

EFFICACITÉ DE L'AIDE

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

RÉSUMÉ



3^{ème}

Forum de
Haut Niveau

sur l'Efficacité de l'Aide au Développement

2-4 septembre 2008 • Accra • Ghana



EFFICACITÉ DE L'AIDE

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

Avant-propos

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

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

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

Remerciements

Le présent rapport a été établi par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF), partenariat international entre donateurs et pays partenaires hébergé par l'OCDE/CAD¹ qui a pour mission d'encourager, de faciliter et de suivre la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le GT-EFF fournit des orientations sur les grands principes et bonnes pratiques devant guider l'action des pouvoirs publics et centralise les préparatifs du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui fera le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et se tiendra à Accra, au Ghana, du 2 au 4 septembre 2008.

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

Le présent rapport a été rédigé par Alex Duncan (the Policy Practice) et Cecilie Wathne (Overseas Development Institute) sous la direction de Stephanie Baile (OCDE). Le Groupe de travail tient à remercier les nombreuses personnes, dans les pays partenaires, dans les organismes donateurs et au sein de la Direction de la coopération pour le développement, qui y ont apporté leur contribution².

¹. Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide comprend des conseillers de haut niveau venant des 23 organismes membres du CAD ainsi que des représentants de 22 pays en développement et 11 organisations multilatérales.

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

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

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

². Le rapport s'appuie en particulier sur des apports des agents de l'OCDE participant aux examens par les pairs et travaillant pour les organes suivants du CAD : Réseaux sur la gouvernance, sur l'égalité homme-femme, sur l'environnement et la coopération pour le développement, sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement, et sur l'évaluation du développement, Equipe de projet sur les droits de l'homme, Groupe des États fragiles, Groupe de travail sur les statistiques et équipes travaillant sur les questions relatives, respectivement, au renforcement des capacités, au déliement de l'aide, à l'aide à l'appui des échanges, aux donateurs non membres du CAD et à l'architecture de l'aide.

Résumé

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

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

Partie I

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

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

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

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

Pays partenaires :

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

Donneurs :

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

Pays partenaires et donateurs :

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

Partie II***Appropriation***

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

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

Plusieurs enseignements se dégagent de l'expérience accumulée s'agissant du renforcement de l'appropriation. La Déclaration de Paris a suscité un élargissement progressif de la conception que se font les protagonistes de l'appropriation, qui ajoute

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

Alignement

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

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

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

En ce qui concerne les marchés, le recours aux systèmes nationaux enregistre également une amélioration progressive et sélective. Dans certains pays bénéficiaires,

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

Harmonisation

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

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

Un certain nombre de facteurs accroissent les chances de mener à bien le programme d'action à l'appui de l'harmonisation : prise de conscience et volonté politique, à la fois au niveau du pays partenaire et au niveau du donneur ; confiance

réciproque ; objectifs clairement définis et adaptés à la situation du pays ; accords sur les priorités et les résultats ; capacité du gouvernement à prendre en charge, coordonner et gérer l'aide ; politiques nationales opérationnelles sur la division du travail ; cadres formels de coordination et de dialogue ; informations de bonne qualité sur les activités du donneur ; enfin, accord sur la méthode qui sera adoptée pour mesurer l'avantage comparatif.

Gestion axée sur les résultats en matière de développement

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

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

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

Responsabilité mutuelle

En vertu de la Déclaration de Paris, les donateurs et les pays partenaires sont mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement. Des actions individuelles et collectives peuvent aider à mettre en place et à renforcer des programmes d'action communs en instaurant la confiance, en réorientant les

incitations vers l'obtention de résultats, en intégrant des valeurs communes, en approfondissant les responsabilités et en consolidant les partenariats.

