

Examen par les pairs

Royaume-Uni

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

LISTE DES SIGLES

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CDC*	Commonwealth Development Corporation
CE	Communauté européenne
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DFID*	Department for International Development
DTI*	Department of Trade and Industry
ECGD*	Export Credits and Guarantee Department
ERT*	Emergency Response Team
FCO*	Foreign and Commonwealth Office
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FMI	Fonds monétaire international
IDA*	Association internationale de développement
NAO*	National Audit Office
OCHA*	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PARC*	Performance Assessment Resource Centre
PIMS*	Policy Information Marker System
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPA*	Partnership Programme Agreement
PPTE	Pays pauvre très endetté
PRISM*	Performance Reporting Information System for Management
RNB	Revenu national brut
TSA	Tout sauf les armes
UE	Union européenne
UNICEF*	Fonds des Nations unies pour l'enfance
VSO*	Voluntary Service Overseas

* Sigle dans la langue originale

Signes utilisés :

£	Livre sterling
\$	Dollar des Etats-Unis
DTS	Droit de tirage spécial
EUR	Euro

()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable (sans objet)
P	Provisoire

Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme de leurs composantes, les chiffres ayant été arrondis.

Taux de change (livres pour un dollar) :

1996	1997	1998	1999	2000
0.6408	0.6105	0.6036	0.6181	0.6606

L'aide du Royaume-Uni : Aperçu synthétique

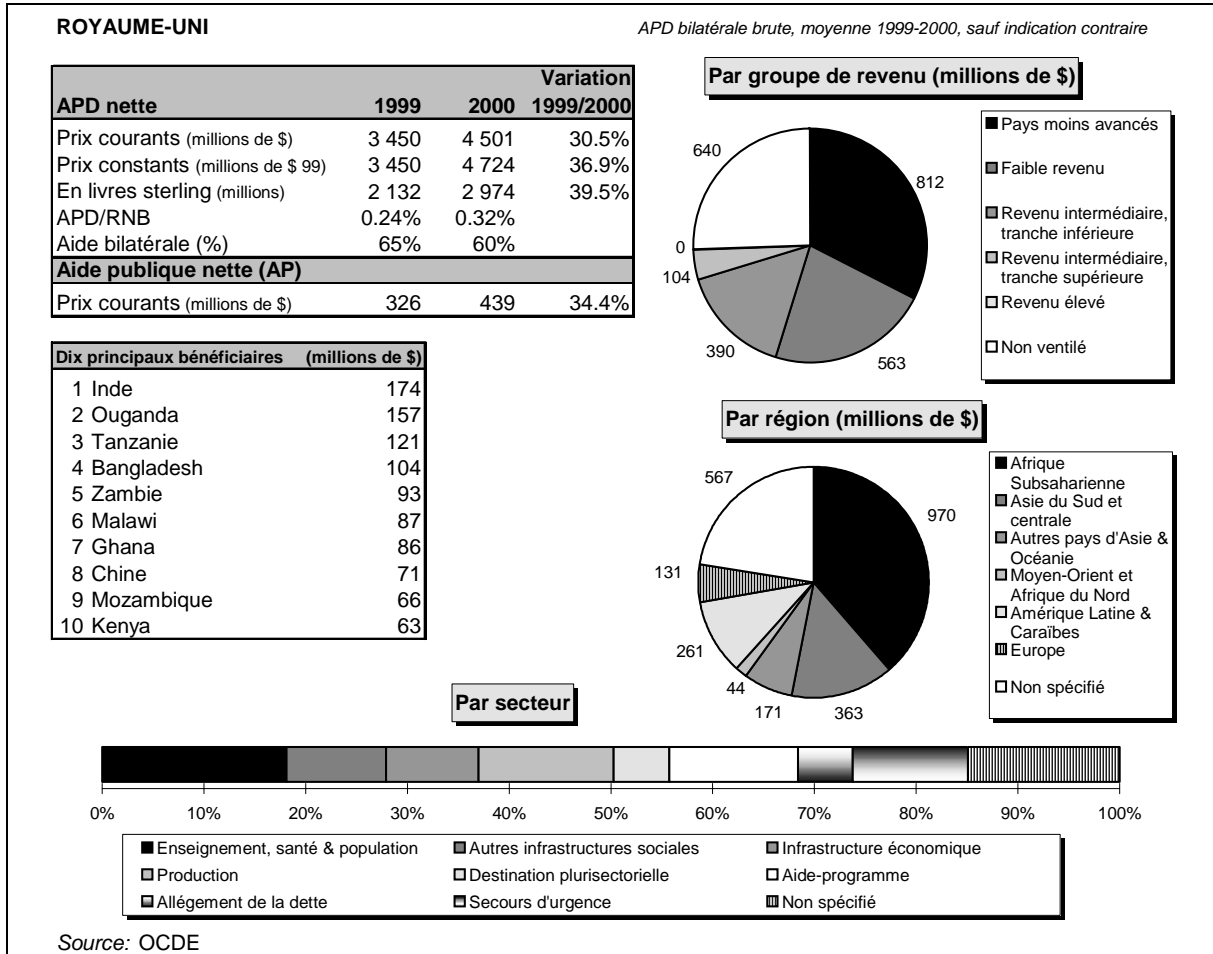


TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD	I-15
CHAPITRE 1 CADRE GENERAL ET ORIENTATIONS NOUVELLES	I-23
Les fondements de la politique britannique de coopération pour le développement	I-23
Grands objectifs de la politique du Royaume-Uni en matière de développement	I-25
Mise en œuvre des grands objectifs poursuivis en matière de développement :	
le rôle du DFID	I-26
Mobilisation du soutien de l'opinion publique à l'appui du développement international ...	I-28
CHAPITRE 2 VOLUME, CIRCUITS D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE.....	I-31
Volume de l'aide publique au développement.....	I-31
APD bilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition.....	I-32
APD multilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition	I-35
Organisations non gouvernementales	I-37
CHAPITRE 3 GRANDS THEMES ET QUESTIONS TRANSVERSALES	I-39
Lutte contre la pauvreté.....	I-39
Approches spécifiques de la lutte contre la pauvreté	I-42
Services sociaux de base	I-42
Egalité homme-femme	I-43
Des moyens d'existence durables.....	I-44
Environnement	I-45
Gestion des affaires publiques.....	I-46
Intégration des questions transversales : les problèmes qui subsistent.....	I-46
Prévention des conflits et aide d'urgence.....	I-47
Intégration de la prévention des conflits.....	I-48
Réforme du secteur de la sécurité.....	I-49
Aide humanitaire	I-49
Développement du secteur privé.....	I-49
CHAPITRE 4 COHERENCE DES POLITIQUES.....	I-53
La cohérence des politiques telle que la conçoit le Royaume-Uni.....	I-53
Quelques exemples illustrant le défi que représente la cohérence des politiques	I-55
Politique commerciale.....	I-55
Mesures de contrôle des exportations.....	I-57
Crédits et garanties de crédit à l'exportation	I-58
Déliement de l'aide	I-59

CHAPITRE 5 ORGANISATION GENERALE, DOTATION EN PERSONNEL ET SYSTEMES DE GESTION DU DFID	I-61
Définir une finalité et une stratégie	I-61
Organisation d'ensemble du DFID aux fins de la coopération pour le développement	I-62
Effectifs et gestion du personnel	I-64
Gestion financière	I-66
Gestion de l'information et du savoir	I-67
Suivi, mesure des performances et évaluation	I-68
CHAPITRE 6 LES ACTIVITÉS SUR LE TERRAIN	I-73
Stratégies-pays et programmation	I-73
Programmes sectoriels et soutien budgétaire	I-77
Organisation, gestion et effectifs	I-79
Présence du DFID sur le terrain	I-79
Emploi de personnel recruté localement	I-80
Présence sur le terrain d'autres organisations du Royaume-Uni œuvrant dans le domaine de l'aide	I-80
Coordination de l'aide et coopération avec d'autres donateurs	I-81
ANNEXE I STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES	I-83
ANNEXE II LE PROGRAMME D'AIDE DU ROYAUME-UNI AU NEPAL	I-91
ANNEXE III LE PROGRAMME DU DFID AU MOZAMBIQUE : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES ET RÉSULTATS	I-109
COMMUNIQUE DE PRESSE : LA COOPERATION BRITANNIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT : UN DES CHEFS DE FILE DE LA COMMUNAUTE DES DONNEURS FACE A SES DEFIS	I-113

Tableaux

Tableau I-1. Apports financiers totaux	I-84
Tableau I-2. APD par grandes catégories	I-85
Tableau I-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	I-86
Tableau I-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	I-87
Tableau I-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	I-88
Tableau I-6. Panorama comparatif	I-89

Graphique

Graphique I-1. APD nette des pays du CAD en 2000 (données provisoires)	I-90
--	------

Organigramme

Organigramme 1. Department for International Development	I-63
--	------

Encadrés

Encadré 1. Résultats des sondages d'opinion	I-29
Encadré 2. Principaux bénéficiaires de l'APD britannique	I-33
Encadré 3. La commission sur les droits de propriété intellectuelle.....	I-57
Encadré 4. Evaluation des performances du DFID.....	I-70
Encadré 5. Mozambique : les enjeux de la nouvelle stratégie	I-75
Encadré 6. Le soutien budgétaire direct du Royaume-Uni : quelques exemples récents.....	I-77

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

La coopération britannique pour le développement : de nouvelles orientations et un mandat élargi

Le gouvernement actuel, au pouvoir depuis 1997, accorde un rang élevé aux questions de développement dans l'échelle des priorités politiques, aussi bien au plan intérieur qu'à l'échelon international. La lutte contre la pauvreté est devenue l'axe central de la coopération britannique pour le développement, et l'aide publique au développement (APD), qui est en voie d'augmentation, est désormais considérée comme s'inscrivant dans le cadre d'un effort plus général à l'appui du développement international. Améliorer la cohérence des politiques ayant des retombées pour les pays en développement est devenu une priorité du gouvernement dans son ensemble, lequel s'efforce aussi de promouvoir une action dans ce sens au niveau international, en particulier au sein des institutions de l'Union européenne (UE). Dans deux Livres blancs, parus respectivement en 1997 et en 2000, le gouvernement définit les nouvelles orientations et le mandat élargi de la coopération britannique pour le développement. Le Livre blanc de 2000 traite plus spécialement des opportunités et des dangers de la mondialisation pour le développement, en reconnaissance du fait que les pays les plus pauvres risquent d'être encore plus marginalisés si une attention accrue n'est pas portée à l'interdépendance grandissante entre les nations au plan économique.

Le Royaume-Uni s'est totalement rallié au principe du partenariat et a articulé son programme d'aide autour des objectifs internationaux de développement et des objectifs de développement du millénaire, dont la plupart appelle l'obtention de résultats pour 2015. Conscient qu'aucun pays n'est en mesure d'éradiquer seul la pauvreté du monde, le gouvernement britannique a chargé le ministère du Développement international (DFID-*Department for International Development*) de stimuler les efforts déployés à l'échelon international pour faire reculer la pauvreté, mission dont celui-ci s'efforce de s'acquitter en collaborant avec d'autres instances et en jouant de son influence auprès de ces dernières pour appuyer les efforts qu'engagent eux-mêmes les pays en développement pour combattre la pauvreté. Parmi les Membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le Royaume-Uni joue un rôle de premier plan pour promouvoir la stratégie de partenariat pour le développement - telle qu'elle est définie dans le rapport de 1996 du CAD sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle* - et pour inciter la communauté internationale à œuvrer à la réalisation des objectifs internationaux de développement.

Le système britannique de coopération pour le développement a connu de profondes transformations depuis 1997. La refonte du DFID, qui est devenu une instance autonome, l'a rendu mieux à même de s'acquitter de son nouveau mandat élargi et lui a permis de jouer un rôle actif de promotion de la cohérence des politiques. Ces évolutions doivent beaucoup à la vigueur de la volonté politique manifestée par la ministre du Développement international, laquelle siège au *Cabinet*.

Afin de bien montrer sa détermination à faire reculer la pauvreté dans le monde et à inverser la tendance à la baisse de son APD, le gouvernement britannique portera au niveau jamais atteint de 3.6 milliards de £ (environ 5.2 milliards de \$) le plafond de dépenses du DFID pour l'exercice

Royaume-Uni

2003/2004. L'APD nette du Royaume-Uni a totalisé 4.5 milliards de \$ en 2000, chiffre qui classe ce pays au quatrième rang parmi les pays Membres du CAD. Cela représente 0.32 % du revenu national brut (RNB), ce qui est supérieur à la moyenne (pondérée) du CAD avec ses 0.22 %, mais reste inférieur à l'effort moyen par pays du CAD (moyenne non pondérée) qui s'est, lui, établi à 0.39 %. Le Royaume-Uni s'est engagé à porter son rapport APD/RNB à 0.33 % en 2003/2004.

Soucieux d'améliorer l'efficacité de son aide et d'en accroître l'impact sur le développement, le Royaume-Uni achemine une part croissante de son aide en collaboration avec d'autres donateurs par l'intermédiaire de cadres de développement destinés à appuyer des stratégies de lutte contre la pauvreté conduites par les pays partenaires, parmi lesquels viennent à la première place les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). Cela explique un certain nombre de caractéristiques du programme d'aide britannique, notamment la place moins importante qui y est désormais faite aux projets isolés et le recours accru à la mise en commun des fonds bilatéraux et à l'aide non liée. De ce fait, le soutien de l'opinion publique doit être motivé davantage par la contribution que l'aide doit apporter à la réalisation des objectifs de développement que par la visibilité que le Royaume-Uni peut retirer de son aide. L'adaptation des organismes d'aide bilatérale à ce contexte nouveau est un phénomène auquel nul ne peut aujourd'hui échapper. La démarche du Royaume-Uni témoigne que les organismes bilatéraux peuvent conserver une utilité propre en apportant une contribution constructive et informée au débat international, en fournissant une source additionnelle de recherches indépendantes et en assurant le suivi de la mise en œuvre des engagements internationaux. La question se pose toutefois de savoir dans quelle mesure la démarche adoptée par le Royaume-Uni est transposable à d'autres pays et peut servir de modèle sur lequel bâtir une stratégie commune des donateurs bilatéraux.

Changements intervenus dans la coopération britannique pour le développement au cours de la période récente

Depuis le dernier examen par le CAD de l'aide du Royaume-Uni, en 1997, divers ajustements ont été opérés qui ont consolidé la place du Royaume-Uni dans le peloton de tête de la communauté des donateurs. Nombre de ces changements représentent un revirement important par rapport aux méthodes passées et ont contribué à aligner le programme britannique sur les bonnes pratiques internationales. L'objectif de ces modifications conceptuelles et opérationnelles est de concourir à rehausser l'efficacité de l'effort international à l'appui du développement. Parmi ces dernières, on citera en particulier les suivantes :

- a) La lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs internationaux de développement sont devenus les axes centraux de la coopération britannique pour le développement. Le projet de loi sur le développement international récemment présenté au Parlement renforce encore la primauté de la lutte contre la pauvreté en tant qu'objectif de l'APD britannique (sauf pour l'aide aux territoires d'outre-mer du Royaume-Uni, qui bénéficient d'un statut particulier dans le programme d'aide).
- b) Un Livre blanc sur le développement international, intitulé *L'élimination de la pauvreté dans le monde : Faire de la mondialisation un succès pour les pauvres*, a été publié en décembre 2000. Il y est expressément souligné que des appareils d'Etat efficaces, des institutions internationales solides et renouées, et des secteurs privés vigoureux et dynamiques sont autant de préalables indispensables pour que la mondialisation soit bénéfique pour les pauvres. L'accent y est aussi mis sur l'importance d'une action collective des donateurs.

- c) La promotion de la cohérence des politiques s'inscrit désormais dans une optique plus globale : la classe politique montre fermement la voie, les mécanismes de coordination existant au sein de l'administration britannique sont mieux exploités et le DFID a été invité à mettre son expérience et ses compétences analytiques au service de cet objectif.
- d) Le Royaume-Uni a joué un rôle de premier plan pour stimuler et soutenir les efforts multilatéraux de déliement de l'aide, notamment les travaux sur la recommandation sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés qui a été adoptée par le CAD en avril 2001. Le déliement du programme d'aide britannique a été facilité par l'abolition, en 1997, de l'*Aid and Trade Provision*, dispositif de crédit mixte. En décembre 2000, le gouvernement avait annoncé son intention de délier la totalité de l'aide au développement encore liée à des achats de biens et services britanniques, décision dont le calendrier de mise en œuvre a été respecté puisqu'elle a effectivement pris effet le 1er avril 2001.
- e) Un degré plus élevé de priorité est maintenant accordé à la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de développement. Le DFID est devenu une organisation plus transparente, dont la plupart des stratégies sont établies après consultation des parties prenantes, de représentants de la société civile et du grand public et sont largement diffusées.
- f) Afin que son action traduise ses objectifs de développement, le Royaume-Uni a élaboré et publié tout une série de documents stratégiques, dont des *Target Strategy Papers* fournissant une analyse des implications découlant de chacun des objectifs internationaux de développement et de l'action nécessaire à leur réalisation et des *Institutional Strategy Papers* précisant les modes de partenariat entre le DFID et les différentes institutions multilatérales. Le Royaume-Uni établit depuis longtemps des stratégies par pays à un horizon de plusieurs années et depuis 1998 celles-ci sont publiées.
- g) Le DFID a resserré sa collaboration avec les organisations internationales à différents niveaux et participe plus activement aux délibérations de leurs instances dirigeantes, de même qu'aux mécanismes de coordination des politiques et des activités instaurés dans divers pays en développement. Un rapprochement des organisations internationales semble s'opérer à tous les niveaux du DFID, qui paraît chercher plus systématiquement à influencer sur leur action et à évaluer leurs performances.
- h) La collaboration du DFID avec la société civile s'inscrit désormais dans une optique plus large et a été étendue à un éventail plus vaste de parties prenantes. Les dispositifs de financement des activités des organisations non gouvernementales (ONG) ont été revus. Le DFID entretient désormais des liens plus stratégiques avec les grandes ONG et met davantage l'accent sur la mission de sensibilisation des petites ONG.
- i) Le DFID a renforcé sa présence sur le terrain et établi dans plusieurs pays de nouveaux bureaux locaux jouissant d'une certaine autonomie financière. La gestion des programmes bilatéraux d'aide au développement est confiée à des équipes-pays dont la plupart sont désormais postées dans le pays partenaire.
- j) Les effectifs du DFID, qui s'amenuisaient depuis plusieurs années, ont été sensiblement étoffés. Le DFID s'est doté d'une politique judicieuse et stratégique de recrutement de personnel local. Cet élément est important pour la réussite du processus de

décentralisation en cours et pour l'efficacité du dialogue à l'échelon local avec les pays partenaires et les autres donateurs.

