes catégories d'apports suivantes :

- **L'aide publique au développement (APD)**. Celle-ci recouvre les dons et les prêts libéraux consentis à des fins de développement ou d'amélioration du niveau de vie par le secteur public d'un pays donneur à un pays en développement ou un organisme multilatéral œuvrant dans le domaine du développement. Sont considérés comme ayant un caractère suffisamment libéral pour être inclus dans l'APD les prêts comportant un élément don\* d'au moins 25 %, sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %. Sont inclus dans l'APD le coût pour les donneurs des projets et programmes d'aide, des activités de coopération technique, des remises concernant des créances qui n'entraient pas déjà dans l'APD, de l'aide alimentaire et de l'aide d'urgence ainsi que les dépenses d'administration de ces divers éléments.
- Les **autres apports du secteur public (AASP)**. Ils comprennent : (i) les dons et les prêts du secteur public qui n'ont pas spécifiquement pour but de favoriser le développement ou l'amélioration du niveau de vie (par exemple ceux consentis à des fins commerciales) et (ii) les prêts du secteur public ayant pour but de favoriser le développement ou l'amélioration du niveau de vie mais dont l'élément de libéralité n'est pas suffisant pour justifier leur inclusion dans l'APD.

---

\* L'élément don ou élément de libéralité est déterminé par la différence entre la valeur faciale d'un prêt et la valeur actualisée, au taux de 10 %, des versements que l'emprunteur devra effectuer sur l'ensemble de la durée de vie du prêt pour assurer le service de sa dette, exprimée en pourcentage de la valeur faciale.

- Les *apports privés aux conditions du marché*. Ce sont les apports répondant à des motifs commerciaux émanant du secteur privé des pays donateurs. Entrent dans cette catégorie les investissements directs à l'étranger, les prêts bancaires et les achats d'obligations ou de titres émis par des pays en développement, par des entreprises ou des particuliers des pays donateurs.
- Les *dons du secteur privé*. C'est-à-dire les financements émanant d'organisations non gouvernementales et ayant pour but de favoriser le développement ou l'amélioration du niveau de vie.

## Méthodes de collecte des données

**Questionnaire du CAD.** Il s'agit d'un ensemble de huit tableaux statistiques que les membres du CAD remplissent entre juillet et septembre de chaque année et où ils indiquent le montant et la destination de leurs apports de l'année précédente. Des informations détaillées y sont recueillies sur la destination et la forme des apports publics, les conditions dont ils sont assortis, le secteur qu'ils visent et leur degré de liaison. Une version simplifiée du questionnaire est adressée aux organismes multilatéraux et à certains donateurs non membres du CAD. En avril de chaque année, les membres fournissent aussi, dans un formulaire d'une seule page, des données préliminaires sur leurs apports relatifs aux principaux agrégats recensés dans les statistiques du CAD.

**Système de notification des pays créanciers (SNPC).** Il sert à notifier les opérations individuelles du secteur public (qu'elles relèvent de l'APD ou des AASP) en rapport avec le développement. Les notifications proviennent directement des organismes publics participants, à savoir les organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide, les institutions de prêt au développement et les établissements de crédit à l'exportation. Des rapports de suivi contenant des informations sur l'avancement du versement et du remboursement des prêts sont établis, ce qui permet au Secrétariat de calculer la charge liée à la dette des pays en développement.

## Publications

Les statistiques du CAD servent de support à trois grandes publications papier :

- Le *Rapport sur la coopération pour le développement*. Ce rapport annuel, en particulier son annexe statistique, fournit des données détaillées sur les apports aux pays en développement ; il est principalement centré sur l'effort d'aide des membres du CAD.
- *Répartition géographique des ressources financières allouées aux pays bénéficiaires de l'aide*. Cette publication annuelle rend compte des apports de ressources aux pays en développement, avec une ventilation par origine des ressources et type d'apports.
- *Panorama de l'aide au développement – Statistiques par région*. Cette publication annuelle contient des tableaux et graphiques retraçant les apports globaux d'aide au développement et les apports d'aide aux cinq continents, avec une ventilation par donneur, bénéficiaire et secteur, assortis d'une analyse succincte.

