

Direction générale de la Coopération au  
Développement (DGCD)  
Service D0.1 'aide à la politique'

# **Lignes directrices pour l'établissement d'un plan d'action d'Harmonisation de l'aide**

3 septembre 2003

## I. Harmonisation<sup>1</sup> : nouvelle mode tombant du ciel ou leçon du passé<sup>2</sup> ?

Nous savons tous que les problèmes du Tiers monde sont d'ordres multiples. C'est pourquoi les Nations-Unies ont approuvé en 2000, les « **Objectifs de Développement du Millénaire** » et la **conférence pour le financement du développement à Monterrey** a eue lieu. En parallèle, l'approche de la **Stratégie de Lutte contre la Pauvreté (PRSp)** s'est mise en place et le problème de la coordination de l'aide, existant depuis longtemps, a été pris en main par le CAD-OCDE qui a publié des lignes directrices « **Harmonisation l'aide pour renforcer son efficacité** ». Un grand consensus autour de ce document a été obtenu avec la **Déclaration de Rome** (février 2003)<sup>3</sup>. Au CAD un (autre) **groupe de travail sur l'efficience de l'aide** s'est mise en marche pour appliquer cette déclaration (mai-juillet 2003). **Certains bailleurs ont déjà établi leur plan d'action** pour harmoniser l'aide (Grande Bretagne). D'autres sont entrain de le faire (Pays-Bas, Canada, Japon, Australie, ...). Beaucoup a été fait, cependant tout reste à faire.

La DGCD est un membre actif de ce Groupe de travail du CAD. Elle à établi des lignes directrices de son « **Plan belge d'harmonisation de l'aide** ». Une fois établi, le plan sera soumis au groupe de travail sur l'efficience de l'aide CAD. L'exécution de ce plan sera suivie par celui-ci lors de CAD peer reviews et consultations spécifiques.

Un premier rapport sera fait pour le Senior Level Meeting (SLM) du CAD de 2004.

Un deuxième rapport sera fait pour le High Level Meeting (HLM) du CAD de 2005.

**La Déclaration de Rome sera évaluée fin 2005.**

### Alignement et harmonisation

Les concepts sont davantage expliqués en annexe 1. Il en ressort que nos pays partenaires sont confrontés à une multiplicité d'exigences et de procédures différentes : pour nous faciliter la tâche, nous avons rendu la leur impossible. Même les plus grands bailleurs se rendent compte (devront se rendre compte) qu'ils ne sont que des rouages d'une grande machine. C'est pourquoi la communauté des bailleurs s'engage (pas à pas) sur le chemin inverse : plutôt que de demander aux PVD d'apprendre comment fonctionne la coopération belge, et toutes les autres, nous, les bailleurs, devons apprendre comment fonctionnent les institutions de chacun de nos pays partenaires et nous donner les moyens d'y insérer notre aide le mieux possible. Ce chemin inverse, tellement évident, nous impose une cohérence nationale et internationale plus grande et des simplifications et une flexibilité d'action accrues.

Vu la nécessité

- (i) de rationaliser l'aide que le PVD reçoit,
- (ii) d'appropriation (ownership) du développement par le PVD

les bailleurs doivent :

- participer au dialogue politique pour pouvoir s'aligner sur les politiques du PVD ;
- participer à l'harmonisation des procédures avec les autres bailleurs en s'insérant, si possible, dans celles du partenaire ;

<sup>1</sup> 'L'harmonisation des politiques d'aide' est à distinguer de 'la cohérence des politiques'. En effet, à côté de la politique de coopération des bailleurs et à moins de vouloir prendre d'une main ce qu'on a donné de l'autre, il y a l'impérieuse nécessité de développer des autres politiques (commerciale, agricole, d'investissement, géo-politique, écologique, ...) qui ne nuisent pas aux intérêts du Tiers monde. En la matière on parle de la 'cohérence des politiques', thème très important mais qui ne tombe pas sous le concept 'harmonisation de l'aide', traité ici.

<sup>2</sup> Lire aussi : Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, OCDE-CAD, 2003, pp.115 et suivantes.