- k) La mission du département de l'évaluation a été révisée : l'accent n'est plus mis sur l'évaluation *ex post* de l'impact des projets mais sur l'étude de secteurs et de thèmes revêtant une importance particulière dans la conjoncture actuelle. Le département est également associé aux efforts déployés au sein du DFID pour rehausser la qualité de l'évaluation des performances et améliorer les systèmes de gestion des connaissances. De ce fait, le département de l'évaluation joue un rôle accru dans la diffusion des enseignements de l'expérience.
- l) Dans le droit fil de l'objectif d'amélioration de la prestation de services publics poursuivi par le gouvernement actuel, l'attention portée par le DFID aux retombées de ses activités pour le développement s'est renforcée. Un ensemble d'objectifs de performance, assortis d'échéances et axés sur l'obtention de résultats, a été mis au point en consultation avec le ministère des Finances et consigné dans un accord triennal.

Défis auxquels est confrontée la coopération britannique pour le développement

Un approfondissement des partenariats pour le développement appelle une forte présence des donateurs dans les pays partenaires et des stratégies-pays bien définies, conformes aux stratégies de lutte contre la pauvreté choisies par les pays d'accueil eux-mêmes. Compte tenu des ambitieux objectifs assignés à son programme d'aide, le Royaume-Uni se trouve en outre confronté à un certain nombre de défis particuliers qu'il lui faut relever pour préserver la place de premier plan qu'il occupe au sein de la communauté internationale des donateurs et pour aider le DFID à remplir plus efficacement le mandat de collaboration et d'influence qui lui a été confié.

Les autorités reconnaissent qu'un accroissement du rapport APD/RNB est indispensable pour prouver la détermination du Royaume-Uni à faire refluer la pauvreté dans le monde et ont réitéré leur attachement à l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies. Le Royaume-Uni fait certes partie des quelques Membres du CAD qui affichent une réelle volonté d'augmenter le volume de leur APD et leur rapport APD/RNB, mais il lui reste encore beaucoup à faire pour atteindre cet objectif.

Comme pour les autres Membres du CAD, assurer la cohérence des politiques se révèle une entreprise difficile, qui continuera de nécessiter une attention constante. Le DFID mène activement campagne auprès des autres sphères de l'administration britannique en faveur de la cohérence des politiques et des décisions. La soumission au Parlement de projets de loi dans certains domaines importants à cet égard comme la corruption, les exportations d'armes et le blanchiment des capitaux, qui n'avait jusqu'à présent pas reçu une grande priorité, est prévue en 2001/2002. Les intérêts nationaux continuent cependant de peser lourdement dans certains domaines, ainsi qu'en atteste le processus d'octroi de crédits à l'exportation pour des projets susceptibles d'avoir des retombées dommageables au plan social ou environnemental. Par ailleurs, les résultats obtenus dans certains autres domaines, par exemple en ce qui concerne l'initiative « Tout sauf les armes » de l'UE, témoignent de la difficulté de mettre en œuvre des politiques qui soient totalement compatibles avec les objectifs de développement.

Au vu de la répartition géographique de son aide bilatérale, le Royaume-Uni tend nettement à privilégier les pays les moins avancés et autres pays à faible revenu comme le veut sa stratégie affichée. Compte tenu de l'augmentation du budget de l'APD, le DFID doit prendre en considération, dans ses décisions concernant l'enveloppe à allouer à chaque pays et région, l'importance relative à affecter au nombre de pauvres, à la probabilité de réalisation des objectifs internationaux de

développement, à l'existence de ressources provenant d'autres sources et à la qualité de l'environnement général. Le DFID mène des activités dans un certain nombre de pays pauvres où le contexte est peu favorable et où se posent des problèmes de gestion des affaires publiques afin d'y soutenir les évolutions susceptibles de déboucher sur des changements positifs et d'offrir une certaine protection aux pauvres qui y vivent. Peut-être une plus grande attention devrait-elle être portée au recensement et à la diffusion des enseignements à tirer de l'expérience ainsi accumulée.

Les méthodes de travail du DFID découlent directement de son mandat, qui l'appelle à collaborer avec les autres acteurs œuvrant au développement international et à tenter d'influer sur leur action. Le DFID coopère largement avec les autres donateurs, par exemple au sein des instances internationales et en mettant à leur disposition les résultats de ses recherches et les enseignements de son expérience. Certains estiment toutefois que, dans sa quête d'influence, le Royaume-Uni devrait s'appliquer davantage à susciter chez les autres donateurs un sentiment plus fort d'appropriation des alliances qu'il s'efforce de constituer autour de priorités et d'objectifs communs. Le DFID a donc là une possibilité de pousser plus avant l'esprit de collaboration qui l'anime.

Le DFID s'est doté d'un cadre stratégique ambitieux et bien structuré, axé principalement sur la réalisation des objectifs internationaux de développement. Il lui faut cependant encore fournir à ses agents, en particulier ceux en poste sur le terrain, des orientations sur ce qu'implique concrètement sa mise en œuvre. L'application de ces stratégies dans les pays en développement où le contexte est peu favorable ne va en outre pas sans problèmes. Le DFID a entrepris de recentrer son attention sur les questions de mise en œuvre et d'élaborer à l'intention des bureaux locaux des conseils pratiques pour les aider à donner corps à sa nouvelle conception de l'aide au développement. La nouvelle politique doit être confrontée à la réalité du terrain et affinée si besoin est. Ceci montre clairement l'importance d'une différenciation de l'approche retenue en fonction de la situation locale et d'un meilleur partage des connaissances et des enseignements de l'expérience.

Du fait de la complexité et de l'ambition grandissantes des moyens susceptibles d'être utilisés pour mettre l'aide au service de stratégies de lutte contre la pauvreté que les pays d'accueil font leurs, il devient sans doute aussi plus difficile de faire bien saisir à l'opinion publique les objectifs, les instruments et les modes d'intervention associés à un programme d'aide qui se veut avoir un réel impact. Le DFID s'efforce d'associer plus largement la collectivité au programme d'aide en étendant ses contacts à l'ensemble de la société civile et en ne les limitant plus seulement aux ONG. Dans ce contexte, le DFID se doit d'aider les organisations de dimensions restreintes à s'intéresser aux questions de développement et à satisfaire aux critères auxquels sont assujettis ses financements.

Les dispositifs de suivi et d'évaluation du DFID ont subi de profondes transformations ces dernières années. Dans de nombreux domaines, ce type de mécanismes constitue une nouveauté et ceux qui ont été mis en place doivent encore être expérimentés. Lorsque de tels systèmes existaient déjà, ils sont peu respectés car le personnel du DFID paraît d'une manière générale ne se sentir que peu concerné par ce genre d'exercice. Une autre question qui mériterait de retenir l'attention est celle l'indépendance institutionnelle des évaluations ex post, dont le programme est actuellement déterminé par un comité comprenant des membres du directoire du DFID.

A terme, les progrès accomplis dans chaque pays en développement vers les objectifs internationaux de développement fourniront une base sur laquelle fonder l'évaluation de la performance du DFID. La tâche n'a en l'occurrence rien d'aisé étant donné les difficultés que soulèvent la collecte de données sur les changements observés dans les pays en développement et l'attribution de ces changements à l'action d'un donneur particulier. Malgré la mise en place de systèmes propres à améliorer l'évaluation des performances se pose toujours la question de savoir comment concilier les objectifs intégrés dans

Royaume-Uni

l'accord triennal et les objectifs à plus long terme poursuivis par le DFID dans le domaine du développement.

Recommandations

Sur la base des éléments qui précèdent, le CAD encourage le Royaume-Uni à :

- a) Accélérer le rythme d'accroissement de son APD, dans le droit fil de ce qui a été accompli récemment, et envisager de se fixer un objectif intermédiaire ambitieux pour son rapport APD/RNB afin de progresser dans la concrétisation de l'objectif de 0.7 % préconisé par les Nations unies.
- b) Continuer, comme il le fait depuis quelques temps, de concentrer largement son APD bilatérale sur les pays les plus pauvres, en particulier ceux où l'environnement général est favorable, tout en recourant à des instruments appropriés pour maintenir sa collaboration avec d'autres pays.
- c) Continuer de rechercher et de mettre au point des approches propres à favoriser la cohérence des politiques, notamment dans les domaines des échanges, de l'environnement et de la réduction des conflits, au sein de l'administration britannique de même qu'à l'échelle européenne et internationale.
- d) Continuer d'apporter son soutien aux pays partenaires pour l'élaboration de leurs stratégies de lutte contre la pauvreté et faire de ces dernières la trame de ses futures stratégies-pays.
- e) Rechercher des opportunités d'interaction plus étroite avec d'autres donateurs pour l'élaboration de ses stratégies par pays et à l'égard des institutions internationales et pour la mise en œuvre de son programme.
- f) Au vu en particulier des ambitions affichées pour la coopération britannique pour le développement, entretenir un dialogue actif avec les membres du Parlement, la société civile, les médias et le grand public sur les objectifs et les instruments nouveaux de l'aide ainsi que sur les risques associés à la mise en œuvre d'un programme qui se veut avoir un réel impact.
- g) S'interroger plus avant sur la nécessité d'élaborer des directives opérationnelles, à l'intention du personnel de terrain en particulier, pour la mise en œuvre des politiques et des objectifs de partenariat du DFID de telle sorte que celle-ci tienne compte du contexte prévalant dans chaque pays en développement.
- h) Dans la prochaine génération de programmes par pays, concentrer l'attention sur les défis liés à un meilleur ciblage sectoriel, à une combinaison adéquate des divers instruments d'aide et à la détermination des moyens les plus efficaces d'œuvrer au renforcement durable des capacités dans les pays partenaires. Les services centraux du DFID devraient actualiser les directives fournies aux gestionnaires des programmes par pays afin de leur faciliter le choix de la panoplie d'instruments à utiliser en les aidant notamment à évaluer et gérer les risques fiduciaires associés à un soutien budgétaire direct.

- i) Étant donné le degré d'autonomie financière des bureaux locaux dans les principaux pays partenaires, étudier les moyens d'améliorer la circulation de l'information entre les bureaux locaux et les services centraux du DFID et veiller à tenir compte, dans les décisions concernant le nombre et l'éventail des compétences des conseillers mis à la disposition de ces bureaux, des capacités déjà déployées par les autres donateurs dans chaque pays.
- j) Consolider les systèmes de suivi, d'évaluation et de gestion des connaissances du DFID en prenant des mesures pour inciter le personnel à utiliser les dispositifs existants et en améliorant les capacités en matière d'évaluation des performances et de diffusion d'informations concrètement exploitables ; et envisager de s'interroger sur le degré d'indépendance institutionnelle des évaluations *ex post*.

CHAPITRE 1

CADRE GENERAL ET ORIENTATIONS NOUVELLES

Les fondements de la politique britannique de coopération pour le développement

Le Royaume-Uni entretient depuis longtemps d'étroites relations avec nombre de nations en développement des Caraïbes, d'Afrique orientale et australe, d'Asie de l'Est et du Sud-Est et du Pacifique. Beaucoup de ces pays appartenaient à l'empire britannique et depuis leur indépendance, qu'ils ont acquise pour la plupart au cours des années 50 et 60, ils ont conservé des liens avec le Royaume-Uni dans le cadre du Commonwealth. Les institutions politiques et juridiques de la majorité d'entre eux sont calquées sur celles du Royaume-Uni, la Reine est toujours le Chef d'Etat de certains et ils utilisent pour beaucoup l'anglais comme langue officielle. L'importance de cet héritage transparaît dans le programme d'aide britannique ainsi qu'en témoigne le fait que, sur les 20 principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale consentie en 1998-99, 14 étaient des membres du Commonwealth ou des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni.

Parallèlement à ce processus de décolonisation, l'occupation d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, sa participation aux activités du Groupe des 7 nations les plus industrialisées (G7) et son appartenance à l'UE ont conduit le Royaume-Uni à élargir ses centres d'intérêt et assumer des responsabilités accrues au plan international. L'entrée du Royaume-Uni, en 1973, dans ce qui était alors la Communauté économique européenne a eu pour double effet d'obliger ce dernier, d'une part, à supprimer les préférences tarifaires appliquées aux importations en provenance de pays du Commonwealth et, d'autre part, à s'intéresser de plus près aux pays en développement qui avaient des liens historiques et culturels avec d'autres pays européens. Malgré cette ouverture grandissante, l'APD britannique, exprimée en pourcentage du RNB, n'a cessé de fléchir ces dernières décennies, tombant de 0.42 % en 1979-80 (moyenne sur deux ans), à 0.29 % en 1989-90 puis à 0.28 % en 1999-2000.

L'actuel gouvernement travailliste, entré en fonction en 1997, est déterminé à faire de la lutte contre la pauvreté dans le monde son cheval de bataille, et les questions de développement occupent désormais un rang plus élevé dans l'échelle des priorités politiques, aussi bien au plan intérieur que dans les relations extérieures. Rehausser la cohérence des politiques affectant les pays en développement est aujourd'hui une priorité de l'administration dans son ensemble en vertu du principe d'"intégration".

Le système britannique de coopération pour le développement a subi de profondes transformations. L'Overseas Development Administration - organisme semi-autonome qui relevait depuis de longues années du Foreign and Commonwealth Office (FCO) - a été restructurée en 1997 et transformée en un ministère à part entière investi d'une ambitieuse mission. Conscient qu'aucun pays n'est en mesure d'éradiquer seul la pauvreté du monde, le gouvernement britannique a chargé le DFID de stimuler les efforts déployés à l'échelon international pour faire reculer la pauvreté en collaborant avec d'autres

instances et en usant de son influence auprès de ces dernières. La qualité de l'aide dispensée et le niveau du rapport APD/RNB sont certes des critères essentiels pour démontrer la détermination du Royaume-Uni à lutter contre la pauvreté, mais l'APD s'inscrit maintenant dans une perspective plus générale, comme une composante des efforts engagés à l'appui du développement international devant avant tout servir à catalyser des changements et à mobiliser des capitaux privés. La ministre qui est à la tête du DFID depuis sa création a fait preuve d'une grande volonté politique, a contribué à rehausser l'intérêt et l'appui accordés à la coopération pour le développement au plan intérieur et a usé de l'influence du Royaume-Uni au sein de la communauté internationale des donateurs pour mobiliser un soutien accru en faveur de la lutte contre la pauvreté.

Parallèlement au DFID a été créée, au Parlement, une Commission du développement international, chargée d'examiner les dépenses, la gestion et les stratégies du DFID afin d'apprécier, d'une manière générale, les retombées pour les pays en développement des politiques et pratiques britanniques et qui est très active¹.

Depuis 1997, les politiques intérieures et extérieures du Royaume-Uni, y compris sa politique de coopération pour le développement, s'articulent autour des principes de justice sociale - sécurité pour tous, accès à la santé et à l'éducation, institutions sociales solides, plus grande égalité, y compris des chances. L'actuel gouvernement s'est en outre fixé pour objectif d'améliorer la qualité des services publics et a lancé à cet effet un programme destiné à intensifier le processus de modernisation de la fonction publique amorcé par son prédécesseur. Dans ce cadre, chaque ministère convient avec le ministère des Finances d'un ensemble d'objectifs de performance assortis d'échéances et axés sur l'obtention de résultats qui sont consignés dans des accords triennaux dits « Public Service Agreements ». Tous les organes de la fonction publique s'appliquent en conséquence à se doter de systèmes permettant un suivi de leurs performances sur la base de l'observation des faits. Au DFID, il en est résulté un recentrage sur les méthodes qui concourent effectivement à faire reculer la pauvreté, une reconnaissance de la nécessité d'instaurer un environnement propice à l'apprentissage et une revalorisation des ressources humaines.