Toutes ces publications sont également disponibles en format électronique, et l'ensemble des bases de données du CAD et du SNPC est accessible gratuitement à l'adresse [www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats).



## ANNEXE C

### Performance de l'APD en 2007

Tableau C.1. Aide publique au développement nette des membres du CAD en 2007

	2007		2006		2007	
	APD millions de USD	APD/RNB %	APD millions de USD	APD/RNB %	APD millions de USD (1)	Variation en pourcentage de 2006 à 2007 (1)
					Aux prix et taux de change de 2006	
Allemagne	12 291	0.37	10 435	0.36	11 069	6.1
Australie	2 669	0.32	2 123	0.30	2 317	9.1
Autriche	1 808	0.50	1 498	0.47	1 622	8.3
Belgique	1 953	0.43	1 978	0.50	1 756	-11.2
Canada	4 080	0.29	3 684	0.29	3 729	1.2
Danemark	2 562	0.81	2 236	0.80	2 301	2.9
Espagne	5 140	0.37	3 814	0.32	4 566	19.7
États-Unis	21 787	0.16	23 532	0.18	21 231	-9.8
Finlande	981	0.39	834	0.40	887	6.4
France	9 884	0.38	10 601	0.47	8 867	-16.4
Grèce	501	0.16	424	0.17	446	5.3
Irlande	1 192	0.55	1 022	0.54	1 070	4.8
Italie	3 971	0.19	3 641	0.20	3 547	-2.6
Japon	7 679	0.17	11 136	0.25	7 812	-29.8
Luxembourg	376	0.91	291	0.90	334	15.0
Norvège	3 728	0.95	2 954	0.89	3 350	13.4
Nouvelle-Zélande	320	0.27	259	0.27	272	5.1
Pays-Bas	6 224	0.81	5 452	0.81	5 629	3.2
Portugal	471	0.22	396	0.21	420	5.9
Royaume-Uni	9 849	0.36	12 459	0.51	8 774	-29.6
Suède	4 339	0.93	3 955	1.02	3 857	-2.5
Suisse	1 689	0.37	1 646	0.39	1 605	-2.5
<b>TOTAL DU CAD</b>	<b>103 491</b>	<b>0.28</b>	<b>104 370</b>	<b>0.31</b>	<b>95 462</b>	<b>-8.5</b>
Performance moyenne des pays du CAD		<b>0.45</b>		0.46		
<i>Pour mémoire :</i>						
CE	11 774		10 245		10 559	3.1
Pays CAD-UE	61 540	0.39	59 035	0.43	55 147	-6.6
Pays du G7	69 539	0.23	75 487	0.27	65 029	-13.9
Pays non membres du G7	33 952	0.51	28 882	0.51	30 433	5.4
<i>Economies OCDE non-membres du CAD :</i>						
Corée	699	0.07	455	0.05	677	48.6
Hongrie	103	0.08	149	0.13	85	-42.9
Islande	48	0.27	41	0.27	42	0.4
Pologne	363	0.09	297	0.09	312	5.2
République slovaque	67	0.09	55	0.10	55	0.1
République tchèque	179	0.11	161	0.12	155	-3.5
Turquie	602	0.09	714	0.18	502	-29.8

(1) Compte tenu de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Note: Les données sont standardisées pour tous les donneurs sur une base d'année calendaire, et de ce fait peuvent différer des données sur une base d'année fiscale disponibles dans les documents budgétaires des pays.

Source: OCDE, 10 novembre 2008.