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

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

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

Analyse par secteurs

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

Le secteur de la santé est un bénéficiaire important de l'aide, y compris lorsqu'elle provient par des sources de financement innovantes. Les financements restent insuffisants, mais les ressources peuvent être utilisées plus efficacement dans l'optique d'accroître la qualité de l'aide dans ce secteur complexe et fragmenté. Des initiatives importantes sont prises pour passer à la vitesse supérieure et améliorer les résultats sur le plan de la santé. Certes, une plus grande attention devrait être accordée à l'amélioration de la santé des plus pauvres, mais plusieurs signes indiquent que les progrès se poursuivent : un regain d'intérêt pour le renforcement des systèmes de

santé ; une meilleure harmonisation et un meilleur alignement de l'aide dans le cadre des plans conduits par les pays ; l'accent mis sur les résultats et sur l'amélioration de l'information, ainsi que sur la cohérence de l'architecture de l'aide ; et la prise en considération des problématiques transversales que sont l'égalité entre les hommes et les femmes et les droits humains. Appliquer les leçons de l'expérience aidera à intensifier les efforts sur le front de la santé, mais aussi à montrer la voie à d'autres secteurs et à fixer le cap de l'action sur l'efficacité de l'aide au sens large.

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

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

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

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

Société civile et efficacité de l'aide

Outre qu'elles assurent des services et financent le développement, les organisations de la société civile (OSC) sont essentielles à la bonne gouvernance et à

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

Des efforts communs sont déployés sur les trois thèmes suivants :

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

Situations de précarité et de conflit

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

En ce qui concerne l'action publique, des progrès importants ont été obtenus ces trois dernières années. Les membres du CAD ont adopté les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, qui ont été entérinés par l'Union européenne et la Banque mondiale, entre autres. Nombre de déclarations prennent acte des problèmes que soulèvent la construction de la paix et le renforcement de l'État, de l'importance des règlements politiques, des négociations avec les élites et d'une large réconciliation, mais aussi du fait que dans certains cas, plusieurs générations peuvent être nécessaires avant que ne se manifestent des progrès significatifs. Sur cette base, des stratégies et des mécanismes faisant appel à l'ensemble des administrations ont été établis, ainsi que des instruments tels que l'alignement implicite ou partiel. Plusieurs outils d'analyse ont été mis au point, par exemple pour évaluer les besoins en période de conflit et après les conflits ; des analyses d'économie politique et de la gouvernance ont été effectuées. Cela a permis ont ensuite permis aux donateurs de concevoir des stratégies et des actions à mener dans les situations de conflit et de précarité, et de procéder à des innovations organisationnelles telles que l'établissement d'unités spécialisées au siège des organismes d'aide.

Nous manquons d'éléments pour évaluer les progrès accomplis au niveau opérationnel dans les pays, mais il est manifeste que les résultats sont au mieux mitigés. Si un grand pas a été franchi en ce qui concerne la définition de la marche à suivre, la mise en œuvre continue de se heurter à des obstacles importants et l'amélioration de la coordination interne et externe entre partenaires du développement n'a pas encore eu d'incidence notable sur le plan du développement. Dans l'ensemble, les gouvernements des pays de l'OCDE ont trop souvent refusé le risque et ils ont

réagi trop lentement, d'une manière inefficace et non coordonnée à de nombreuses situations de conflit et de fragilité. Assurer le suivi de la mise en œuvre des principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires pourrait éventuellement amener les donateurs à s'amender.

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

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

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

Les programmes et fonds mondiaux peuvent compléter efficacement les programmes bilatéraux et multilatéraux par pays pour réaliser des objectifs de développement particuliers, et des efforts ont été entrepris pour mieux intégrer l'aide ainsi fournie au niveau des pays. Cependant, comme de nouvelles difficultés mondiales se font jour, partenaires et donateurs devraient mener une réflexion approfondie avant de créer des dispositifs distincts ; priorité devrait être donnée à l'acheminement de ces nouveaux fonds par l'intermédiaire des mécanismes existants plutôt que par la création de nouveaux canaux qui risquent d'accentuer la fragmentation de l'aide au niveau des pays. L'équilibre doit également être maintenu entre les financements destinés à des mécanismes spécifiques et ceux qui vont à des dispositifs ayant un mandat plus général en vue de renforcer la capacité des systèmes dans leur ensemble.