La volonté affichée par le Royaume-Uni de combattre la pauvreté dans le monde, d'œuvrer à la justice sociale et de se conformer à des objectifs de performance va tout à fait dans le sens de la stratégie de partenariat pour le développement adoptée par les Membres du CAD en 1996². Ce constat a conduit les autorités britanniques à faire de cette dernière la pierre angulaire de leur propre programme de coopération pour le développement et à promouvoir les principes qui la sous-tendent, à savoir : partenariat, appropriation locale, conduite des opérations par les pays en développement, large participation, efficacité pour le développement et reddition de comptes. Le Royaume-Uni a en particulier articulé son programme d'aide autour des objectifs internationaux de développement, dont la plupart appelle l'obtention de résultats concrets pour 2015 dans la lutte contre la pauvreté et d'autres domaines encore et ont été intégrés dans les objectifs de développement du millénaire. Il s'est également appliqué à encourager les autres donateurs, bilatéraux et multilatéraux, à mieux intégrer la stratégie de partenariat pour le développement et à renforcer leur collaboration à l'appui des efforts qu'engagent eux-mêmes les pays en développement pour combattre la pauvreté.

-
1. Pour plus de précisions sur les activités de la Commission du développement international, consulter son site Internet à l'adresse <http://www.parliament.uk/commons/selcom/indhome.htm>.
 2. Voir *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*.

Grands objectifs de la politique du Royaume-Uni en matière de développement

Les dispositions que compte prendre le Royaume-Uni pour donner suite à la stratégie de partenariat pour le développement sont exposées dans deux Livres blancs, intitulés respectivement *L'élimination de la pauvreté dans le monde : un défi pour le XXI^e siècle* (paru en novembre 1997) et *L'élimination de la pauvreté dans le monde : faire de la mondialisation un succès pour les pauvres* (paru en décembre 2000)³. Dans chacun de ces Livres blancs sont annoncés des mesures et des engagements nouveaux qui témoignent du degré accru de priorité accordé à la lutte contre la pauvreté et constituent autant de ruptures avec les pratiques passées.

Dans son Livre blanc de 1997, le gouvernement prend quatre grands engagements :

- Faire de l'élimination de la pauvreté et de l'instauration d'une croissance économique favorable aux pauvres l'objectif suprême de la coopération britannique pour le développement. A cet effet seront en particulier noués des partenariats à long terme pour le développement avec nombre des pays très pauvres d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud, afin de créer des moyens de subsistance durables, de favoriser le développement humain et de préserver l'environnement.
- Multiplier les partenaires - pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux, déterminés à atteindre les objectifs internationaux de développement, autres donateurs et organismes de développement, et secteurs privé et associatif et monde de la recherche britanniques.
- Assurer la cohérence générale de l'ensemble des politiques affectant les pays en développement (notamment celles concernant l'environnement, les échanges, l'investissement et l'agriculture) avec l'objectif de développement durable, en particulier dans les domaines des droits de l'homme, de la prévention des conflits et de l'allègement de la dette.
- Mobiliser un soutien accru de l'opinion publique par des campagnes de sensibilisation, veiller à ce que les ressources servent exclusivement à la lutte contre la pauvreté et inverser la tendance à la baisse de l'APD britannique.

Le Livre blanc de 1997 insiste sur l'importance de ne plus utiliser les fonds alloués au développement pour promouvoir des objectifs commerciaux à court terme et prévoit l'abolition de l'*Aid and Trade Provision*, dispositif de crédits mixtes. Le gouvernement y annonce aussi son intention de privatiser la *Commonwealth Development Corporation* (CDC) et d'en faire une société d'économie mixte. Promouvoir ce type de partenariat entre secteur public et secteur privé est une méthode que le gouvernement travailliste envisage actuellement de généraliser pour accroître l'investissement dans les activités du secteur public.

Le Livre blanc de 2000 va dans le même sens que celui de 1997 et le complète, entérinant les orientations et la stratégie qui y sont présentées et élargissant encore le programme d'action en matière de lutte contre la pauvreté et d'influence internationale. En reconnaissance du fait que la mondialisation est source d'opportunités et de dangers sans précédent et que les pays les plus pauvres risquent d'être encore plus marginalisés si une attention accrue n'est pas portée à l'interdépendance

3. Ces Livres blancs, ainsi que nombre des autres publications du DFID mentionnées dans le présent rapport, sont accessibles sur le site Internet du DFID à l'adresse <http://www.dfid.gov.uk/>.

qui en résulte entre les nations au plan économique, les autorités britanniques s'y engagent à promouvoir un gouvernement efficace et des marchés efficaces, à investir dans les ressources humaines et partager les compétences et les connaissances, à mobiliser des financements privés, à exploiter les avantages que peuvent procurer les échanges, à s'attaquer aux problèmes mondiaux d'environnement, à utiliser plus efficacement l'aide au développement et à consolider le système international.

Dans son Livre blanc sur la mondialisation, le gouvernement annonce son intention de mettre un terme à la liaison de son aide au développement à l'achat de biens et services britanniques. Il prévoit aussi de porter le rapport APD/RNB du Royaume-Uni à 0.33 % pour l'exercice 2003/04 et de le rapprocher progressivement de l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies. Enfin, il s'engage à présenter au Parlement une nouvelle Loi sur le développement international mettant incontestablement en évidence l'objectif de réduction de la pauvreté assigné à l'APD britannique, sauf pour l'aide destinée aux territoires d'outre-mer du Royaume-Uni.

Ces deux Livres blancs fournissent une solide assise à la politique du Royaume-Uni en matière de développement et à sa coopération pour le développement, conforme aux bonnes pratiques qui ressortent actuellement du débat sur le développement et témoignant d'une longueur d'avance sur de nombreux autres donateurs à propos de la nécessité de tenir compte des problèmes que soulève pour le développement l'accélération de la mondialisation. Le Livre blanc de 2000 est un document d'actualité très approfondi, dont l'élaboration a donné lieu à un débat et une réflexion internes intenses sur certaines des questions difficiles et non encore résolues qui mobilisent l'intérêt d'un nombre croissant de personnes dans le monde entier, en particulier à l'occasion des grands sommets internationaux. La stratégie sous-tendant la coopération britannique pour le développement y a gagné en transparence et en reconnaissance, du fait qu'elle a été définie en consultation avec les parties prenantes et des représentants de la société civile et des citoyens et qu'elle est exposée dans un document émanant du gouvernement et non du DFID. La lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs internationaux de développement sont devenues les axes centraux de la coopération britannique pour le développement. Cela représente une amélioration notable car certains des objectifs poursuivis par l'Overseas Development Administration en vertu de l'*Overseas Development and Co-operation Act* de 1980, présentaient un caractère si général qu'il autorisait le financement d'activités n'ayant pas pour motif principal de contribuer à faire refluer la pauvreté.

Mise en œuvre des grands objectifs poursuivis en matière de développement : le rôle du DFID

Au sein de l'administration britannique, c'est le DFID qui se charge de définir les stratégies et pratiques qu'appelle la concrétisation des grands objectifs définis dans les Livres blancs du gouvernement concernant l'élimination de la pauvreté. Dans cette optique, ses activités dans les pays en développement et sa collaboration avec les organismes multilatéraux se sont vues assigner trois objectifs précis : i) favoriser la création de moyens d'existence durables, ii) améliorer l'éducation, la santé et les chances des pauvres, et iii) protéger l'environnement naturel et physique et améliorer la gestion des ressources correspondantes. Pour faciliter la traduction de ces objectifs en actions concrètes ont en outre été élaborés et publiés ces dernières années une série de documents stratégiques destinés à guider les activités du DFID, et en particulier :

- Des **Target Strategy Papers** : Depuis 2000, le DFID a défini une stratégie à l'égard de chacun des objectifs internationaux de développement, et aussi d'autres domaines où une action s'impose pour assurer la réalisation de ces objectifs (droits de l'homme, bonne gestion des affaires publiques, gestion l'eau, pauvreté urbaine, VIH/sida). Les *Target Strategy Papers* fournissent une analyse de ce qu'implique chaque objectif et de

ce que requiert sa concrétisation, et notamment de la contribution que le DFID peut y apporter. Ils sont ainsi supposés fournir des éléments pour la préparation des autres documents stratégiques du DFID.

- Des **Country Strategy Papers** : Depuis 1998, le DFID a publié une soixantaine de stratégies par pays couvrant une période de trois ans. Ont également été élaborées quelques stratégies à l'échelle régionale.
- Des **Institutional Strategy Papers** : Depuis 1998, le DFID a fait paraître près d'une vingtaine de stratégies triennales concernant sa collaboration avec les institutions multilatérales.
- Des **Issues and Briefing Notes** : Une quarantaine de ces notes thématiques et d'information ont été diffusées sur des sujets d'actualité. Nombre de ces documents sont le fruit de travaux de recherche commandités ou réalisés par les divers groupes du DFID.

Grâce à ces divers documents stratégiques, tous de grande qualité, le DFID est à même de contribuer à définir l'action à engager face aux nombreux problèmes qui se posent aujourd'hui dans le domaine du développement. Cela dit, au sein du DFID, la résonance de ces stratégies s'arrête dans une large mesure aux frontières des services auteurs - groupes des conseillers pour les stratégies par objectifs, équipes géographiques pour les stratégies par pays, division des affaires internationales pour les stratégies par institution. Certains agents du DFID, et en particulier ceux oeuvrant sur le terrain, estiment n'avoir pas reçu jusqu'à présent des directives opérationnelles suffisantes concernant la hiérarchisation des priorités au sein des différentes stratégies, surtout pour ce qui est des stratégies par objectif. Certains agents et sous-traitants du DFID, à qui il revient de donner corps à ces stratégies, manifestent par ailleurs un sentiment de fatigue face à cette quête permanente d'innovation. D'après certains gestionnaires de projet rencontrés à l'occasion de la mission effectuée au Népal en prévision du présent examen, des orientations stratégiques ont été mises au point dans de trop nombreux domaines ces dernières années ce qui a porté atteinte au bon fonctionnement de leurs activités. Le DFID reconnaît que davantage pourrait être fait pour rallier l'adhésion de toutes les composantes du programme aux multiples stratégies existantes et que l'attention doit maintenant être concentrée sur l'application de ces stratégies. La décision du gouvernement de privilégier l'amélioration de la mise en œuvre au cours de son deuxième mandat est donc on ne peut plus bienvenue dans le cas du programme d'aide. Les hauts responsables du DFID ont entrepris de préciser les priorités entre stratégies et au sein de ces dernières et d'élaborer, à l'intention des bureaux locaux, des directives opérationnelles concernant les principes nouveaux régissant l'acheminement de l'aide au développement. C'est ainsi qu'ont été récemment diffusés des conseils destinés à améliorer l'interaction entre les programmes par pays et par secteurs mis en œuvre par le DFID dans les pays partenaires. Cela n'empêche pas que les nouvelles politiques soient confrontées à la réalité du terrain et affinées si besoin est, d'où l'importance d'une différenciation de l'approche retenue en fonction de la situation locale et d'un meilleur partage des connaissances et des enseignements de l'expérience au sein même du DFID.

Les stratégies élaborées par le DFID découlent directement de sa mission d'influence sur les autres acteurs oeuvrant au développement international. Le DFID coopère largement avec les autres donneurs, par exemple au sein des instances internationales et en mettant à leur disposition les résultats de ses recherches et les enseignements de son expérience. Il procède aussi à de vastes consultations avant d'arrêter ses propres stratégies. Certains estiment toutefois que, dans sa quête d'influence, le Royaume-Uni devrait s'appliquer davantage à donner aux autres donneurs le sentiment de partager la paternité des alliances qu'il s'efforce de constituer autour de priorités et d'objectifs communs. Il s'offre donc encore au DFID des possibilités d'intensifier sa collaboration avec les autres

partenaires au développement. Les alliances plus solides car plus partagées qui en résulteraient renforceraient d'autant l'influence du Royaume-Uni, d'où une amélioration des résultats obtenus par le DFID.

Mobilisation du soutien de l'opinion publique à l'appui du développement international

Sensibiliser l'opinion publique aux problèmes de développement n'était pas une priorité de l'ancienne *Overseas Development Administration*. Depuis 1997, le gouvernement travailliste accorde une attention accrue à cette question et l'enveloppe budgétaire allouée par le DFID à l'information de l'opinion publique a été multipliée par dix en trois ans, pour atteindre 6.5 millions de £ en 2001. Améliorer la communication d'une manière générale vient aux premiers rangs dans l'échelle des priorités du gouvernement travailliste.

Les activités de sensibilisation mises en œuvre par le DFID ont quatre cibles principales : le système éducatif (cible prioritaire), les médias, le monde des affaires et les syndicats, et les églises et associations religieuses. Pour ce qui est du système éducatif, le DFID est parvenu à faire en sorte qu'une plus grande attention soit portée aux problèmes mondiaux dans le cadre du réexamen des programmes scolaires nationaux en cours en Angleterre, en Écosse et au Pays de Galles. La démarche adoptée vis-à-vis des médias, notamment par le service de presse du DFID et dans le trimestriel *Developments*⁴, consiste à faire mieux connaître et mieux comprendre les questions de développement et non à faire de la publicité au DFID ou à certaines de ses activités. Cela constitue une rupture notable par rapport aux pratiques passées. L'action engagée auprès du monde des affaires et des syndicats relève d'un objectif plus général du DFID, qui souhaite élargir sa collaboration à un éventail plus large d'acteurs de la société civile. Le DFID a par ailleurs établi, en coopération avec des représentants des différentes religions, des notices sur les objectifs internationaux de développement dont la formulation et les explications ont été adaptées en fonction des préoccupations particulières de chaque religion. Ces documents, cosignés par le DFID et les instances religieuses, sont diffusés par l'intermédiaire de ces dernières.

Le DFID fait paraître de nombreux documents et publications afin d'informer les citoyens sur le programme d'aide publique du Royaume-Uni⁵. Des efforts particuliers sont en outre déployés pour que le plus de gens possible aient accès à ces informations. C'est ainsi que des condensés du Livre blanc de 1997 ont été distribués dans les supermarchés et traduits dans neuf langues utilisées par des communautés ethniques vivant au Royaume-Uni.

Tous les sondages passés montrent que les Britanniques sont tout à fait favorables à l'idée que le Royaume-Uni apporte une aide aux pays en développement mais ne savent généralement pas grand chose des problèmes de développement. Il s'agit toutefois d'exercices exceptionnels qui ne permettent donc pas un suivi systématique de l'évolution sur longue période de l'opinion publique. Afin de disposer de données plus fiables, le DFID fait désormais réaliser chaque année des enquêtes auprès des adultes, qui sont menées par l'office national de statistique en juillet, et ce depuis 1999, et dans les écoles, dont la première a été effectuée par un institut privé de recherche en sciences sociales en mars 2000 (voir l'encadré 1).

4. Accessible sur l'Internet à l'adresse <http://www.developments.org.uk/>.

5. Il n'existe pas, au Royaume-Uni, de loi sur la libre information pour encourager ce type de pratique.

Encadré 1. Résultats des sondages d'opinion

Parmi les adultes interrogés en 2000, les deux tiers s'inquiètent du niveau de pauvreté dans les pays en développement, qu'ils jugent injuste. Cela dit, le tiers environ seulement de ces personnes pensent que la pauvreté dans les pays en développement risque d'avoir des retombées sur leur vie personnelle. Les efforts déployés par le Royaume-Uni pour faire reculer la pauvreté sont jugés à peu près satisfaisants par près de la moitié des personnes interrogées et trop faibles par près du tiers d'entre elles. Moins d'une personne sur dix a entendu parler des objectifs internationaux de développement et seulement une sur 100 environ est en mesure de citer un de ces objectifs. Le tiers des correspondants estime qu'il sera possible de réduire de moitié les niveaux de pauvreté dans les pays en développement pour 2015, résultat qui paraît par contre improbable, voire impossible, à près des deux tiers des personnes interrogées.

Au vu de l'enquête menée en 2000 dans les écoles, huit enfants sur dix prétendent avoir au moins une vague connaissance de ce qu'est un pays en développement et la majorité se préoccupe du sort des habitants des pays pauvres. Il semblerait que les jeunes soient conscients qu'œuvrer au développement international est quelque chose de plus complexe que juste fournir une aide. Les opinions diffèrent sensiblement entre garçons et filles, de même qu'entre les plus jeunes et leurs aînés. Comme pour les adultes, ce que la majorité des jeunes savent des pays en développement ils le tirent des nouvelles télévisées et de la lecture de journaux et magazines. Parmi les sources d'information possibles, les cours dispensés à l'école viennent après les programmes de télévision pour les enfants, les campagnes des œuvres caritatives et les autres émissions de télévision et de radio.

La sensibilisation et le suivi de l'opinion publique s'inscrivent désormais dans une optique plus systématique et à plus long terme, ce qui va dans le sens des bonnes pratiques adoptées par d'autres Membres du CAD. Comme en témoignent les résultats de la première série de sondages, un effort intensif d'information générale est néanmoins indispensable pour mettre la connaissance des questions de développement à la hauteur des préoccupations exprimées à l'égard de la pauvreté dans les pays en développement et du soutien manifesté pour l'aide au développement. Cela dit, du fait de la complexité et de l'ambition grandissantes des moyens susceptibles d'être utilisés pour mettre l'aide au service de stratégies de lutte contre la pauvreté que les pays d'accueil font leurs, il devient sans doute aussi plus difficile de faire appréhender à l'opinion publique tous les problèmes en jeu.