## Graphique C.1. Aide publique au développement nette des membres du CAD en 2007

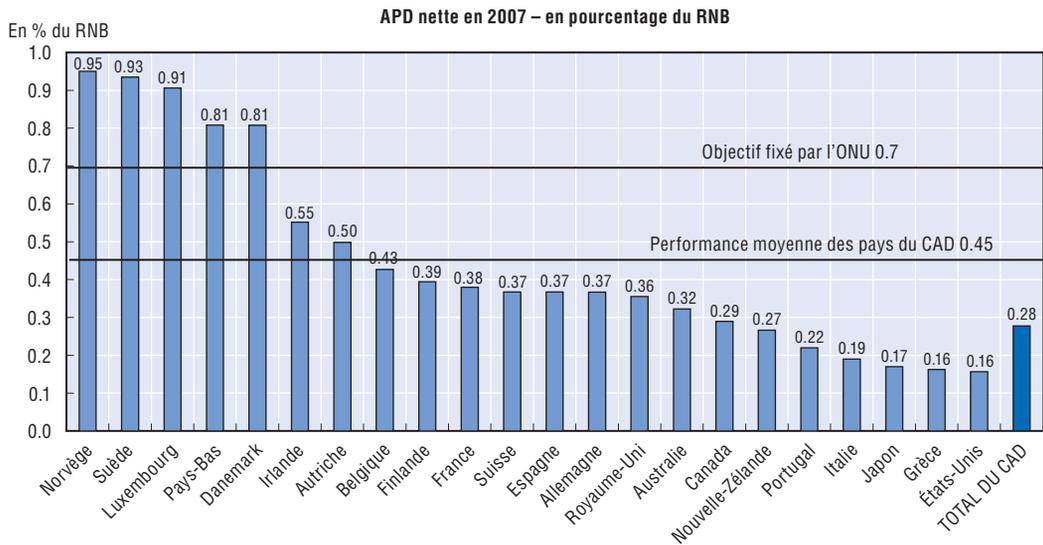
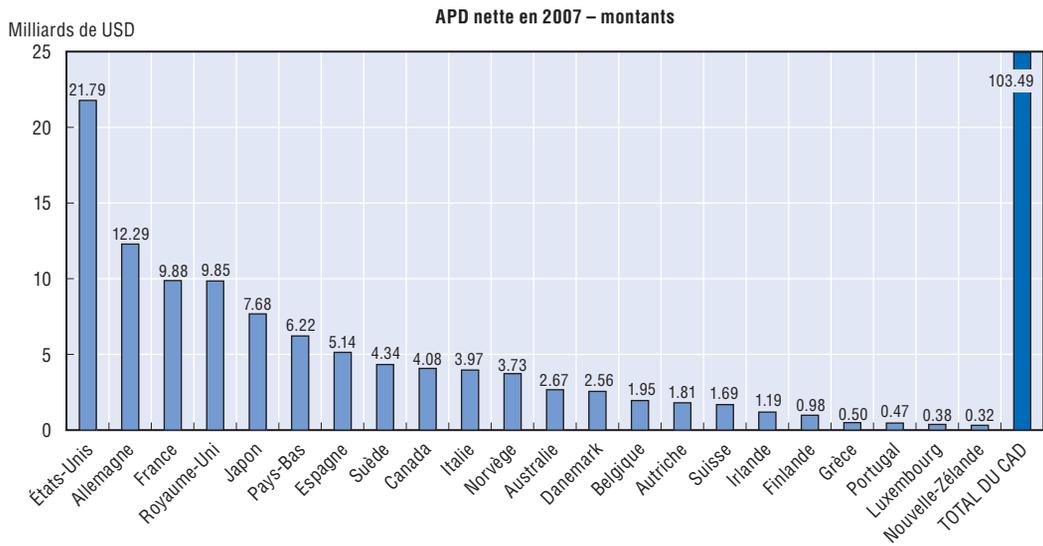


Tableau C.2. Part des dons d'allégement de dette dans l'aide publique au développement nette des membres du CAD