<sup>3</sup> Pour diffuser / opérationnaliser l'harmonisation, un site [www.developmentgateway.com/aidharmonization](http://www.developmentgateway.com/aidharmonization) a été créé. Il est géré par Mad. JAYNE MENDES DOS SANTOS, info officer à la BM tel.: (202) 473 1665, [jsantos@worldbank.org](mailto:jsantos@worldbank.org).

- dans tous les cas et certainement pour les PVD ayant temporairement moins de capacité gouvernementale, renforcer les capacités (humaines et institutionnelles) stratégiques du PVD pour que celui-ci puisse prendre ‘le siège du conducteur’ et pour que les bailleurs à terme, s’harmonisent en fonction des procédures et institutions du PVD et s’alignent sur les politiques établies par lui.

Les deux concepts – harmonisation et alignement - sont liés entre eux. Dans la mesure où on s’aligne sur la politique et les procédures du pays bénéficiaire - les modalités de la coopération financière le facilitent -, on s’harmonise automatiquement avec les bailleurs qui le font aussi. En attendant que cela soit (partout) possible, l’harmonisation facilite l’efficacité et est une nécessité absolue pour les bailleurs<sup>4</sup>. Elle facilite l’alignement.

## II. Lignes directrices pour l’établissement d’un plan d’action belge pour l’Harmonisation de l’aide<sup>5</sup>

L’harmonisation vise fondamentalement la réduction des coûts de transaction et l’augmentation de la cohérence de l’ensemble des interventions d’aide, entre elles et avec les actions financées par les ressources internes de nos partenaires. Outre la volonté politique, la première condition à l’harmonisation est l’échange des informations nécessaires: chacun doit donc assurer la transparence de l’information sur ses possibilités et ses intentions, suffisamment à temps pour que des adaptations soient possibles.

Chaque intervention particulière comporte de multiples dimensions: le contenu et la dimension, les activités de préparation, les modalités de programmation, de prise de décision et de définition de conditions, les canaux d’exécution, le planning financier et d’exécution, les modalités de déboursement, de suivi, d’évaluation etc... Sur chaque dimension, il peut y avoir recherche d’harmonisation, c’est-à-dire prise en compte de ce qui est fait par ailleurs et utilisation d’outils en commun avec d’autres. Le plan d’action à définir devrait donc comporter des propositions touchant un grand nombre de mécanismes de gestion de notre aide.

A. Ce plan d’action mobilisera les acteurs sur **deux niveaux** interdépendants (le siège ne pouvant agir sans tenir compte du partenaire et ses bailleurs et vice versa) :

(i) **L’attaché** pour travailler avec son partenaire, les PVD concernés et leurs bailleurs.

Il est en effet, clair qu’on ne peut s’harmoniser sans qu’il n’y ait une volonté commune pour le faire. L’harmonisation se fera dès lors différemment et à des rythmes adaptés selon les partenaires.

Le rôle de l’attaché sera donc nécessairement important, voire capital. C’est lui qui,

- après avoir consulté le partenaire (technique / politique) et les bailleurs (bi et multi) du partenaire (y compris la BM et banque régionale), devra indiquer
  - le degré de leadership du partenaire en matière d’harmonisation ;
  - si oui/non il y a (aura) une structure d’animation locale ;
  - l’évolution et le rythme probables de l’harmonisation dans le pays partenaire ;
- où se trouvent selon lui, les plus grands obstacles empêchant la coopération belge d’harmoniser son aide.

Une grille dans laquelle nous proposons que les attachés réagissent avant le 1 novembre 2003, se trouve en annexe 2. Elle sera le principal objet des discussions ce mardi 2 septembre.

<sup>4</sup> ‘Pour tous les bailleurs’, pour éviter les “externalities”. La mauvaise pratique d’un bailleur nuit aux autres bailleurs.

<sup>5</sup> Lire aussi : Harmoniser l’aide pour renforcer son efficacité, OCDE-CAD, 2003, pp. 31-34.