CHAPITRE 2

VOLUME, CIRCUITS D'ACHEMINEMENT ET REPARTITION DE L'AIDE

Volume de l'aide publique au développement

En 2000, les versements nets d'APD du Royaume-Uni se sont montés à 4.5 milliards de \$, soit une progression de 38 % en termes réels par rapport à l'année précédente. De ce fait, le Royaume-Uni est passé du cinquième rang parmi les pays Membres du CAD en 1999 au quatrième en 2000. Après le gel budgétaire imposé par le gouvernement travailliste au cours de ses deux premières années au pouvoir, le plafond de dépenses du DFID sera porté à 3.6 milliards de £ (environ 5.2 milliards de \$) pour l'exercice 2003/2004, soit le plus haut niveau jamais atteint. Cette décision témoigne de la détermination du gouvernement à faire reculer la pauvreté dans le monde. L'APD britannique représentait en 2000 0.32 % du RNB, ce qui est supérieur à la moyenne du CAD avec ses 0.22 % mais reste inférieur à l'effort moyen par pays du CAD (moyenne non pondérée) qui s'est établi à 0.39 %. Selon le Royaume-Uni, le rapport APD/RNB devrait passer à 0.33 % en 2003/2004. (Se reporter à l'annexe 1 pour des informations statistiques sur le programme d'aide du Royaume-Uni.)

Le montant global de l'APD britannique a connu d'amples fluctuations ces dernières années, en partie à cause de certains facteurs exceptionnels. Son niveau peu élevé de 1999, par exemple, s'explique par le dépôt anticipé en 1998 de billets à ordre auprès de l'Association internationale de développement (IDA) et par le rythme plus lent que prévu des contributions aux programmes de la Communauté européenne (CE). La disparition de ces facteurs en 2000, associée aux dépenses engagées face à la crise du Kosovo (environ 265 millions de \$⁶), a contribué à l'amélioration de la performance du Royaume-Uni pour cette année. Les allègements de dette ont été également importants ces dernières années ; ils ont en effet atteint 8 % de l'APD totale en 1997 et 10 % en 1998, avant de retomber à 3 % en 1999 et 2000. Le volume élevé des allègements de dette en 1998 s'explique par la décision du CAD d'adopter la notification globale, ce qui a obligé le Royaume-Uni à intégrer dans ses chiffres de cette année là des sommes importantes correspondant à des opérations déjà approuvées mais non encore notifiées.

Malgré le ferme attachement manifesté par le Royaume-Uni à l'objectif de 0.7 % du RNB fixé par les Nations unies, aucun plan n'a été mis en place pour y parvenir. Au rythme actuel de croissance du rapport APD/RNB, qui est de 0.01 % par an, il faudra quarante ans au Royaume-Uni pour atteindre 0.7 %. La ministre a vigoureusement plaidé en faveur d'une accélération des augmentations budgétaires mais même si l'on doublait le taux, qui passerait alors à 0.02 % par an, il faudrait encore vingt ans pour atteindre l'objectif. Si le programme d'aide représentait 0.7 % du RNB, le montant total de l'APD se chiffrerait actuellement à quelque 10 milliards de \$. La ministre est convaincue que les conditions sont réunies pour absorber un accroissement des ressources de cette ampleur tant au sein du

6. Ce chiffre inclut la part du Royaume-Uni dans les dépenses de la CE au titre de la crise du Kosovo.

DFID que dans un certain nombre de pays en développement qui auraient besoin de moyens supplémentaires pour financer leurs ambitieux programmes de réforme.

L'absence de ventilation prédéterminée des crédits entre aide bilatérale et aide multilatérale est l'une des particularités du système d'aide britannique. Ces deux circuits d'acheminement de l'aide sont de plus en plus considérés comme formant un continuum et reposant sur la même conception et le même cadre d'action. Les autorités n'ont en principe aucune préférence pour l'un ou pour l'autre canal dès lors qu'il concourt à la réalisation des objectifs internationaux de développement. Cependant, les engagements du passé continuent de peser sur l'affectation des ressources et réduisent la possibilité de modifier celle-ci substantiellement. La part de l'aide multilatérale dans l'APD britannique est relativement élevée (au vu des statistiques du CAD, environ 40 % de l'APD totale⁷), en raison essentiellement des contributions à la CE. Parmi les organismes multilatéraux, l'IDA est pour le DFID le principal instrument de dialogue sur les mesures à prendre et de transfert des ressources au profit des pays en développement.

L'APD bilatérale est en quasi-totalité octroyée sous forme de dons. De faibles montants ne sont pas comptabilisés en tant que dons (environ 5 % de l'APD totale) et comprennent des versements au titre de prêts dans le cadre de projets en cours de la CDC.

Par principe, le DFID ne comptabilise pas l'aide aux réfugiés en tant qu'APD et le Royaume-Uni appuie les tentatives engagées au sein du CAD pour mettre un terme à la notification en qualité d'APD de l'aide accordée aux réfugiés pendant leur première année de séjour dans les pays donateurs. Le Royaume-Uni n'est pas en mesure de réunir des statistiques sur l'aide consentie aux réfugiés au Royaume-Uni mais il est probable que celle-ci représente des sommes importantes. A la suite de la crise du Kosovo, on a observé une forte augmentation du nombre de demandes d'asile (71 000 en 1999). Si elle était notifiée dans l'aide publique au développement, l'aide fournie à ces réfugiés gonflerait sensiblement le chiffre de l'APD du Royaume-Uni.

APD bilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition

Pour lutter contre la pauvreté de manière efficace et cohérente, le Royaume-Uni s'efforce d'établir des partenariats avec des pays à faible revenu qui comptent un grand nombre de pauvres, en particulier ceux qui sont dotés de gouvernements efficaces conduisant des politiques économiques et sociales favorables aux pauvres et propices à une forte croissance. L'un des objectifs figurant dans le *Public Service Agreement* du DFID est d'ailleurs d'accroître les ressources destinées aux pays à faible revenu. Le renforcement du partenariat avec l'Afrique est l'un des objectifs de l'actuel gouvernement travailliste. Un autre critère important pour le Royaume-Uni est l'avantage comparatif dont il dispose pour contribuer de manière décisive à faire refluer la pauvreté.

Le Royaume-Uni n'a pas établi de liste de pays prioritaires et l'affectation des ressources est fortement influencée par les relations historiques et les engagements à long terme. L'APD bilatérale est donc concentrée sur un groupe relativement stable de pays prioritaires *de facto* (voir l'encadré 2). En 1999-2000, les 20 principaux bénéficiaires de l'APD britannique ont ainsi reçu 76 % des versements bruts d'APD.

7. Selon les données du DFID, l'aide multilatérale a atteint un niveau record de 48 % au milieu des années 90 puis est revenue à 46 % en 2000/2001. La différence entre les chiffres peut s'expliquer par le fait qu'environ 10 % du budget du DFID ne servent pas à financer des activités d'APD (mais essentiellement d'aide publique) et que 10 % de l'APD britannique qui ne relève pas du DFID consistent en grande partie en aide bilatérale.

L'APD bilatérale du Royaume-Uni est centrée sur les pays dont le revenu par habitant est faible et sur les pays d'Afrique subsaharienne. En 2000, 77 % de l'APD bilatérale ont pris le chemin de pays parmi les moins avancés et d'autres pays à faible revenu, soit une part bien supérieure aux 59 % de la moyenne du CAD. Plus de la moitié de l'APD bilatérale ventilable du Royaume-Uni est allée à l'Afrique subsaharienne, ce qui est, là aussi, bien supérieur à la moyenne du CAD avec ses 29 %. En 2000, on a observé une nette augmentation des apports d'APD du Royaume-Uni à l'Afrique subsaharienne, et aux pays les moins avancés, lesquels sont passés, respectivement, de 780 millions de \$ en 1999 à 1 124 millions en 2000 et de 616 millions de \$ en 1999 à 997 millions en 2000. Cet accroissement a surtout profité aux pays d'Afrique orientale et australe. Les pays sahéliens, où la réalisation des objectifs internationaux de développement constitue un défi majeur, n'ont, eux, reçu que 9 millions de \$ d'APD de la part du Royaume-Uni en 2000. Le Royaume-Uni a par ailleurs entrepris de mettre un terme à son aide bilatérale aux pays en développement du Pacifique, bien qu'il s'agisse d'Etats insulaires isolés vulnérables aux catastrophes naturelles et aux chocs extérieurs dont plusieurs entrent la catégorie des pays les moins avancés.

Encadré 2. Principaux bénéficiaires de l'APD britannique

Depuis 20 ans, l'Inde est le premier bénéficiaire de l'APD bilatérale britannique et les versements d'aide qui lui sont destinés se sont montés à 174 millions de \$ en 1999-2000 (soit 9 % de l'APD bilatérale ventilable brute totale). Le programme du DFID s'articule autour de partenariats avec le gouvernement indien et un certain nombre d'Etats comptant une forte proportion de population pauvre et dotés de gouvernements déterminés à faire reculer la pauvreté (Andhra Pradesh, Madhya Pradesh, Orissa et Bengale occidental). Trois des partenaires actuels sont des Etats où le DFID menait déjà de nombreuses activités. Il n'a pas été jugé possible de mettre en place ce type de partenariat dans les Etats, tels l'Uttar Pradesh et le Bihar, dont la population est pourtant nombreuse et pauvre, car l'environnement général laisse à désirer. Dans ces cas, l'aide passe uniquement par des activités avec la société civile et des concours sélectifs dans le cadre de programmes nationaux. L'aide à l'Inde devrait tripler en 2003/2004.

Parmi les autres principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale britannique, on peut citer : le Bangladesh, la Chine, le Ghana, l'Indonésie, le Kenya, le Malawi, le Mozambique, l'Ouganda, le Pakistan, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe (voir le tableau I-4). Cette liste témoigne d'une certaine stabilité dans le temps de la répartition géographique de l'APD britannique.

Le DFID est bien conscient que des relations doivent être maintenues avec les pays où l'environnement général laisse à désirer et où se posent des problèmes de gestion des affaires publiques. Au vu de la destination de l'APD bilatérale du Royaume-Uni, on peut constater que des programmes importants, adaptés aux conditions locales, sont aussi en cours dans des pays où tel est le cas (Kenya et Zimbabwe, par exemple). En vertu de sa détermination à faire refluer la pauvreté dans le monde, le DFID doit poursuivre ses activités dans les pays où l'environnement général laisse à désirer car un grand nombre de pauvres vivent dans ces pays qui figurent pour beaucoup d'entre eux parmi les plus pauvres du monde. Les préoccupations liées à la santé et l'environnement justifient également la poursuite et l'intensification des activités dans ces pays. Par exemple, compte tenu de la forte incidence du VIH/SIDA au Kenya et au Zimbabwe, ces pays méritent de continuer de bénéficier d'une aide soutenue pour lutter contre la progression de cette pandémie.

Le Royaume-Uni se sent toujours une responsabilité particulière à l'égard de ses territoires d'outre-mer. Le Livre blanc de 1997 confirme que répondre aux besoins d'aide des territoires d'outre-mer, qui sont justifiés, est une priorité du programme britannique de coopération pour le développement. Ces territoires ont obtenu des progrès satisfaisants sur la voie de la réalisation des objectifs internationaux de développement mais ils restent vulnérables face aux catastrophes naturelles

Royaume-Uni

et aux crises extérieures. Une APD est donc consentie à cinq territoires (pour un montant total de 59 millions de \$ en 2000) : Montserrat, qui n'est pas encore complètement remis des dégâts causés par la série d'éruptions volcaniques qui a débuté en 1995 (31 millions de \$ en 2000) ; Sainte-Hélène (18 millions de \$) ; les Iles Turks et Caïques (6 millions de \$) ; Anguilla (4 millions de \$) et les Iles Pitcairn⁸. Le programme relatif aux Iles Vierges britanniques est arrivé à son terme en 2000 et la Ministre est favorable à un retrait d'autres territoires. Les activités du DFID consistent principalement à apporter une aide humanitaire et une assistance technique à l'appui d'une planification et d'une gestion efficaces de la croissance économique dans un souci de durabilité, de modes transparents et responsables de gouvernement ainsi que de l'équité et de l'élargissement de l'accès aux services sociaux. Le FCO (et d'autres ministères) conduit de son côté d'autres activités dans le cadre : 1) de l'*Overseas Territory Global Environment Programme* (1.5 million de £ sur trois ans), dont l'objet est d'aider les territoires à faire face aux problèmes du changement climatique, de l'appauvrissement de la biodiversité et de la protection des eaux internationales ; et 2) du *Good Government Fund* (3.2 millions de £ par an), destiné à financer un ensemble de projets en faveur de la bonne gestion des affaires publiques. De plus, un groupe de travail interministériel a été créé pour examiner les problèmes spécifiques aux économies insulaires et fournir des financements conjoints à l'appui du renforcement des capacités de lutte contre les pratiques fiscales dommageables.

La répartition sectorielle de l'APD du Royaume-Uni obéit aux objectifs internationaux de développement, d'où une place accrue octroyée à la santé et à l'éducation. Le Premier Ministre s'est engagé, en 1997, à relever de 50 % l'aide bilatérale britannique en faveur des services sociaux de base en Afrique (soins de santé de base, enseignement primaire et eau propre) bien que le Royaume-Uni n'ait jamais adhéré explicitement à l'Initiative 20/20. Depuis 1997, les nouveaux engagements du DFID se sont montés à 800 millions de £ pour les soins de santé de base et à 600 millions pour l'éducation de base. Les engagements au profit de ces secteurs devraient continuer de croître. D'après les statistiques du CAD, en 1999-2000, le Royaume-Uni a consacré 241 millions de \$, soit 10 % de son APD bilatérale ventilable, à l'éducation de base, aux soins de santé de base et aux programmes concernant la population. Même si la notification des montants de l'aide allouée à ces domaines soulève encore des difficultés dans l'ensemble des pays Membres du CAD, ces données montrent que la performance du Royaume-Uni est supérieure à la moyenne du CAD qui est de 5 % de l'APD bilatérale ventilable.⁹ Le Royaume-Uni a, en plusieurs occasions, exprimé des réserves sur la multiplication des fonds internationaux à objectifs sectoriels précis. Bien que ces fonds aient le mérite d'éveiller l'intérêt pour les secteurs considérés et de mobiliser des ressources supplémentaires, les donneurs comme les pays partenaires risquent de ne pas intégrer comme il le faudrait dans l'ensemble de leurs activités les engagements pris dans ces domaines.

8. Lesquelles ne figurent pas dans la Partie I de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

9. Une analyse effectuée en vue du Sommet mondial pour le développement social en 2000 fait apparaître que sur le total de l'APD multilatérale imputée et de l'APD bilatérale ventilable par secteur émanant du Royaume-Uni, 18 % étaient allés aux secteurs sociaux de base en 1997-1998, alors que la moyenne du CAD était de 11 %. Voir le *Rapport sur la coopération pour le développement*, 2000, pages 172 à 176.

L'allègement de la dette demeure une priorité importante pour le gouvernement britannique, en particulier le Chancelier de l'Echiquier. L'accent est actuellement mis sur l'accélération de la mise en œuvre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Le Royaume-Uni est l'un des principaux contributeurs bilatéraux au Fonds fiduciaire pour la réduction de la dette des PPTE, puisqu'il s'est engagé à y verser 221 millions de \$¹⁰. Une somme de 43 millions de \$ a en outre été versée au Fonds monétaire international afin de contribuer à l'allègement de la dette de l'Ouganda dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE. Le Royaume-Uni participe aussi au financement du Programme de renforcement des capacités des PPTE. Comme plusieurs autres créanciers, le Royaume-Uni a accepté d'aller au-delà de ce que prévoient les accords internationaux et est prêt à accorder de nouveaux allègements aux pays répondant aux conditions requises pour bénéficier de l'Initiative PPTE. Les PPTE sont également porteurs de dettes, d'une valeur nominale d'environ 1.9 milliard de £ à l'égard de l'*Export Credit and Guarantee Department* (ECGD)¹¹ et de quelque 100 millions de £ à l'égard de la CDC. Ces dettes seront effacées à mesure que les PPTE atteignent le point de décision. Le Royaume-Uni a annulé pour 1.2 milliard de £ des créances issues de l'APD qu'il détenait sur l'ensemble des pays les plus pauvres (et pas seulement les PPTE).

APD multilatérale : principes qui la sous-tendent et répartition

Le souci du Royaume-Uni de collaborer avec les organisations multilatérales de développement et d'influencer leurs activités a radicalement transformé l'attitude du DFID à l'égard de l'aide multilatérale. Un plus vif intérêt pour les organisations internationales semble se développer dans l'ensemble des services du DFID alors que, dans le passé, la tendance était à privilégier les programmes bilatéraux par pays. Le DFID a resserré sa collaboration avec les organisations internationales à différents niveaux et participe plus activement aux délibérations de leurs instances dirigeantes, de même qu'aux mécanismes de coordination des politiques et des activités instaurés dans divers pays en développement.