	2007		Variation en pourcentage de 2006 à 2007 <sup>a</sup> hors dons d'allégement de dettes
	APD millions de USD	dont : dons d'allégement de dettes	
Allemagne	12 291	2 867	10.0
Australie	2 669	292	11.8
Autriche	1 808	925	6.9
Belgique	1 953	185	0.5
Canada	4 080	15	8.5
Danemark	2 562	123	3.2
Espagne	5 140	243	31.4
États-Unis	21 787	40	-3.4
Finlande	981	-	6.4
France	9 884	1 485	5.1
Grèce	501	-	5.3
Irlande	1 192	-	4.8
Italie	3 971	570	48.5
Japon	7 679	1 576	-23.7
Luxembourg	376	-	15.0
Norvège	3 728	61	12.4
Nouvelle-Zélande	320	-	5.1
Pays-Bas	6 224	392	2.6
Portugal	471	1	5.9
Royaume-Uni	9 849	70	-2.7
Suède	4 339	74	3.5
Suisse	1 689	64	-0.3
<b>TOTAL DU CAD</b>	<b>103 491</b>	<b>8 983</b>	<b>2.0</b>
<i>Pour mémoire :</i>			
CE	11 774	-	3.1
Pays CAD-UE	61 540	6 934	7.7
Pays du G7	69 539	6 623	-0.8
Pays non membres du G7	33 952	2 360	8.5

a. Compte tenu de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Tableau C.3. Aide publique au développement brute des membres du CAD en 2007

	2007 APD millions de USD prix courants	2006 APD millions de USD prix courants	2007 APD millions de USD (1) Aux prix et taux de change de 2006	Variation en pourcentage de 2006 à 2007 (1)
Allemagne	13 687	12 049	12 326	2.3
Australie	2 669	2 123	2 317	9.1
Autriche	1 837	1 510	1 648	9.1
Belgique	2 032	2 047	1 828	-10.7
Canada	4 119	3 730	3 766	1.0
Danemark	2 666	2 315	2 394	3.4
Espagne	5 442	4 160	4 834	16.2
États-Unis	22 691	24 532	22 111	-9.9
Finlande	981	838	887	5.9
France	11 498	12 764	10 315	-19.2
Grèce	501	424	446	5.3
Irlande	1 192	1 022	1 070	4.8
Italie	4 290	4 003	3 832	-4.3
Japon	13 566	17 064	13 801	-19.1
Luxembourg	376	291	334	15.0
Norvège	3 728	2 954	3 350	13.4
Nouvelle-Zélande	320	259	272	5.1
Pays-Bas	6 620	5 889	5 986	1.7
Portugal	477	402	425	5.7
Royaume-Uni	11 621	13 075	10 354	-20.8
Suède	4 339	3 955	3 857	-2.5
Suisse	1 696	1 657	1 611	-2.8
<b>TOTAL DU CAD</b>	<b>116 346</b>	<b>117 061</b>	<b>107 766</b>	<b>-7.9</b>
<i>Pour mémoire :</i>				
CE	12 225	10 678	10 963	2.7
Pays CAD-UE	67 558	64 743	60 538	-6.5
Pays du G7	81 472	87 216	76 505	-12.3
Pays non membres du G7	34 874	29 845	31 261	4.7

(1) Compte tenu de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Source: OCDE, 4 avril 2008.

Tableau C.4. Liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD  
Effective pour la notification des apports de 2008, 2009 et 2010