- (ii) En tenant compte des options vers lesquelles les partenaires nous poussent, **le siège** (la DGCD) travaillera pour déterminer les obstacles et pour convaincre les concernés de l'importance de l'harmonisation de l'aide. Elle travaillera :
- (a) avec les responsables politiques et administratifs supérieurs : adapter les lois, procédures, directives, institutions ;
  - (b) sur la décentralisation des pouvoirs de décision belges vers l'attaché, ce qui organisera le renforcement et l'augmentation du leadership local ;
  - (c) avec l'administration belge des finances/du budget pour entre autres, autoriser/simplifier la prévision à long terme (5 ans) de nos engagements et le paiement avancé ;
  - (d) avec la Commission parlementaire belge concernée.
- Elle se préoccupera de la formation à organiser, en général et à partir de cas.

**B. Ce plan d'action concernera trois domaines :**

- (i) Les modalités de prise de décision et l'information de / la communication avec le PVD et ses bailleurs concernés<sup>6</sup> ;
- Avoir une attitude proactive de transparence: informer tous les intéressés des intentions de la Belgique, des dépenses belges prévues et faites, des Conventions spécifiques (et annexes) en discussion puis de leur signature ;
  - Prise en compte des informations communiquées par les autres acteurs, ex ante de la décision belge (Com. Mixte) : l'analyse du PRSp et le dialogue politique, l'établissement du PIC ;
  - Ex post de la prise de décision belge (Com. Mixte) : la préparation de l'exécution des aides belges ;
  - Ex post de la signature de l'accord particulier : lors de l'exécution de celui-ci.
- (ii) les instruments belges de coopération existants (où le concept 'harmonisation' prévaut). Il implique vouloir et pouvoir collaborer entre bailleurs ;
- L'utilisation et l'élaboration des trois types de notes stratégiques belges : sectoriel, transversal et de pays ;
  - L'utilisation du Fonds d'étude en collaboration avec d'autres bailleurs ;
  - L'utilisation en collaboration avec d'autres bailleurs de l'assistance technique belge : le coopérant, le boursier ;
  - Le projet : identification et financement avec d'autres bailleurs<sup>7</sup>.
- (iii) la coopération financière (où le concept 'alignement' prévaut).
- Le basket funding de projets ou d'aides de programmes sectorielles ;
  - L'aide programme sectorielle ;
  - L'aide budgétaire ;
  - Les crédits délégués ;
  - L'allègement / l'annulation de la dette.

\*

\*            \*

<sup>6</sup> Comme l'aide belge aura des conséquences pour l'aide des autres bailleurs et vice versa, ceux-ci devraient avoir leur mot à dire concernant les options belges et vice versa.

<sup>7</sup> Ici un indicateur pourrait être « le nombre de projets où la Belgique collabore avec d'autres bailleurs ».

Comme le prévoit le management plan de la Directrice générale de la DGCD, un groupe de travail sera constitué pour, à partir de ce texte et des réactions qu'il provoquera chez les attachés,

- o élaborer un Plan d'Action définitif vers la fin de 2003. Ce plan sera discuté au groupe de travail (WP-EFF) du CAD (voir telop 03/278 du 24/07/03 avec le rapport des réunions WP-EFF du 19-20 et 2-3 juillet) ;
- o identifier les obstacles à plus d'harmonisation et proposer dans un plan d'action belge, des objectifs généraux et par partenaire. Le plan prévoira aussi la mise en œuvre de l'harmonisation y compris la définition d'indicateurs de suivi nous permettant de connaître nos succès et faiblesses ;
- o commencer le groupe de travail en «low profile » pour l'augmenter / l'adapter par la suite et cela aussi bien en ce qui concerne ses 'Termes de Référence' précis que sa composition.

## Annexe 1 : les concepts « harmonisation » et « alignement »

### Harmonisation

A travers le temps les bailleurs de fonds ont développé, chacun séparément, des approches standardisées pour leurs interventions. Elles trouvent leur origine dans les procédures nationales utilisées pour la gestion financière nationale. Cela a donné autant de manières de faire que de bailleurs, ou même de lignes de financement. Les modalités de distribution de l'aide sont devenues, avec la multiplication des interventions et des intervenants (officiels et officieux), des obstacles additionnels à son efficacité.