Le DFID cherche plus systématiquement à influencer sur l'action des organisations multilatérales et a établi à cette fin des *Institutional Strategy Papers*. Ces derniers concernent généralement les organismes multilatéraux dans lesquels le DFID joue un rôle de premier plan et qui reçoivent des concours supérieurs à 10 millions de £ par an. Ces documents stratégiques présentent dans ses grandes lignes la façon dont le DFID entend faire de la réalisation des objectifs internationaux de développement le fondement des activités des institutions internationales considérées. Chaque document fournit une évaluation des atouts et des points faibles de l'organisme considéré, et expose les objectifs que le DFID entend poursuivre et son plan d'action. Parmi les thèmes récurrents figurent : la promotion des objectifs internationaux de développement, le renforcement de la coopération entre organisations internationales, en particulier au sein du système des Nations unies mais également dans le processus CSLP et face à des problèmes d'envergure planétaire tels que le VIH/sida, et l'amélioration de l'efficacité du système international dans son ensemble. Les documents stratégiques sont établis à l'issue d'un processus de consultation mais il n'est pas nécessaire qu'ils soient approuvés par l'institution concernée puisqu'il s'agit d'outils de gestion pour le DFID, et non de stratégies conjointes. Dans le cas des organisations humanitaires internationales, les documents

-
10. A ce jour, une part seulement de cette contribution a été versée en raison des procédures internes britanniques qui n'autorisent pas les « versements anticipés ». En plus de la contribution bilatérale du Royaume-Uni, sur la contribution de la CE 85 millions de \$ sont imputables au Royaume-Uni, ce qui fait une contribution totale de 306 millions de \$.
 11. L'encours total des créances détenues par le Royaume-Uni au titre de crédits publics à l'exportation sur quelque 50 pays en développement se monte à 8.5 milliards de £, dont 1.9 milliard sur des PPTE.

stratégiques prennent la forme d'accords plus formels, les ressources financières étant liées à la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions destinées à améliorer les performances. La méthode adoptée par le DFID consiste à utiliser le processus de préparation de la stratégie comme base d'un dialogue approfondi avec chaque organisation. Afin d'éviter d'affaiblir les voies de communication établies, telles que les instances dirigeantes, le DFID veille à ouvrir le plus possible son processus d'élaboration des stratégies.

Dans le cadre des mesures prises pour influencer sur l'action des organisations internationales, le DFID a entrepris d'évaluer la contribution des organisations internationales à la réalisation des objectifs internationaux de développement. Une évaluation de différents organismes des Nations unies est en cours afin de cerner les lacunes et les chevauchements et de mettre en évidence les avantages comparatifs respectifs des différents organismes. Le DFID participe aussi à une évaluation globale des organisations du système des Nations unies lancée par les Pays-Bas. Dans le même temps, en créant en 2000 le *International Policy and Performance Fund*, le DFID s'est montré déterminé à aider les institutions internationales à mener à bien leurs réformes. Le niveau des ressources allouées à ce Fonds était initialement fixé à 17 millions de £ pour la première année, somme qui a été répartie dans son intégralité entre huit organisations bien déterminées à améliorer leur efficacité¹². La dotation pour les années suivantes n'a pas été maintenue au même niveau à l'issue du dernier débat budgétaire, processus très concurrentiel.

Les synergies entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale se multiplient à mesure que les *Institutional Strategy Papers* sont internalisés dans l'ensemble des activités du DFID. L'objectif du Royaume-Uni est de s'appuyer sur des données d'observation pour évaluer et suivre les performances des organisations internationales. Les *Institutional Strategy Papers* fournissent un plan d'action utile à cet égard en assurant une division plus claire des tâches au sein du DFID entre la Division des affaires internationales, les groupes de conseillers et les équipes chargées des différents pays. Les conseillers et les équipes chargées des pays sont consultés de façon sélective sur certaines questions intéressant les institutions financières internationales et les organismes de l'ONU, et les gestionnaires des programmes par pays ont été invités à collaborer plus étroitement avec la CE sur le terrain. Il existe quelques exemples intéressants d'aide multi-bilatérale, laquelle est placée sous la responsabilité des équipes chargées des pays. C'est ainsi que le DFID propose une aide financière pour adoucir les conditions du prêt consenti par la Banque mondiale au secteur social en Chine, et envisage de faire de même avec la Banque asiatique de développement en Inde.

Les contributions à la CE représentent entre un quart et un cinquième de l'APD totale du Royaume-Uni¹³. On a récemment observé un regain d'intérêt pour les activités d'aide de la CE compte tenu des réformes entreprises en 2000 et de l'importance accrue accordée aux pays les plus pauvres par la nouvelle Commission.

Les autorités britanniques ont indiqué qu'il serait peut-être possible d'augmenter les ressources affectées à l'aide multilatérale à l'avenir ; sont en particulier envisagés : un accroissement de la part du Royaume-Uni lors de la prochaine reconstitution des ressources de l'IDA, part qui est déjà passée de 6.15 % à 7.3 % lors de la douzième reconstitution¹⁴ ; une augmentation de 50 % des contributions au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (dans le cadre du renforcement global, préconisé par le

12. A savoir l'UNICEF (principal bénéficiaire), le PNUD, l'OMS, l'ONUDI, l'OCHA, le PAM, le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

13. 30 % du budget du DFID pour les raisons déjà exposées.

14. Ce qui a fait du Royaume-Uni le quatrième contributeur à l'IDA, à égalité avec la France.

Royaume-Uni, du soutien aux initiatives environnementales mondiales); et un relèvement des contributions aux organismes des Nations unies, sous réserve que leurs performances s'améliorent.

Organisations non gouvernementales

Le DFID inscrit désormais sa collaboration avec la société civile dans une optique plus large et s'efforce de collaborer non seulement avec les ONG spécialisées dans les questions de développement mais aussi avec des groupes confessionnels, des syndicats, des universités et des associations professionnelles. Selon les données du DFID, 195 millions de £ au total, soit environ 8 % de l'ensemble des sommes gérées par le DFID, sont allés à des ONG britanniques et à d'autres groupes de la société civile en 1999/2000 par l'intermédiaire de différents mécanismes (par exemple, lignes budgétaires de cofinancement, programme d'aide humanitaire et en cas de conflit ainsi que divers programmes de recherche et de conseil). En outre, le DFID apporte aussi son soutien à des ONG basées en dehors du Royaume-Uni et à des ONG appelées à intervenir dans de vastes programmes de gouvernement à gouvernement mais on ne dispose pas de chiffres sur ce type d'aide. Le système de financement des activités des ONG a été profondément remanié en 1999 et repose aujourd'hui sur deux mécanismes principaux : le *Partnership Programme Agreement* (PPA) et le *Civil Society Challenge Fund*. Le *Development Awareness Fund* est un autre mécanisme de financement auquel ont accès les groupes de la société civile ; il sert à alimenter à la fois les activités du DFID destinées à renforcer le soutien de l'opinion publique en faveur du développement et celles des organisations de la société civile. C'est l'un des postes budgétaires qui a le plus augmenté, passant de 1.5 million de £ en 1998/1999 à 6.5 millions de £ en 2001/2002. Une grande partie du budget consacré par le DFID à la société civile (28 millions de £ en 1999-2000) sert à financer des concours destinés à cinq organisations de volontariat qui gèrent les activités de quelque 2 700 volontaires dans plus de 80 pays. Contrairement à la plupart des autres grandes ONG britanniques, ces organisations sont fortement tributaires de l'aide qu'elles reçoivent du DFID. Ces différents programmes concernant la société civile sont administrés par le Département chargé des relations avec la société civile, récemment rebaptisé, dont la mission est de veiller à la cohérence et à la coordination des mesures prises en direction de la société civile dans l'ensemble du DFID et d'influencer les politiques des autres organismes de développement à l'égard de celle-ci.

Les *Partnership Programme Agreements* (PPA) remplacent l'ancien mécanisme de financement par dotation forfaitaire. Ils visent à permettre une allocation plus stratégique des ressources sur une base pluriannuelle, reposant sur un accord liant les financements et à des résultats stratégiques et des indicateurs de performance définis conjointement. En outre, les PPA constituent un moyen de communication efficace sur les problèmes de développement et peuvent également être un instrument utile pour améliorer les synergies entre les activités des ONG et les programmes par pays. Des progrès dans ce sens ont déjà été réalisés en Afrique de l'Est. Parmi les critères ouvrant droit à ce type de financement, figurent l'expérience de l'organisation considérée, son aptitude à mener à bien ses missions, et la conformité de ses objectifs avec ceux du DFID. Jusqu'ici, des accords représentant 150 millions de £ pour les trois prochaines années ont été signés avec 11 grandes ONG et organisations de volontariat¹⁵. Le processus n'en est qu'à ses tout débuts et il devrait évoluer dans le temps. Les organisations concernées se sont déclarées satisfaites d'avoir ainsi la possibilité de dialoguer davantage et de façon plus approfondie avec le DFID, ce qui constitue pour elles une première. Aux yeux des ONG, la véritable valeur ajoutée des PPA tient à l'accent mis sur la responsabilité, l'aide au suivi et à l'évaluation et les informations en retour sur les résultats.

15. A savoir : ActionAid, OXFAM, Save the Children United Kingdom, Christian Aid, CAFOD, CIIR/ICD et WWF ; ainsi que VSO, Skillshare Africa, International Service et British Executive Service Overseas.

Royaume-Uni

Le *Civil Society Challenge Fund* qui remplace le *Joint Funding Scheme*, a été mis en place en vue de promouvoir les initiatives des groupes de la société civile britannique qui souhaitent non seulement lutter contre la pauvreté dans les pays en développement mais aussi œuvrer de façon décisive à la démarginalisation des populations pauvres. Priorité est actuellement donnée, d'une part, aux initiatives destinées à accroître la capacité des pauvres et des exclus de participer à l'élaboration de la politique publique au niveau local, national ou international et, d'autre part, à celles qui visent à établir des relations avec des partenaires « non traditionnels » dans les pays en développement (par exemple, les syndicats, les groupes de défense d'une cause et les associations de surveillance des droits de l'homme). Les ONG sont mises en concurrence et peuvent recevoir jusqu'à 250 000 £ (sous réserve de dégager une somme équivalente) pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. En 2000, 4 millions de £ ont été alloués pour financer 100 projets. Le fonctionnement du Fonds sera examiné chaque année et une évaluation approfondie sera réalisée après cinq ans pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs poursuivis.

L'approche fondée sur les PPA est conforme aux bonnes pratiques adoptées par un certain nombre d'autres Membres du CAD qui ont également jugé utile de se doter d'un mécanisme de financement intermédiaire entre les dispositifs destinés à soutenir des projets particuliers et les dotations forfaitaires pluriannuelles. Les ONG craignent que le nouveau système n'entraîne une baisse des financements alloués aux organisations de plus petite taille. Le DFID devrait donc s'assurer que ses mécanismes de financement sont suffisamment variés pour lui permettre de soutenir les activités de toutes les organisations de la société civile susceptibles de contribuer à promouvoir le développement. Une autre question qui se pose est celle de savoir comment renforcer le rôle de la société civile dans les pays partenaires.

CHAPITRE 3

GRANDS THEMES ET QUESTIONS TRANSVERSALES

Lutte contre la pauvreté

Le cadre stratégique et les pratiques concrètes du DFID suivent de près les *Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté* récemment adoptées par le CAD. Pendant que ces dernières étaient mises au point, le DFID s'employait en parallèle à définir sa propre stratégie de lutte contre la pauvreté. De tous les Membres du CAD, le Royaume-Uni est un de ceux dont l'approche est la plus progressiste car visant à prendre systématiquement en compte les questions de lutte contre la pauvreté. Parmi les grandes caractéristiques de sa démarche, on citera les suivantes :

- *Orientation stratégique globale* : Du fait qu'elle intègre le principe du développement durable, la stratégie arrêtée par le DFID pour atteindre son objectif suprême, faire reculer la pauvreté, va au-delà de ce qu'impliquerait une approche axée sur le bien-être et la satisfaction des besoins essentiels. Le Livre blanc sur la mondialisation a élargi la notion de questions liées au développement. C'est pourquoi la politique commerciale, l'expansion du secteur privé et la prévention des conflits font désormais partie intégrante des domaines dans lesquels la lutte contre la pauvreté appelle une action. De même, les ambitions du Royaume-Uni ne se limitent plus à apporter une aide, mais aussi à faire en sorte que ses politiques soient cohérentes et contribuent à l'instauration d'un développement durable.
- *Collaboration avec les autres acteurs*. Engagé dans une ambitieuse stratégie d'influence, le DFID encourage les institutions multilatérales à axer davantage leur attention sur la lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs internationaux de développement. Il préconise ainsi que la CE mette davantage l'accent sur les pays pauvres et que la Banque mondiale recentre ses activités sur les habitants pauvres des pays à revenu intermédiaire. Le DFID noue aussi des alliances avec les donateurs bilatéraux ayant des vues similaires, par exemple au sein du Groupe d'Utstein que le Royaume-Uni a formé avec l'Allemagne, la Norvège et les Pays-Bas. Enfin, le DFID redouble d'efforts pour associer à son action d'autres acteurs du Royaume-Uni en cherchant à établir des partenariats avec des groupes de la société civile et des entreprises privées.
- *Appropriation et partenariat*. Le programme du Royaume-Uni tient compte du fait qu'il est important de veiller à ce que les pays partenaires s'approprient davantage les programmes et projets de développement, ainsi que de la nécessité de donner une nouvelle assise à ses efforts en matière de partenariat. Grâce à un renforcement de la décentralisation au profit des bureaux locaux, auxquels ont été dévolus des pouvoirs plus étendus, le DFID est davantage à même de nouer des partenariats avec les pays en

développement et d'adapter ses priorités stratégiques aux réalités du terrain. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'aide, le DFID fait un usage croissant et milite activement en faveur des approches sectorielles et du soutien budgétaire direct. Les stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur l'initiative des pays concernés, en particulier les CSLP, peuvent servir de référence au DFID pour l'élaboration de ses propres stratégies et programmes par pays. Une orientation de cette nature exige une connaissance et une acceptation des risques encourus, ainsi qu'une adaptation des systèmes de comptabilité et de contrôle internes du DFID, qui doivent néanmoins rester conformes aux normes en vigueur dans la fonction publique britannique. Le DFID compte faire des CSLP le fondement de sa prochaine génération de stratégies par pays.

- *Volume et répartition de l'aide.* Le DFID peut escompter une augmentation régulière de son budget, qui lui permette de s'acquitter de ses engagements et de mener plus facilement à bien son ambitieux programme d'action. L'adoption d'un système de planification pluriannuel a rendu ses engagements financiers plus transparents pour ses partenaires. S'appuyant sur les résultats d'une évaluation interne concernant le mode de répartition de l'APD de nature à avoir les effets les plus marqués du point de vue de la réalisation des objectifs internationaux de développement, le DFID a fait une place plus grande à l'Asie du Sud et affecté davantage de ressources à l'Inde où vivent un tiers des pauvres de la planète.
- *Ressources humaines.* Ce qui fait la force du DFID avec son approche globale de la lutte contre la pauvreté, c'est le grand nombre d'agents très qualifiés et dévoués que comprend son personnel. La rotation de ses effectifs est faible, ce qui contribue à préserver la mémoire institutionnelle. La spécificité du DFID réside dans l'existence de « conseillers » spécialisés dans des disciplines diverses qui travaillent selon une démarche pluridisciplinaire. Leurs échanges avec les autres membres du personnel sont facilités par le fait qu'il en est affecté aux différents départements des services centraux de même qu'aux bureaux locaux. Le DFID a en outre la possibilité de faire appel à des compétences extérieures, qu'il puise dans de multiples « centres de ressources » (voir chapitre 5), pour compléter ses moyens internes

Le fait que certaines activités qui ne correspondent plus à l'approche stratégique du DFID aient été progressivement supprimées témoigne de l'intérêt plus grand que celui-ci porte à la lutte contre la pauvreté. Certaines propositions concernant des projets d'infrastructure ont été ainsi rejetées contrairement à ce qu'escomptaient les pays partenaires au vu des activités financées dans le passé dans le cadre de l'*Aid and Trade Provision*. Des réorientations majeures ont été opérées dans le programme en faveur de la Chine qui, avant 1997, se composait dans une large mesure d'activités financées par l'*Aid and Trade Provision* au profit de régions relativement développées du pays. Désormais, l'aide britannique est principalement dirigée vers des activités de la lutte contre la pauvreté dans les provinces occidentales, qui figurent parmi les plus déshéritées du pays. Au Népal, la pertinence stratégique des projets en cours a fait l'objet d'une évaluation en vue de déterminer si ceux-ci favorisent ou, au contraire, entravent la réalisation des objectifs visés à un niveau plus élevé, ou encore sont sans effet sur elle. Les projets non conformes aux objectifs de la stratégie-pays sont peu à peu abandonnés.