Pays les moins avancés	Pays à faible revenu (RNB par habitant < \$935 en 2007)	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche inférieure (RNB par habitant \$936-\$3 705 en 2007)	Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure (RNB par habitant \$3 706-\$11 455 en 2007)
Afghanistan	Corée, Rép. dém.	Albanie	Afrique du Sud
Angola	Côte d'Ivoire	Algérie	* Anguilla
Bangladesh	Ghana	Arménie	Antigua-et-Barbuda <sup>1</sup>
Bénin	Kenya	Azerbaïdjan	Argentine
Bhoutan	Kyrgyzie, Rép.	Bolivie	Barbade
Burkina Faso	Nigeria	Bosnie-Herzégovine	Bélarus
Burundi	Ouzbékistan	Cameroun	Belize
Cambodge	Pakistan	Cap Vert	Botswana
Centrafricaine, Rép.	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Chine	Brésil
Comores	Tadjikistan	Colombie	Chili
Congo, Rép. dém.	Viet Nam	Congo, Rép.	Cook, Îles
Djibouti	Zimbabwe	Dominicaine, Rép.	Costa Rica
Érythrée		Égypte	Croatie
Éthiopie		El Salvador	Cuba
Gambie		Équateur	Dominique
Guinée		Géorgie	Fidji
Guinée équatoriale		Guatemala	Gabon
Guinée-Bissau		Guyana	Grenade
Haïti		Honduras	Jamaïque
Kiribati		Inde	Kazakhstan
Laos		Indonésie	Liban
Lesotho		Irak	Libye
Liberia		Iran	Malaisie
Madagascar		Jordanie	Maurice
Malawi		Macédoine, ex-République yougoslave de	* Mayotte
Maldives		Maroc	Mexique
Mali		Marshall, Îles	Monténégro
Mauritanie		Micronésie, États fédérés	* Montserrat
Mozambique		Moldova	Nauru
Myanmar		Mongolie	Oman <sup>1</sup>
Népal		Namibie	Palau
Niger		Nicaragua	Panama
Ouganda		Niue	Serbie <sup>3</sup>
Rwanda		Paraguay	Seychelles
Salomon, Îles		Pérou	Ste Lucie
Samoa		Philippines	* Ste-Hélène
Sao Tomé et Príncipe		Sri Lanka	St-Kitts et Nevis
Sénégal		Swaziland	St-Vincent et Grenadines
Sierra Leone		Syrie	Suriname
Somalie		Thaïlande	Trinité-et-Tobago <sup>2</sup>
Soudan		* Tokelau	Turquie
Tanzanie		Tonga	Uruguay
Tchad		Tunisie	Venezuela
Timor-Leste		Turkménistan	
Togo		Ukraine	
Tuvalu		* Wallis et Futuna	
Vanuatu		Zones sous admin. palestinienne	
Yémen			
Zambie			

\* Territoire.

1. Antigua-et-Barbuda et Oman ont dépassé le seuil de pays à haut revenu en 2007. En accord avec les règles du CAD concernant la révision de la Liste des bénéficiaires de l'APD, ces pays ne feront plus partie de la Liste en 2011 s'ils restent des pays à haut revenu jusqu'en 2010.
2. La Barbade et Trinité-et-Tobago ont dépassé le seuil de pays à haut revenu en 2006 et 2007. En accord avec les règles du CAD concernant la révision de la Liste des bénéficiaires de l'APD, ces pays ne feront plus partie de la Liste en 2011 s'ils restent des pays à haut revenu jusqu'en 2010.
3. À présent, l'aide au Kosovo est comptabilisée dans l'aide à la Serbie. Le Kosovo sera mentionné séparément lorsqu'il sera reconnu par les Nations Unies.

À compter d'avril 2008, les pays pauvres très endettés (PPTÉ) sont les suivants :

Afghanistan, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo (Rép. Dém.), Congo (Rép.), Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guyane, Haïti, Honduras, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Népal, Nicaragua, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République kirghize, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo et Zambie.



## ANNEXE D

# Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

### Objectifs et définition de l'action humanitaire

Les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue.

L'action humanitaire doit être guidée par les principes humanitaires, à savoir :

- *l'humanité*, ce qui implique qu'une place centrale soit accordée à la sauvegarde de la vie humaine et à l'atténuation des souffrances où qu'elles se produisent ;
- *l'impartialité*, ce qui suppose que la mise en œuvre soit dictée uniquement par l'ampleur des besoins, sans discrimination entre les populations affectées ou entre leurs membres ;
- *la neutralité*, ce qui signifie qu'il faut veiller à ne pas favoriser une partie plutôt qu'une autre à un conflit armé ou à tout autre différend ; et
- *l'indépendance*, ce qui veut dire qu'il ne faut pas mêler aux objectifs humanitaires des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur pourrait avoir concernant une zone où une action humanitaire est mise en œuvre.