Une multiplicité d'interventions non-coordonnées réduit l'efficacité de l'aide :

#### - à cause de l'atomisation :

- pas de recherche des bénéfices de la synergie ;
- multiples centres de décisions indépendants ;
- impossibilité d'une ligne politique claire et donc pas de « appropriation/ownership »;
- interventions rarement reproductibles ;
- non-prise en compte du long terme.

Les projets concernent une réalité dont les limites sont définies par leur objet. Entre autres, ils négligent souvent les effets collatéraux dérivés de leur existence : ni les influences positives qui peuvent se manifester en dehors de la sphère/domaine/terrain du projet, ni les effets négatifs qu'ils entraînent pour d'autres acteurs/réalités.

#### - à cause des coûts unitaires élevés :

- Chaque intervention particulière entraîne toute une série de coûts d'administration. Rares sont les interventions qui, explicitement, tentent d'utiliser des mécanismes existants ou des travaux d'autres institutions/acteurs pour minimiser le coût de l'intervention, de sa préparation, de son suivi ;
- Ces coûts-là, ce sont les bailleurs qui les payent directement, mais indirectement, ce sont les pays bénéficiaires : s'ils étaient réduits, cela ne mènerait sans doute pas une réduction des dépenses des bailleurs mais plutôt une augmentation de l'aide 'nette', à budgets inchangés ;
- Les organismes des bailleurs et les institutions créées, veulent / doivent survivre et ceux qui y travaillent n'ont pas nécessairement intérêt à diminuer ces coûts (ce qui fait par ailleurs obstacle à l'harmonisation).

#### - à cause d'autres coûts de transaction :

- Chaque intervention particulière demande une mise au point, des négociations, mobilise des interlocuteurs de façon continue : un coût en énergie et en temps de travail ;
- Les interlocuteurs locaux sont déjà trop peu nombreux et d'un niveau moyen de qualification trop faible pour gérer leur pays et répondre aux multiples défis de son développement ;
- La multiplicité des sollicitations des bailleurs pèse donc sur ces capacités réduites et les détourne potentiellement d'autres tâches (à la fois parce que les bailleurs font des missions, demandent des rapports multiples, selon des modalités différentes pour chacun mais aussi parce qu'ils offrent des incitants à leurs interlocuteurs : voyages, per diems pour participation, etc...)

Si ces facteurs d'inefficacité entraînent des effets négatifs à court terme, c'est d'autant plus vrai à long terme. Bien sûr, ces **effets de plus long terme** sont plus difficiles à détecter et encore plus à mesurer, mais cette difficulté n'exonère pas de la nécessité d'en tenir compte!

Les interventions multiples, toutes différentes, allant parfois dans des sens divers, fragilisent ou empêchent la construction d'institutions locales solides. En construisant des institutions parallèles

aux entités publiques, on y attire des ressources humaines ou on distrait l'attention des responsables locaux, pas très nombreux, par de multiples sollicitations. En finançant d'une façon 'off budget' on fragilise l'administration et son outil budgétaire.

Dans la mesure où les contributions des bailleurs se rationalisent et réduisent ces sources d'inefficacité en augmentant la coopération entre bailleurs, en réduisant les doubles emplois et / ou en mettant sur pied et utilisant des mécanismes de fonctionnement conjoint, on parlera d'**harmonisation**.

## Alignement

Après les indépendances et dans un contexte de guerre froide, les interventions de coopération ont été très fortement instrumentalisées et se sont situées dans un climat de grande méfiance (souvent réciproque). Les modalités opérationnelles de coopération que nous utilisons et que nous utilisons encore souvent se sont forgées dans ce contexte.

C'est dans ce cadre que les politiques sectorielles étaient

- (i) élaborées dans les enceintes spécialisées des bailleurs<sup>8</sup>,
- (ii) versées dans des notes pays, puis
- (iii) défendues lors de Commissions mixtes (ou similaires) et finalement
- (iv) exécutées par des projets, souvent par le bailleur lui même
- (v) avec la mise sur pied d'une structure ad hoc collaborant parfois beaucoup, parfois peu, avec un organisme national local.