Un certain nombre de problèmes se posent néanmoins de façon manifeste :

- *Primauté de la lutte contre la pauvreté.* Les décisions concernant la répartition de l'aide entre les différents pays et régions se fondent sur le nombre de pauvres, la probabilité de réalisation des objectifs internationaux de développement, l'ampleur des apports de

ressources autres que l'aide et le caractère plus ou moins satisfaisant de l'environnement général. Trancher sur certains de ces critères nécessite parfois une grande subtilité de jugement, sans compter la difficulté qu'il y a à déterminer le poids relatif à affecter à chacun de ces critères. Au vu de l'augmentation de son budget, ce sont pourtant des questions sur lesquelles le DFID doit se pencher très sérieusement. Il est fondamental que, comme il le fait depuis quelques temps, le Royaume-Uni continue d'axer nettement son APD bilatérale sur les pays les plus pauvres, en particulier ceux où l'environnement général est satisfaisant, tout en conservant des relations, par le biais de dispositifs appropriés, avec les autres pays. Afin de renforcer l'impact des activités en termes de recul de la pauvreté, il convient en outre d'approfondir l'analyse dans certains autres domaines comme les liens entre détérioration de l'environnement et pauvreté et la promotion du secteur privé dans les pays pauvres.

- *Compromis liés à l'appropriation.* Parmi les pays les plus pauvres, nombreux sont ceux qui n'ont pas les moyens de tirer pleinement parti de l'aide apportée par le DFID et d'autres donateurs dans le cadre des approches sectorielles et du soutien budgétaire direct. Dans ce cas, le DFID s'applique à trouver des mécanismes efficaces de renforcement des capacités et d'autres moyens d'améliorer l'offre de services. Une autre question est celle de l'équilibre à trouver entre la rigueur des normes de qualité appliquées par le DFID et l'aptitude des partenaires à s'y soumettre, qu'il s'agisse du rythme à suivre ou des priorités à adopter. Se pose en outre en permanence la question de savoir quelle est la meilleure manière de procéder dans les pays peu performants et quelle approche du partenariat appliquer dans le contexte de ces pays. Le DFID a acquis au fil de ses activités une expérience riche et précieuse dont il y a lieu de tenir compte afin que les enseignements qui s'en dégagent puissent être partagés.
- *Ajustements organisationnels.* Plusieurs des systèmes opérationnels existant au sein du DFID demandent à être adaptés, par exemple en vue d'améliorer l'établissement de rapports financiers sur le soutien budgétaire direct, d'accroître la qualité et la vitesse de l'information en retour sur les résultats des évaluations, et de perfectionner les instruments de mesure de l'impact de l'aide.
- *Gestion des connaissances.* Le DFID doit encore remédier au décalage existant entre son cadre d'action, ambitieux et bien structuré, et les instructions données à son personnel sur la façon de le mettre en œuvre. Les conseillers jouent un rôle de premier plan, mais ils doivent résoudre l'épineuse question de savoir comment diffuser les nouvelles approches dans l'ensemble des départements du DFID sans noyer leurs collègues sous une avalanche de demandes d'informations complémentaires ou de nouvelles normes stratégiques et pratiques. Le DFID pourrait aussi mieux exploiter la connaissance et l'expérience, solides et fort utiles, de la situation concrète sur le terrain et des contextes nationaux, que possèdent ses administrateurs et les gestionnaires des programmes par pays. Les systèmes de suivi et d'évaluation présentent actuellement un certain nombre d'insuffisances et sont peu appliqués (voir le chapitre 5), ce qui nuit à une véritable mise en commun de l'expérience acquise et des enseignements qui s'en dégagent. Une étude de la gestion des connaissances est en cours de réalisation au DFID.

Approches spécifiques de la lutte contre la pauvreté

Services sociaux de base

Aussi bien dans le domaine de la santé que dans celui de l'éducation, la liste des activités et des projets de financement en gestation au DFID ne cesse de s'allonger. De plus en plus souvent, ces activités sont conçues pour étayer des politiques sectorielles mises en œuvre sous la conduite des partenaires et font l'objet d'une coordination avec les autres donateurs. Dans l'avenir, l'aide apportée par le DFID s'appuiera sur des dispositifs de financement flexibles à moyen terme, les fonds étant acheminés dans la mesure du possible par l'intermédiaire des propres mécanismes des gouvernements des pays partenaires. Bien que la stratégie du DFID soit axée sur la réalisation des objectifs internationaux de développement, celui-ci s'applique de plus en plus à étendre son soutien à des programmes sectoriels intégrés de manière à garantir l'adoption par les pouvoirs publics d'une démarche globale et cohérente à l'égard des secteurs de la santé et de l'éducation. Au niveau international, le DFID participera à l'élaboration d'accords d'allègement de la dette qui permettront aux gouvernements des pays partenaires d'accroître les dépenses qu'ils consacrent aux services sociaux de base, conformément aux CSLP. Compte tenu du rôle déterminant que l'approvisionnement en eau et l'assainissement ainsi que les infrastructures urbaines ont à jouer dans la réalisation des objectifs internationaux de développement concernant la santé, le DFID a également élaboré des *Target Strategy Papers* pour ces domaines.

Santé

Le *Target Strategy Paper* intitulé *Better Health for Poor People* expose les grandes lignes de l'approche adoptée par le DFID pour le secteur de la santé, laquelle s'articule autour des axes suivants : s'attaquer aux problèmes de santé prioritaires des pauvres et accroître l'accès de ces derniers aux soins, aux services et aux produits ; créer des systèmes de santé robustes et efficaces ; promouvoir une action plus efficace, à l'échelle mondiale, contre le VIH/sida ; favoriser l'instauration des conditions sociales, politiques et matérielles nécessaires pour permettre des modes de vie plus sains. A cet effet, le DFID s'applique à appuyer les efforts déployés à l'échelle mondiale et à renforcer les systèmes de santé des pays en développement. L'accent est mis sur les pays les plus pauvres, l'action du DFID dans les pays à revenu intermédiaire se limitant à des activités d'assistance technique qui ont un puissant effet de levier et visent à favoriser un redéploiement des ressources nationales afin de renforcer l'équité en matière de santé. Le cadre ainsi défini par le DFID tient compte de l'importance stratégique de la santé pour la lutte contre la pauvreté, et traduit la nécessité d'engager une action qui amène tous les départements du DFID à conjuguer leurs efforts et ne se borne plus strictement au secteur de la santé.

Le cas du secteur de la santé illustre bien le recours croissant que fait le DFID au travail en équipes pluridisciplinaires, surtout en ce qui concerne le VIH/sida. Etant donné la menace qu'elle représente pour le développement d'une manière générale, la pandémie de sida est devenue, au sein du DFID, un problème de premier plan qui appelle une action dans de multiples domaines. Un *Target Strategy Paper* publié en mai 2001 sous le titre *HIV/AIDS Strategy* offre un aperçu général des dispositions à prendre pour renforcer cette approche multisectorielle et intégrer les efforts de prévention du sida dans toutes les activités du DFID, mais surtout dans celles qui concernent la santé, l'éducation et les moyens d'existence.

Education

Le cadre d'action du DFID dans le domaine de l'éducation est décrit dans le *Target Strategy Paper* intitulé *Challenge of Universal Primary Education*. Composée de trois volets, la stratégie du DFID s'articule autour d'activités menées au niveau international et à l'échelon local et de programmes de recherche et de transfert des connaissances. Au niveau international, le DFID participe à la définition et à la coordination des engagements, des politiques et des programmes internationaux visant à la réalisation de l'objectif « L'éducation pour tous » énoncé dans le Cadre d'action de Dakar. A l'échelon local, priorité est donnée à l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'enseignement primaire dans les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud qui se sont engagés à ouvrir à tous l'enseignement primaire et à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. Quant aux programmes de recherche et de transfert des connaissances, ils mettent l'accent sur des questions transversales comme le VIH/sida, les conflits et l'environnement, le but étant de mettre en commun l'expérience acquise, de dégager des enseignements utiles et de suivre les résultats obtenus.

Si le DFID s'intéresse aujourd'hui davantage à l'éducation, en particulier l'éducation de base et l'enseignement primaire, il est également attentif aux moyens d'assurer un développement plus large des compétences. Diverses approches nouvelles et originales sont expérimentées en dehors des systèmes d'enseignement ordinaire, dans le but d'accroître les possibilités d'apprentissage à distance et d'atteindre les enfants marginalisés. Les mécanismes régissant l'octroi par le DFID de bourses d'études supérieures ont été revus de manière à renforcer la contribution de ces dispositifs à la création des compétences essentielles pour le développement et des capacités nécessaires à la formation de personnel qualifié dans les pays pauvres.

L'alphabétisation commence à figurer parmi les questions transversales qui sont prises en compte dans les programmes du DFID. Elle est considérée comme un problème qui déborde le domaine de l'éducation et doit par conséquent être intégré dans une stratégie plus globale de développement. Un meilleur accès à l'information permet aux individus de mener une vie plus satisfaisante, d'exercer plus efficacement leurs responsabilités et de contester les inégalités découlant des systèmes de socialisation existants. Par conséquent, l'alphabétisation ouvre la perspective d'une vie meilleure du point de vue social, culturel, économique et politique, et elle en constitue un préalable. Les participants au Forum mondial sur l'éducation qui a eu lieu à Dakar se sont engagés à améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, en particulier des femmes appartenant au groupe d'âge 16-24 ans. Malgré les efforts qui sont déployés de longue date dans le domaine de l'alphabétisation, surtout en Asie, et l'appui non négligeable qu'apportent à cet égard les organismes d'aide, les effets produits paraissent dans l'ensemble inégaux, une place insuffisante étant faite aux formes d'instruction élémentaire que les populations concernées jugent importantes pour leur vie quotidienne.

Egalité homme-femme

Le Livre blanc de 1997 réaffirmait l'engagement du Royaume-Uni de placer les questions d'égalité entre hommes et femmes au cœur même de ses efforts en faveur du développement, en faisant de l'émancipation des femmes une condition préalable de l'élimination de la pauvreté. Cet engagement de principe a été traduit en actes, comme en témoigne le doublement, au cours de la seconde moitié des années 90, de la part des dépenses consacrée à la promotion de l'égalité entre les sexes, qui a atteint 46 % du total des engagements bilatéraux en 1998/99. La stratégie du DFID dans ce domaine est exposée dans le *Target Strategy Paper* intitulé *Poverty Elimination and the Empowerment of Women*, qui a été publié en septembre 2000. Ce document a annoncé une importante modification des priorités en indiquant qu'à l'avenir, le DFID s'attacherait essentiellement à soutenir une transformation profonde des politiques, de la législation et des mentalités. Cette évolution résulte de la mise en

pratique de l'un des principaux enseignements dégagés de l'expérience des donateurs, selon lequel on ne peut changer les choses de façon radicale qu'en axant les efforts sur une réforme d'envergure de l'action gouvernementale, la modification des lois et réglementations, la redistribution des ressources financières et la transformation des mentalités à travers le débat public. C'est ainsi qu'ont été couronnées de succès deux initiatives auxquelles le DFID a apporté sa contribution : la mise au point de méthodes pour l'établissement de bilans de pauvreté participatifs, qui permettent d'intégrer le point de vue des pauvres, notamment des femmes, dans l'élaboration des politiques nationales, et la *Gender Budget Initiative* du Secrétariat du Commonwealth, qui consiste à analyser les dépenses publiques en examinant la façon dont les avantages qu'elles procureront seront répartis entre les hommes et les femmes. Outre qu'il entend renforcer son soutien aux partenaires des pays en développement et sa collaboration avec les autres partenaires internationaux, le DFID continuera d'étoffer ses propres capacités en favorisant la recherche, le développement des connaissances, l'information et le perfectionnement des compétences.

Au sein du DFID, on a le sentiment que les efforts d'intégration de la dimension homme-femme ont été assez efficaces. Selon une étude réalisée à la demande du département chargé du développement social¹⁶, les projets faisant appel aux approches participatives ont répondu le mieux aux préoccupations concernant l'égalité entre hommes et femmes. Cette étude a en outre montré que l'on a encore tendance à croire qu'il suffit d'orienter les ressources vers les femmes pour favoriser l'égalité entre les sexes, et que l'on ne tient pas suffisamment compte du fait qu'il existe entre eux des rapports de pouvoir inégaux. Il a été constaté que les conseillers en matière de développement social jouaient un rôle variable dans la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, selon qu'ils participaient au projet en tant que responsables ou comme experts techniques. Enfin, bien qu'à tous les niveaux les agents portent un vif intérêt à cette question et soient conscients de son importance, il subsiste une certaine résistance motivée par l'idée que l'action en faveur de l'égalité entre les sexes risque d'être en contradiction avec la culture des pays partenaires.

Des moyens d'existence durables

Craignant que les activités de développement traditionnelles ne parviennent pas à atteindre les populations vivant dans une extrême pauvreté, le DFID a adopté et mis en œuvre des approches fondées sur la notion de moyens d'existence durables. Ces approches inscrivent les priorités du développement dans une optique nouvelle et visent à faire reposer celui-ci sur les atouts que possèdent les pauvres (au lieu de se concentrer sur la satisfaction de leurs besoins). Le but est de donner à ces derniers davantage de chances d'échapper à la pauvreté en leur permettant d'améliorer leurs productions, d'accroître leur bien-être matériel et de renforcer leur résistance à des difficultés passagères (maladie, chômage ou mauvaise récolte). Ces approches reposent, entre autres, sur le principe selon lequel les activités axées sur la pauvreté doivent être au service de l'être humain, ouvertes aux aspirations des intéressés et participatives, réalisées en partenariat, et ce à plusieurs niveaux, et viables. Le DFID collabore avec plusieurs autres organismes de développement, qui appartiennent surtout au système des Nations unies, et a contribué à la création d'un site web interactif en vue de faciliter la diffusion des enseignements dégagés de l'expérience et la définition de bonnes pratiques (voir www.livelihoods.org). Le principal problème que le DFID a encore à résoudre est d'intégrer les approches fondées sur la recherche de moyens d'existence durables dans les activités de ceux de ses services qui ne sont pas concernés par la gestion des ressources naturelles. Se pose en particulier la question de savoir comment promouvoir cette démarche auprès des spécialistes des secteurs sociaux, qui ont opté pour l'approche sectorielle. Il reste encore à déterminer l'intérêt que ces stratégies axées sur les communautés de base peuvent présenter pour la politique générale de lutte

16. *Promoting Equality Between Women and Men*, SD SCOPE Paper No 2, janvier 2000.

contre la pauvreté. C'est pourquoi le DFID a demandé la réalisation d'une étude sur la meilleure façon de mettre les approches fondées sur la recherche de moyens d'existence durables au service des stratégies de lutte contre la pauvreté d'envergure nationale.

Environnement

La protection et l'amélioration de la gestion du milieu naturel et physique occupent une place de premier plan dans la stratégie britannique de lutte contre la pauvreté. Le Royaume-Uni est très attentif aux questions d'environnement et aux liens qu'elles peuvent avoir avec la pauvreté, et a acquis des compétences approfondies dans ce domaine, mais une démarche plus systématique s'impose. A cet égard, le DFID prévoit de prendre des mesures à trois niveaux : aider les pauvres à s'attaquer aux problèmes d'environnement qui influent directement sur leurs moyens d'existence ; remédier aux détériorations causées à l'environnement par d'autres catégories de la population mais ayant des répercussions directes sur les moyens d'existence des pauvres ; contribuer au renforcement du cadre stratégique et institutionnel de gestion de l'environnement d'une manière qui soit profitable aux pauvres. Le DFID est résolu à œuvrer à la réalisation de l'objectif international de développement durable à travers ses programmes bilatéraux et les relations qu'il entretient avec les institutions multilatérales. Ses efforts consistent essentiellement à aider les gouvernements des pays partenaires à intégrer dans les CSLP des programmes essentiels pour la lutte contre la pauvreté, comme ceux qui concernent l'environnement ou le VIH/sida, problèmes qui, pour l'heure, n'occupent pas une place de premier plan, voire ne sont qu'à peine effleurés, dans les documents existants. Par ailleurs, le DFID s'attache à promouvoir la cohérence des politiques, à la fois dans l'ensemble de l'administration britannique et au sein de l'Union européenne, notamment en veillant à ce que les politiques concernant le commerce international, les normes du travail, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle soient conformes aux intérêts des pays en développement sur le plan de l'environnement.

Les activités menées avec les partenaires à l'échelon local ont essentiellement pour but : d'analyser les liens entre détérioration de l'environnement et pauvreté, de promouvoir les principes du développement durable, d'intégrer les questions d'environnement dans les programmes sectoriels, de soutenir la société civile, le secteur privé et les programmes de recherche et de transfert des connaissances propres à faire reculer la pauvreté en permettant une meilleure gestion de l'environnement, d'encourager une réforme des institutions et des politiques intéressant l'environnement, de renforcer les avantages découlant des conventions mondiales pour les pays, et d'œuvrer à la protection de l'environnement et à la prévention des conflits et des catastrophes. Au niveau international, le DFID poursuit les trois priorités suivantes : veiller à ce que les principes relatifs à la viabilité (énoncés dans les stratégies nationales de développement durable) soient pleinement pris en compte dans les CSLP, stimuler les efforts visant à la réalisation de travaux plus systématiques sur la comptabilité écologique, et faire en sorte que le Mécanisme de développement propre soit adopté et mis en œuvre aussitôt que possible. A cet effet, il s'emploie à renforcer la mise en commun de l'expérience acquise et des leçons qui s'en dégagent avec les pays partenaires et d'autres donateurs, à promouvoir la convergence des cadres élaborés sous la conduite des pays, et à soutenir les dispositifs de financement au service de la protection de l'environnement mondial.