L'action humanitaire englobe la protection des civils et des personnes qui ne prennent plus part aux hostilités ainsi que la fourniture de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires, d'abris, de services de santé et autres secours, motivées par le souci d'aider les populations affectées et de faciliter leur retour à une vie et des moyens d'existence normaux.

### Principes généraux

- Respecter et promouvoir l'application du droit international humanitaire, du droit des réfugiés et des droits de l'homme.
- Tout en reconnaissant la responsabilité première des États à l'égard des victimes de crises humanitaires à l'intérieur de leurs frontières, s'appliquer à mobiliser rapidement des financements souples, en vertu de l'obligation qui incombe à la collectivité de faire de son mieux pour répondre aux besoins humanitaires.
- Répartir les financements humanitaires à proportion des besoins, et sur la base d'une évaluation de ces besoins.

- Inviter les organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire à assurer, dans toute la mesure du possible, une participation adéquate des bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la réponse humanitaire.
- Renforcer la capacité des pays et communautés locales affectés de prévenir les crises humanitaires, de s'y préparer, d'en atténuer les effets et d'y faire face, afin de faire en sorte que les gouvernements et les administrations locales soient mieux à même d'assumer leurs responsabilités et de coordonner efficacement leur action avec celle des partenaires œuvrant dans le domaine humanitaire.
- Dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement à long terme, en s'appliquant à faciliter, le cas échéant, la préservation de moyens d'existence durables ou le retour à de tels moyens ainsi que le remplacement progressif des secours humanitaires par des activités de reconstruction et de développement.
- Reconnaître et œuvrer à faire reconnaître le rôle central et unique des Nations unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale, le rôle spécifique du Comité international de la Croix-Rouge ainsi que le rôle primordial des Nations unies, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des organisations non gouvernementales dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.

## Bonnes pratiques de financement, de gestion et de reddition de comptes en matière d'aide humanitaire

### *Financement*

- Veiller à ce que le financement d'une action humanitaire destinée à répondre à une nouvelle crise n'ait pas d'effet néfaste sur la satisfaction des besoins liés à des crises en cours.
- Reconnaître la nécessité de faire preuve d'inventivité et de souplesse face à l'évolution des besoins induits par les crises humanitaires, et s'efforcer d'assurer la prévisibilité et la flexibilité des financements destinés aux organismes, fonds et programmes des Nations unies et aux autres grandes organisations humanitaires.
- Tout en insistant sur l'importance, pour les organismes exécutants, d'adopter des modes transparents et stratégiques de hiérarchisation des priorités et de planification financière, étudier la possibilité de moins recourir à la préaffectation des fonds, ou à tout le moins d'assouplir les exigences quant à leur utilisation, ainsi que de mettre en place des dispositifs garantissant la durabilité des apports financiers.
- Répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux interinstitutions des Nations unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et soutenir activement la formulation de Plans d'action humanitaire communs destinés à servir de principal instrument de planification stratégique, de hiérarchisation des priorités et de coordination dans les situations d'urgence complexes.

### *Promouvoir et améliorer l'application des normes existantes*

- Exiger des organismes chargés de l'exécution de l'aide humanitaire qu'ils souscrivent pleinement aux bonnes pratiques en la matière et s'engagent à promouvoir la transparence, l'efficacité et l'efficacité dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.
- Promouvoir l'application des lignes directrices et principes du Comité permanent interinstitutions pour les activités humanitaires, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, et des Principes de comportement pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG dans l'exécution de programmes de secours en cas de catastrophe parus en 1994.
- Se tenir prêt à offrir un soutien pour la mise en œuvre de l'action humanitaire, notamment pour assurer la sécurité d'accès aux secours humanitaires.
- Appuyer les mécanismes d'intervention d'urgence mis en place par les organisations humanitaires, y compris, le cas échéant, en leur allouant des fonds afin de renforcer leur capacité de réaction.
- Affirmer le rôle de premier plan qui revient aux organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire, en particulier dans les zones affectées par des conflits armés. Lorsqu'il est fait appel à la puissance et à des moyens militaires pour soutenir la mise en œuvre d'une action humanitaire, veiller à ce que ce soit selon des modalités conformes au droit international humanitaire et aux principes humanitaires et à ce que les organisations humanitaires conservent le contrôle des opérations.
- Encourager l'application des Directives de 1994 et de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe.