Depuis, le monde entier s'est rendu compte que cette manière de faire, imposant 'scientifiquement et politiquement' des politiques de développement, n'amenait pas un développement durable sur le terrain. Il y avait pour cela plusieurs types de raisons<sup>9</sup>. Celle qui nous intéresse ici est d'ordre développemental et les maintes leçons apprises nous amènent à conclure que « sans bonnes politiques, appropriées par les PVD eux-mêmes (établies et mises en œuvre en 'ownership'), le développement sur le terrain sera rarement durable et la pauvreté augmentera au point de devenir un risque pour le système existant ». Dès lors faut-il que les politiques de développement considèrent au moins la problématique de la lutte contre la pauvreté (PRSp)<sup>10</sup>, par ailleurs condition préalable pour l'allègement renforcé de la dette (HIPC).

D'autre part, pour qu'existent et soient mises en œuvre des bonnes politiques propres, des institutions nationales sont indispensables. Il faut aussi qu'elles aient la confiance des citoyens.

On en conclut que :

- (i) le bailleur n'est pas 'tellement' responsable pour « la politique de développement du PVD » mais 'seulement' responsable pour « sa politique de coopération ». Le bailleur 'n'a qu'à' (!) s'insérer dans les politiques de développement du PVD ;
- (ii) le bailleur ne devra pas réaliser lui-même les politiques et/ou projets, mais aider les institutions et capacités nationales à définir et réaliser eux, leurs politiques.

<sup>8</sup> Qui ne connaît pas 'les instituts-cathédrales-du-développement' à Wageningen, à Anvers, à Sussex, à Montpellier, à Gembloux, au World Bank Institute, ...

<sup>9</sup> Commerciale, géo-politique, écologique, ...

<sup>10</sup> L'approche PRSp, largement approuvée, n'est pour autant pas sans critiques: "Eurodad sees this approach as having the potential to change the nature of the development process, but early evidence does not bode well: in many countries 'participation' has been formulaic, macroeconomic and structural reform policies are still too often developed outside the country, and there is significant incoherence with other issues such as pro-poor trade, food security and environmental sustainability" voir: [www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)

Pour pouvoir respecter cette nouvelle approche, il est inévitable que le bailleur ou plutôt les bailleurs (ils sont parfois très nombreux) mettent au centre de leurs intérêts :

- (i) les politiques de développement que le PVD s'est appropriées (ownership)<sup>11</sup> et
- (ii) les institutions et procédures nationales d'exécution du PVD.

Dans la mesure où les contributions de coopération des bailleurs se situent dans le contexte des politiques propres au partenaire, dans son cadre institutionnel et que les actions s'exécutent selon les procédures nationales, on parlera d'**alignement**.

---

<sup>11</sup> Politiques de développement que l'on sait établies dans un contexte Bretton Woods. Ceci suscite des critiques, voir [www.brettonwoodsproject.org](http://www.brettonwoodsproject.org) , mais les rapports de forces actuels (i) sont ce qu'ils sont et (ii) n'impliquent pas nécessairement, toujours, une subordination absolue aux principes d'économie politique de ces institutions et leurs 'one-size-fits-all-solutions' Harmonisation et alignement ne sont pas, espérons le, synonyme de formation de cartel.

## Annexe 2

### Titres / grille (dans laquelle il faut réagir <sup>12</sup>) soumis à discussion lors des journées des attachés

Pays partenaire	Position politique / pratique du partenaire v. à v. l'harmonisation. <small>Mentionner l'entité nationale qui est la cheville ouvrière.</small>	Proposition d'harmonisation / d'alignement	Objectifs souhaitables	Indicateurs des bailleurs, pour apprécier la qualité du système budgétaire	Obstacles identifiés (belges et du pays partenaire)	Date de réalisation de l'objectif souhaité
1	2	3	4	5	6	7

---

Des commentaires **annexes** sont évidemment possibles