Malgré l'importance qui est accordée aux questions d'environnement, les programmes du DFID présentent des lacunes manifestes. Il ressort d'une évaluation¹⁷ que la possibilité d'utiliser l'environnement comme instrument du développement (au lieu de le considérer comme un risque à tempérer, voire à réduire au minimum) n'a pas été totalement prise en compte dans l'ensemble des programmes bilatéraux. La pleine intégration des problèmes d'environnement dans les stratégies

17. *Environmental Evaluation Synthesis Study: Environment: Mainstreamed or Sidelined?*, DFID, janvier 2000.

bilatérales, la définition d'objectifs de résultats pouvant faire l'objet d'un suivi et la question de savoir si la responsabilité de la promotion de la protection de l'environnement et du suivi des résultats obtenus dans ce domaine doit relever d'une autorité centrale ou, au contraire, de tout un chacun figurent au nombre des principaux problèmes recensés. Il est aussi souligné que l'un des moyens de résoudre certains de ces problèmes serait de renforcer la collaboration intersectorielle et d'amener les différents groupes de conseillers à adopter des approches communes. Parmi les efforts récemment déployés pour favoriser l'intégration des questions d'environnement, figure tout un éventail d'actions de formation et d'information assurées par les conseillers en matière d'environnement. Le DFID estime qu'il existe désormais une prise de conscience aiguë de l'importance que revêt l'intégration des questions d'environnement, même s'il subsiste des incertitudes quant aux moyens de la réaliser dans la pratique.

Gestion des affaires publiques

La politique du DFID concernant la gestion des affaires publiques est inspirée par le souci de faire en sorte que celle-ci soit bénéfique aux pauvres. Bien qu'il n'existe pas dans ce domaine d'objectif international d'ordre quantitatif, la gestion des affaires publiques est censée avoir un rôle à jouer dans la réalisation des objectifs internationaux de développement. Un document d'orientation consacré à ce sujet a été diffusé pour consultation en juin 2000, mais n'a pas encore été finalisé. En octobre 2000, a été publié un autre document d'orientation soulignant l'importance de la prise en compte des questions touchant aux droits de l'homme pour la réalisation des objectifs internationaux de développement. Dans le passé, le DFID a consacré l'essentiel de ses efforts à rehausser l'efficacité de l'administration grâce à des réformes de la fonction publique et des réformes budgétaires, l'amélioration des services de police, le renforcement des pouvoirs locaux et la privatisation des entreprises publiques. La stratégie proposée va au-delà des principes traditionnels de démocratie, d'Etat de droit et de bonne gestion des affaires publiques et offre un cadre de nature à favoriser l'intégration de cette dernière. Le DFID a recensé sept conditions essentielles à remplir pour rendre les gouvernements plus sensibles aux besoins des pauvres et atteindre les objectifs internationaux de développement : faire en sorte que les systèmes politiques offrent des possibilités à tous, instaurer la stabilité macro-économique et promouvoir l'investissement privé et le commerce, mettre en place un cadre d'action favorable aux pauvres, assurer la fourniture de services de base efficaces, rendre la justice accessible, garantir la sécurité nationale, et combattre la corruption. Les actions bilatérales du DFID seront axées sur les pays en développement et en transition les plus pauvres qui ont les plus grandes difficultés à améliorer la qualité de leur administration et ont donc besoin d'un soutien plus important. En revanche, le DFID ne juge pas utile d'appuyer la réalisation de travaux sur la gestion des affaires publiques dans le cadre de chacun de ses programmes par pays, et envisage par conséquent de renforcer sa collaboration avec d'autres organismes qui possèdent davantage de compétences dans certains domaines.

Intégration des questions transversales : les problèmes qui subsistent

En vertu de la démarche adoptée par le DFID, c'est aux membres de son personnel à tous les niveaux qu'il incombe d'assurer l'intégration des questions transversales dans leurs travaux. Cette approche offre l'avantage de garantir que l'ensemble des services du DFID s'associent à cet effort, mais comporte aussi un danger de dilution. L'expérience du CAD tend à montrer que, parfois, les objectifs poursuivis sur le principe ne se concrétisent pas faute de compétences techniques et de ressources financières et humaines suffisantes, ainsi que de dispositifs adéquats de suivi et d'aide à la gestion. Certains groupes consultatifs se sont vu confier un rôle de chef de file pour certaines questions, mais on ne voit pas toujours très bien ce que ce rôle implique ou de quelle mission est ainsi investi le groupe consultatif concerné. La situation est rendue encore plus complexe par le fait que les

responsabilités relatives à la lutte contre la pauvreté sont partagées entre les économistes et les conseillers en matière de développement social, et que les questions d'égalité homme-femme est un des multiples domaines dont les seconds ont la charge.

En outre, on ne sait pas au juste qui des groupes de conseillers ou des gestionnaires des programmes par pays est en définitive comptable des résultats donnés par les efforts d'intégration. Les premiers sont responsables de l'approche stratégique et de l'étude des questions de fond et possèdent à cet égard un avantage comparatif, tandis que les seconds sont chargés de la mise en œuvre du programme dans son ensemble. En fait, il ne s'agit pas d'un problème fondamental puisque conseillers et gestionnaires des programmes collaborent étroitement sur le terrain. Les conseillers ont un rôle à jouer pour appuyer les changements et doivent organiser des activités de formation dans leurs domaines de compétence respectifs. Cependant, la formation du personnel est de plus en plus axée sur les processus plutôt que sur les contenus, la priorité étant actuellement donnée aux qualités de négociations et autres aptitudes propres à renforcer la contribution du personnel à la mission d'influence du DFID. Certains groupes de conseillers ont à leur disposition, pour financer des études, un budget qui peut servir à promouvoir les efforts d'intégration au sein du DFID. C'est le cas au département chargé de la politique de l'environnement.

L'expérience du DFID concernant l'égalité homme-femme et l'environnement donne à penser que, pour assurer la concrétisation des engagements pris, il est nécessaire d'élaborer un plan d'action plus clair qui indique précisément la marche à suivre et les objectifs visés, ainsi que la répartition des fonctions et des responsabilités en matière de promotion, de mise en œuvre et de suivi. Le recours croissant à des approches sectorielles ou aux CSLP pour l'acheminement de l'aide ouvre davantage de possibilités pour la prise en compte des questions transversales. Toutefois, au vu de ce qu'on a pu observer dans plusieurs pays où ont été établis des CSLP, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer pleinement les questions homme-femme et d'environnement. Étant donné qu'il est très favorable à cette démarche, le DFID devrait poursuivre ses efforts dans ce domaine, en étant particulièrement attentif à la nécessité de trouver des moyens de travailler efficacement avec les autres partenaires dans le cadre du dialogue sur les mesures à prendre dans les pays concernés.

Les conseillers spécialisés dans les moyens d'existence durables ont élaboré, en vue d'une intégration fructueuse de cette question, une liste de principes essentiels qui sont également valables pour la plupart des autres domaines. Le premier consiste à éviter que les nouvelles approches soient perçues comme étant imposées par les services centraux. L'adaptation au changement exige une certaine cohérence. Les initiatives nouvelles doivent reposer dans la mesure du possible sur les mécanismes existants et faire appel à des cadres conceptuels simples qui s'articulent autour de principes de base. Pour assurer effectivement l'intégration des questions transversales, il faut perfectionner les compétences et réserver du temps pour l'acquisition de connaissances, notamment en prévoyant la marge de manœuvre nécessaire à un apprentissage par la pratique. Il y a intérêt à favoriser l'entente et à faciliter la collaboration pour permettre la mise en commun des approches nouvelles, et les échanges directs demeurent importants.

Prévention des conflits et aide d'urgence

Les deux Livres blancs consacrés par le Royaume-Uni à l'élimination de la pauvreté dans le monde spécifient qu'il est indispensable de prévenir les conflits pour faire reculer la pauvreté. La sécurité occupe un rang élevé dans l'ordre des priorités britanniques concernant le développement, et le Royaume-Uni joue dans ce domaine un rôle actif et novateur. Les activités du DFID en la matière découlent des orientations générales fournies dans une déclaration publiée en 1999 sous le titre *Conflict Reduction and Humanitarian Assistance*. Les quatre priorités suivantes y sont énoncées : i)

Royaume-Uni

réduction des armes légères, en particulier par le biais des mécanismes britanniques et européens d'octroi des licences d'exportation ; ii) réforme du système des Nations unies (notamment mise en œuvre des recommandations du rapport Brahimi sur les opérations de paix) ; iii) réforme du secteur de la sécurité ; iv) intégration de la prévention des conflits dans les activités de développement.

Afin de pouvoir traiter de problèmes qui ne relevaient pas jusqu'à présent de son programme d'action en faveur du développement, le DFID a agrandi son département des conflits et des affaires humanitaires et recruté des agents dotés d'acquis divers touchant à ces domaines nouveaux. Le DFID fait en outre appel aux connaissances spécialisées fournies par un centre de ressources, le Centre for Defence Studies du King's College de Londres.

En 2000, le Royaume-Uni a adopté une approche plus systématique de la prévention des conflits en créant deux fonds communs distincts pour les conflits, l'un étant consacré à l'Afrique et l'autre au reste du monde. Ces fonds sont financés par les budgets de l'aide, des affaires étrangères et de la défense, un complément étant apporté par le ministère des Finances. Ils font l'objet d'une programmation conjointe, à l'appui d'initiatives de prévention des conflits, et répondent à un même objectif du *Public Service Agreement*. Ces fonds communs permettent de renforcer la coordination et la cohérence des politiques, et le DFID estime qu'ils accroissent l'impact de son action. Des contraintes sont néanmoins constatées en ce qui concerne la flexibilité ou la programmation et la rapidité des interventions. Étant donné le type d'interventions financées, le volume des dépenses susceptibles d'être comptabilisées dans l'APD risque de ne pas être identique à celui de la contribution du DFID.

Intégration de la prévention des conflits

Afin de mieux analyser l'impact des conflits sur les programmes de développement, le DFID procède à son évaluation à travers un certain nombre d'études de cas. Les enseignements dégagés jusqu'à présent ont fait l'objet d'une synthèse qui forme l'assise de lignes directrices internes sur l'évaluation des conflits. À la suite d'une évaluation de cette nature réalisée au Népal en 2000, a été constitué un « Peace Support Group » qui mène des travaux conjoints sur les effets du conflit au niveau de la lutte contre la pauvreté et des droits de l'homme, et a proposé un plan d'action indiquant concrètement les domaines dans lesquels les donateurs peuvent soutenir les efforts déployés par le Népal pour faire face aux conséquences de ce conflit.

Le DFID fait œuvre de pionnier en coopérant avec le secteur privé (en particulier l'industrie minière) dans le domaine de l'évaluation des conflits. Une conférence internationale consacrée à la contribution des entreprises à la prévention des conflits a ainsi été organisée à Londres en 2000 ; elle a rassemblé 120 participants, dont plus de la moitié appartenaient au monde des affaires et parmi lesquels figuraient des représentants des services centraux aussi bien que des agents de terrain en poste dans des zones touchées par des conflits. Le but était d'ouvrir un débat sur le rôle plus constructif que les entreprises peuvent jouer dans la prévention des conflits, l'appropriation et l'exploitation des ressources naturelles ayant souvent été à l'origine de conflits violents et de violations des droits de l'homme.¹⁸

18. Les conclusions de cette conférence sont récapitulées dans *Business & Peace Conference Final Report*, DFID et FCO, Londres, mai 2000.

Réforme du secteur de la sécurité

Le Royaume-Uni est conscient de l'importance de la réforme du secteur de la sécurité dans les pays en développement en raison de son incidence sur la prévention des conflits. L'existence de secteurs de la sécurité importants, répressifs et antidémocratiques constitue souvent l'un des principaux obstacles au progrès dans les pays en développement. Le DFID admet aussi que l'intégration des questions, sensibles, de gestion du secteur de la sécurité et des dépenses militaires dans ses programmes présente un grand risque. Cependant, il est peut-être plus risqué encore de laisser ces questions de côté.

La réforme du secteur de la sécurité est particulièrement importante dans les pays qui sortent d'un conflit, dans lesquels il est essentiel de faciliter le retour à la vie civile des très nombreux soldats démobilisés. Le Sierra Leone est un exemple qui illustre ce qu'il en coûte de ne pas s'occuper de ces questions suffisamment tôt et de façon suffisamment dynamique. Les autorités britanniques sont convaincues que beaucoup de souffrances humaines et de dommages aux infrastructures auraient été évités si la communauté internationale était intervenue plus rapidement et de façon plus déterminée pour soutenir la restructuration des forces de sécurité. Le Royaume-Uni est aujourd'hui présent au Sierra Leone par l'intermédiaire d'un programme conjoint DFID, FCO et ministère de la Défense qui comprend une aide en faveur de la formation des membres de la nouvelle armée du pays. Le DFID apporte son concours dans les domaines de la gestion des affaires publiques, de la promotion des droits de l'homme et de la reconstruction après un conflit.

Aide humanitaire

Le Département du DFID chargé des questions humanitaires et des conflits bénéficie d'une grande autonomie, ce qui lui permet de fonctionner de manière efficace sans subir de pressions politiques. Les ressources sont allouées en fonction des besoins de façon « impartiale mais non neutre » en ce sens que le DFID s'efforce aussi de traiter les causes des conflits. Le DFID réserve 10 à 15 % environ des fonds affectés à l'aide d'urgence à des activités de renforcement des capacités visant à parer des catastrophes futures. Si l'on manque de ressources financières dans le cadre d'une situation d'urgence, des crédits supplémentaires peuvent être obtenus sur des réserves spéciales constituées par le DFID et le ministère des Finances. Le DFID coopère de plus en plus avec des organisations internationales sur la base d'accords de partenariat, les *Institutional Strategy Papers*.

Le DFID reste maître de l'orientation stratégique et du contrôle global de la qualité et il conserve la responsabilité financière et politique des activités, mais c'est une équipe spéciale, l'Emergency Response Team (ERT), qui assure la gestion sur le terrain des opérations humanitaires et apporte ses conseils spécialisés aux organisations humanitaires internationales. Les membres de l'ERT doivent pouvoir se mobiliser en six heures et d'autres spécialistes peuvent être libérés dans les douze heures. D'autres donateurs, les organismes humanitaires de l'ONU et l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) souhaiteraient étudier la possibilité de recourir aux services de l'ERT et/ou de reproduire son modèle.

Développement du secteur privé

Le cadre stratégique du DFID témoigne d'une reconnaissance que le secteur privé est le principal moteur de la croissance économique. Malgré le vaste débat auquel donne lieu la contribution du secteur privé au recul de la pauvreté, le DFID comme beaucoup d'autres Membres du CAD, s'interroge toujours sur le meilleur moyen de promouvoir le secteur privé dans les pays en développement. La difficulté est de trouver un juste milieu entre fournir une aide à la création d'un

environnement propice, et apporter un concours direct à des entités privées sans fausser le jeu du marché. Les activités dans ce domaine relèvent de deux départements que le DFID a récemment créés et qui sont placés sous la responsabilité de l'économiste en chef : le Département chargé de la politique à l'égard du secteur privé (qui remplace le Département chargé du partenariat avec les entreprises) et le Département chargé du développement des entreprises. La stratégie du DFID à l'appui du développement des entreprises a pour objet : i) d'améliorer l'environnement juridique et réglementaire dans lequel opèrent les entreprises ; ii) de développer les marchés, institutions et instruments financiers afin de soutenir le développement des entreprises (en particulier les micro-entreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises) ; et iii) de remédier au manque de connaissances concernant la gestion, les technologies et les marchés. Cependant, dans les programmes bilatéraux par pays du DFID, l'attention pourrait être davantage centrée, au-delà du développement de l'entreprise, sur la définition d'actions prioritaires où la participation du secteur privé local est déterminante pour assurer un développement rural durable ou la prestation de services sociaux.

Le Livre blanc de 1997 jette les fondements du partenariat du DFID avec les entreprises britanniques et le DFID soutient un certain nombre d'initiatives associant le secteur public et le secteur privé en vue de promouvoir un comportement responsable de la part des entreprises dans des domaines tels que les normes du travail, la corruption, les droits de l'homme, les conflits, l'environnement, l'impact sur l'économie locale et l'investissement. Cette action est conforme aux *Orientations du CAD concernant le rôle de la coopération pour le développement à l'appui de l'expansion du secteur privé*.

La CDC est l'un des principaux instruments dont dispose le Royaume-Uni pour investir dans le secteur privé des pays en développement. Lorsqu'il a été décidé, pour élargir sa base de ressources, de la privatiser et d'en faire un partenariat public-privé, la CDC a subi une restructuration en profondeur, a été rebaptisée *CDC Capital Partners* et transformée en une société publique à responsabilité limitée habilitée à opérer des prises de participation. Un nouveau code de conduite a été adopté ainsi qu'une nouvelle politique de l'investissement selon laquelle 70 % de l'ensemble des investissements doivent être effectués dans des pays pauvres, dont au moins 50 % en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud (sur une période de cinq ans). Cette exigence sera difficile à satisfaire en raison de l'absence de possibilités d'investissement satisfaisantes dans ces régions. Les résultats pour 2000 ne sont pas prometteurs : l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud représentent respectivement 20 % et 7 % de l'ensemble des nouveaux investissements. Reste à savoir si la CDC pourra atteindre le double objectif qui lui a été fixé, c'est-à-dire promouvoir le développement en investissant dans des projets viables et responsables sur le plan social tout en dégagant suffisamment de bénéfices pour obtenir les rendements financiers élevés que demandent les investisseurs privés. Il est donc à craindre que la CDC cherche des possibilités d'investissement plus attractives que celles qui s'offrent dans ses zones d'intervention traditionnelles. Il semble que cela soit déjà le cas car la valeur du portefeuille de la CDC dans l'agro-alimentaire a diminué de 35 % en 2000 et la plupart des investissements récents concernent des secteurs dont ne profite pas la très grande majorité des populations pauvres des pays en développement.