### *Apprentissage et reddition de comptes*

- Soutenir les initiatives propres à favoriser l'apprentissage et la reddition de comptes de nature à contribuer à l'efficacité et à l'efficacité de la mise en œuvre des actions humanitaires.
- Encourager la conduite régulière d'évaluations des réponses internationales aux crises humanitaires, y compris des examens de la performance des donateurs.
- Veiller à l'exactitude, à l'actualité et à la transparence des données notifiées par les donateurs sur leurs dépenses publiques d'aide humanitaire, et encourager la mise au point de formats normalisés pour ce type de notification.



## ANNEXE E

# *Objectifs et cibles du millénaire pour le développement\**

### **Objectif 1. Éliminer l'extrême pauvreté et la faim**

- Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.
- Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif.
- Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim.

### **Objectif 2. Assurer l'éducation primaire pour tous**

- D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

### **Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes**

- Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard.

### **Objectif 4. Réduire la mortalité des enfants**

- Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

### **Objectif 5. Améliorer la santé maternelle**

- Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle.
- Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015.

### **Objectif 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies**

- D'ici à 2015, avoir enrayé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle.

---

\* <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Hosat.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>.

- D'ici 2010, assurer à tous ceux qui en ont besoin l'accès aux traitements contre le VIH/sida.
- D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et commencé à inverser la tendance actuelle.

### **Objectif 7. Assurer un environnement durable**

- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.
- Réduire la perte de la biodiversité et atteindre d'ici à 2010 une diminution significative du taux de perte.
- Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base.
- Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

### **Objectif 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement**

- Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire.
- Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés.
- Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement.
- Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement viable à long terme.
- En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement.
- En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous.

## **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne 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.

# Pour une meilleure aide au développement

## La gestion de l'aide

### PRATIQUES DES PAYS MEMBRES DU CAD

La communauté des donateurs s'est engagée à accroître le volume et, en collaboration avec les pays partenaires, l'efficacité de l'aide. Les donateurs ont à rendre compte de la manière dont ils gèrent l'aide et des résultats obtenus pour le développement. Ils ont pour ambition de favoriser une plus grande « appropriation » par les pays partenaires, d'utiliser davantage les systèmes nationaux de ces pays et d'instaurer une coopération plus productive. Cela nécessite de décentraliser les activités, de concentrer les efforts, d'adopter des méthodes de gestion axées sur les résultats, de créer de nouveaux dispositifs, de modifier la composition des effectifs et de renforcer les capacités en interne et dans les pays partenaires.

La question reste toutefois de savoir comment s'y prendre. Les interrogations sont nombreuses et les réponses plus encore. *La gestion de l'aide* en propose plusieurs, avec un tour d'horizon des dispositions prises par les différents donateurs pour réaliser leurs ambitions en matière de coopération pour le développement, et remplir leur part des accords conclus à Paris en 2005 (dans la Déclaration de Paris) et à Accra en 2008 (à travers le Programme d'action d'Accra), en vue de rendre l'aide plus efficace.

Cet ouvrage décrit les pratiques des 23 membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il se veut une source d'inspiration pour les gestionnaires et praticiens de l'aide – débutants ou expérimentés – désireux d'améliorer de façon continue la collaboration entre donateurs et partenaires. Les enseignements devraient leur permettre d'atteindre plus rapidement leur objectif commun, à savoir aider les pays partenaires à mettre en œuvre leurs propres stratégies pour faire reculer la pauvreté et améliorer les conditions de vie de leurs citoyens.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD*, Pour une meilleure aide au développement, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264060234-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site

[www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.