L'*Africa Private Infrastructure Financing Facility* a été instaurée en 2001 pour attirer les capitaux privés dans l'infrastructure des pays d'Afrique subsaharienne. Ce mécanisme réduira les risques pour les investisseurs en utilisant des dons pour mobiliser des prêts de la part des banques participantes. La Suède et la Suisse se sont associées à ce projet. Le *Business Linkages Challenge Fund*, lui aussi créé au début de l'année 2001, a de son côté pour objet de soutenir les efforts déployés par des entreprises de pays en développement pour nouer des relations avec des partenaires nationaux et internationaux. Il est destiné à favoriser le transfert de connaissances et à améliorer l'accès à l'information et aux marchés, éléments indispensables pour soutenir la concurrence sur le marché mondial.

L'*Ethical Trading Initiative* a pour sa part été mise en place en décembre 1997 en vue d'encourager les entreprises à travailler de façon constructive avec leurs fournisseurs afin d'améliorer les conditions de travail des salariés qui fabriquent leurs produits. Les normes promues par l'*Ethical Trading Initiative* sont issues de la Convention principale de l'Organisation internationale du travail. Cette initiative, à laquelle participent le secteur privé, des ONG et des syndicats, est indépendante des pouvoirs publics mais a reçu un financement de démarrage du DFID. Jusqu'ici, plus de 200 entreprises ont adopté des codes de conduite éthique mais leur application n'a pas encore été pleinement évaluée. L'initiative demeure néanmoins notable pour la contribution qu'elle apporte à la mise à l'épreuve d'approches en faveur de la promotion de lignes directrices sur l'éthique des entreprises.¹⁹

19. D'autres informations sur l'*Ethical Trading Initiative* peuvent être trouvées à l'adresse Internet suivante : www.ethicaltrade.org.

CHAPITRE 4

COHERENCE DES POLITIQUES

La cohérence des politiques telle que la conçoit le Royaume-Uni

Rendre cohérentes les politiques ayant des répercussions sur les pays en développement est l'une des priorités des pouvoirs publics britanniques. Pour y parvenir, le Royaume-Uni a adopté une démarche qui s'articule autour de trois axes : i) une volonté politique forte, ii) une meilleure utilisation des mécanismes de coordination existant au sein de l'administration et iii) la mobilisation des connaissances acquises par le DFID et de ses capacités d'analyse afin d'ouvrir de nouvelles voies dans le cadre de la réflexion engagée sur les questions d'actualité.

Le Livre blanc publié en 1997 définit le principe qui sous-tend la cohérence des politiques et en vertu duquel toute décision gouvernementale ayant des répercussions sur les pays en développement doit obéir à l'objectif que constitue le développement durable. Mais c'est le Livre blanc consacré ultérieurement à la mondialisation qui, en soulignant à quel point il est important de prendre en considération de façon systématique la dimension développement dans tous les aspects de la politique extérieure globale du Royaume-Uni, a fait de la cohérence des politiques une priorité incontournable. Dans ce document, l'objectif déclaré est de mettre l'accent sur les enjeux de la mondialisation et de définir un programme d'action pour gérer ce processus de telle manière qu'il contribue à faire reculer la pauvreté. Les Livres blancs annoncent également des initiatives spécialement destinées à renforcer la cohérence des politiques, dont certaines sont examinées dans la suite de ce chapitre. Ils ont été rédigés au terme d'un vaste processus de concertation entre les différents ministères et établissent un cadre solide dans lequel la coopération entre leurs services pourra s'inscrire.

Le fait que le DFID, issu de la transformation de l'Overseas Development Administration, soit devenu une instance autonome dirigée par un ministre qui siège au *Cabinet* a largement contribué à promouvoir la cohérence. Le ministre et le DFID peuvent ainsi participer à part entière aux systèmes de coordination existants et ce, en étant sur un pied d'égalité avec les autres instances. Il en est résulté un relèvement du niveau auquel les problèmes délicats et leurs solutions possibles peuvent être débattus. L'actuelle ministre du développement international fait désormais partie de la commission ministérielle des affaires étrangères et de la défense, ainsi que de deux sous-comités du *Cabinet* respectivement chargés des conflits et de la politique commerciale de l'UE. Elle siège en outre à des commissions ministérielles présidées par d'autres ministres. Un groupe de travail interministériel sur le développement a par ailleurs été créé : présidé par la ministre du Développement international, il réunit une douzaine d'instances dont les décisions ont des retombées sur le développement et qui sont en principe représentées par un vice-ministre, et a pour mission de renforcer les mécanismes de coordination à l'appui du développement et de suivre les progrès accomplis de façon générale sur la voie de l'amélioration de la cohérence des politiques. Le DFID lui-même est à présent pleinement et

formellement associé aux mécanismes de coordination interministériels alors que dans le passé, il ne pouvait exprimer ses positions que par la voix du FCO.

La plupart des autres services de l'administration britannique ne possèdent pas une connaissance et une expérience aussi vaste que le DFID des problèmes de développement et des pays en développement. Cela le place dans une situation privilégiée pour œuvrer sans relâche, au sein du secteur public, à la prise en compte des questions à l'ordre du jour dans le domaine du développement et inciter au besoin à l'action. Cela vaut même dans des domaines qui ne relèvent pas directement du champ de compétences du DFID, par exemple la politique commerciale, sujet sur lequel il a mené des travaux approfondis d'analyse.

La richesse des points de vue exprimés par le DFID sur des thèmes aussi variés que les droits de propriété intellectuelle et la mobilité des personnes témoigne de l'étendue de ses capacités d'analyse, due à la création, en son sein, d'une unité spécialisée dans l'étude des questions économiques internationales. Cette unité a été divisée en deux services chargés respectivement du commerce international et du secteur privé. Le DFID a lancé un certain nombre d'initiatives visant à encourager les entreprises à avoir un comportement responsable (dans des domaines comme les normes du travail, la corruption, les droits de l'homme, les conflits, l'environnement, les retombées sur l'économie locale et l'investissement) (voir le chapitre 3). C'est grâce à ces initiatives que la *CDC Capital Partners* et l'*ECGD* ont adopté de nouveaux principes déontologiques. Le *National Health Service*, contraint de recruter du personnel médical qualifié à l'étranger, a pour sa part élaboré des principes éthiques excluant tout recrutement risquant de porter préjudice aux services de santé d'un autre pays en occasionnant une fuite des cerveaux (sachant que l'effet net d'un recrutement doit aussi être apprécié compte tenu des transferts de fonds concomitants).

Les efforts déployés par le DFID pour veiller de manière constante à la cohérence des politiques supposent notamment un resserrement des liens avec les organisations multilatérales et la mise en place de programmes en faveur du renforcement des capacités de nature à permettre aux pays en développement de mieux se préparer et de participer plus activement aux négociations internationales sur les échanges, l'investissement et d'autres questions importantes. Le Royaume-Uni continue de jouer un rôle essentiel sur le plan international pour faire avancer le processus d'allègement de la dette et pour que le programme d'action dans le domaine des échanges témoigne d'un plus grand souci des pauvres. Le Premier Ministre a su attirer l'attention sur les problèmes de développement dans des enceintes comme le Sommet du G7, et le Chancelier de l'Échiquier s'est fait l'écho, auprès des institutions financières internationales, des préoccupations à l'ordre du jour dans le domaine du développement. De telles interventions ont grandement contribué à susciter l'adhésion de l'opinion publique nationale et à encourager un large éventail de services de l'administration britannique à se préoccuper davantage des répercussions de leurs activités sur le développement.

Néanmoins, la cohérence des politiques demeure un objectif difficile à atteindre, qui requiert une vigilance constante et une volonté sans faille de la part du DFID. A l'instar de ce qu'on peut observer chez les autres Membres du CAD, il semble que réussir à distiller, dans l'ensemble de l'administration britannique, les principaux messages contenus dans le Livre blanc sur la mondialisation et arriver à faire en sorte que les autres ministères s'approprient réellement l'objectif de réduction de la pauvreté représente un véritable défi qui exige patience et obstination dans l'effort. Pour le DFID, la principale difficulté reste, comme par le passé, de veiller à ce que les changements de comportement nécessaires se produisent dans les autres instances et d'éviter de prendre une trop grande longueur d'avance sur ces dernières. Le DFID a su créer des liens avec d'autres ministères en s'appuyant sur des mécanismes en place et mobiliser son savoir et son expérience au service du développement. Néanmoins, il reste encore à démontrer clairement que le Groupe de travail interministériel sur le développement produit une valeur ajoutée sachant que très peu d'autres administrations y sont représentées au niveau

ministériel et que les réunions sont peut-être trop rares. La multiplication des mouvements de personnel entre les ministères pourrait favoriser une meilleure compréhension des problèmes auxquels se heurte chacun d'entre eux et un accroissement du nombre de personnes ayant conscience des enjeux du développement.

Il apparaît par ailleurs que les résultats obtenus dans la quête de cohérence des politiques sont en définitive fonction du poids relatif affecté aux différents intérêts en jeu et ne servent pas forcément la cause du développement. C'est ainsi que des retards ont été observés dans l'adoption par le Parlement de textes législatifs importants dans plusieurs domaines comme la corruption²⁰, les exportations d'armes (voir ci-après) et le blanchiment des capitaux²¹. Un certain nombre d'autres exemples exposés dans les sections qui suivent montrent à quel point les intérêts qui s'expriment sur le plan intérieur sont puissants de sorte que les résultats obtenus ne sont pas toujours totalement compatibles avec l'objectif de développement durable.

Quelques exemples illustrant le défi que représente la cohérence des politiques

Politique commerciale

Les initiatives du Royaume-Uni dans le domaine de la politique commerciale ont pour objet d'améliorer la cohérence des politiques et de promouvoir l'utilisation des échanges au service de la lutte contre la pauvreté. Elles trouvent leur origine dans le Livre blanc sur la mondialisation et répondent au souci de veiller à ce que les pays pauvres bénéficient aussi de cette évolution. Les principaux objectifs visés sont les suivants : encourager une participation accrue des pays et des populations pauvres aux échanges internationaux, et accroître les avantages qu'ils peuvent en retirer tout en minimisant les coûts qui peuvent en découler pour eux. Faciliter l'accès aux marchés et, partant, favoriser une plus grande ouverture de ceux-ci ne suppose toutefois pas une absence de réglementation des échanges. Pour que l'ouverture des marchés soit bénéfique pour les pauvres, il faut mettre en place un système commercial multilatéral qui prenne en considération les intérêts des pays en développement. C'est pourquoi le Royaume-Uni s'emploie activement à encourager l'adoption d'un programme d'action pour le développement à ce niveau. Le gouvernement britannique a également beaucoup œuvré pour que le prochain cycle de négociations commerciales multilatérales soit placé sous le signe du développement, débouche sur un programme d'action en faveur des pauvres, prévoyant notamment une amélioration de l'accès aux marchés des pays développés pour les produits pour lesquels les pays en développement jouissent d'un avantage comparatif, et manifeste une volonté de répondre aux inquiétudes que suscite dans les pays en développement l'application des accords issus du cycle d'Uruguay. Parallèlement, le Royaume-Uni appuie la position de l'UE qui souhaite élargir la portée des négociations commerciales de façon à ce qu'elles couvrent des domaines tels que la main-d'œuvre, l'environnement, l'investissement et la concurrence et ce, afin de définir de

-
20. Le Royaume-Uni a l'intention d'adopter au cours de la session parlementaire 2001-2002 un texte destiné à lui permettre d'honorer les engagements qu'il a pris en vertu de la Convention de l'OCDE sur la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.
 21. En 2000, l'affaire Abacha a mis en lumière les faiblesses des dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux mis en place dans un certain nombre de banques opérant au Royaume-Uni, ainsi que les failles juridiques empêchant les services britanniques compétents d'aider les autorités nigériennes à retrouver la trace des fonds publics détournés par l'ancien dirigeant du pays. Le Royaume-Uni a présenté en mars 2001 un projet de texte (le *Proceeds of Crime Bill*) visant à renforcer les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et à simplifier les accords en matière d'assistance juridique mutuelle. Ce texte figure au programme de la session parlementaire 2001-2002.

Royaume-Uni

nouvelles règles plus favorables au développement. Cependant, les pays en développement s'interrogent sur leur propre capacité de gérer un programme de négociations étendu et leurs principaux sujets de préoccupations concernent avant tout l'agriculture, les textiles et l'application des accords en vigueur. Il se révèle donc quelque peu difficile de concilier enjeux commerciaux et enjeux du développement.

Après l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle qui devait inaugurer un nouveau cycle de négociations commerciales, le Royaume-Uni a décidé d'accorder davantage d'attention à la prise en compte des besoins des pays en développement, ce qui suppose de réformer l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et son système fondé sur des règles, et de continuer à effacer progressivement les iniquités créées par le système commercial international qui prévaut actuellement (notamment dans les domaines de l'agriculture, des textiles et des droits antidumping). Le Royaume-Uni est favorable à la création du Centre de conseil juridique sur les questions relevant de l'OMC qui aura vocation à aider les pays en développement à mieux faire valoir leurs droits. Le gouvernement britannique a en outre institué en 2001 une commission sur les droits de propriété intellectuelle qui a pour mission d'étudier les répercussions sur les pauvres des accords en vigueur à l'échelle mondiale en matière de propriété intellectuelle (voir l'encadré 3).

Le DFID ne se borne pas à tenter d'influer sur les dossiers à l'ordre du jour au niveau mondial dans le domaine des échanges. Il juge tout aussi important de donner aux pays en développement les moyens de prendre véritablement part aux activités de l'OMC et de trouver leur place au sein du système commercial international. Pour être en mesure de protéger et de faire valoir leur intérêts dans le cadre d'un nouveau cycle de négociations commerciales, les pays pauvres doivent impérativement renforcer leurs capacités en matière de politique commerciale. C'est la raison pour laquelle le DFID prévoit de porter le montant de son aide dans ce domaine, qui s'élevait à 15 millions de £ ces dernières années, à 30 millions de £ sur les trois prochaines années., de telle sorte que les considérations commerciales puissent être systématiquement intégrées dans les stratégies de développement des pays partenaires, conformément aux principes énoncés dans les *Lignes directrices sur le renforcement des capacités dans le domaine des échanges et la nouvelle donne mondiale* récemment approuvées par le CAD. Dans le cadre de l'intensification de ses efforts, le DFID vient de lancer un nouveau programme sur les échanges et la pauvreté en Afrique qui prévoit des activités d'assistance technique au renforcement des capacités de formulation des politiques commerciales et de négociation et de mettre en place des activités de formation visant à améliorer la connaissance qu'ont les gestionnaires de programmes des questions commerciales.

Le Royaume-Uni est un partisan de longue date du libre-échange et le Livre blanc sur la mondialisation témoigne de sa détermination à réduire les obstacles aux échanges. Mobiliser, au sein de l'administration britannique, un soutien en faveur de l'Initiative de l'UE "Tout sauf les armes" (TSA) n'a toutefois pas été un exercice facile : il a en effet fallu mettre en œuvre un processus de consultation de grande envergure sur le plan interne pour y parvenir. Sur le principe, tous les ministères sont disposés à appuyer la proposition TSA consistant à autoriser l'admission en franchise de droits de tous les produits d'importation en provenance des pays les moins avancés à l'exception des armes et ce, malgré la ferme opposition de l'industrie sucrière britannique. Parallèlement, le Royaume-Uni a pris part à la réforme de la réglementation de l'UE sur le sucre et attiré l'attention sur la nécessité de concilier la proposition TSA avec d'autres négociations en cours au niveau de l'UE ayant pour but de protéger les intérêts de ses fournisseurs traditionnels originaires de pays en développement qui bénéficient du Protocole Sucre et de l'Accord préférentiel spécial. L'intervention de groupes de pression au Royaume-Uni, ainsi que dans d'autres pays d'Europe, est l'un des facteurs qui ont conduit la CE à présenter une proposition revue à la baisse prévoyant une période de transition pour les importations de sucre, de riz et de bananes. Oxfam a apporté une précieuse contribution au débat qui s'est engagé au niveau de l'UE en faisant réaliser des études sur les incidences possibles de

la proposition TSA²². L'une des conclusions de ces travaux est que la gravité de la menace que fait peser la proposition sur les producteurs de betteraves du Royaume-Uni a été surestimée. Voilà un exemple qui montre bien que la cohérence des politiques demeure un objectif difficile à atteindre lorsqu'il va à l'encontre d'intérêts acquis sur le plan intérieur. Le DFID n'en doit pas moins continuer de s'appliquer à produire des études et des analyses de qualité sur des questions d'actualité afin d'alimenter la réflexion des pouvoirs publics et de tenter de modifier l'équilibre entre les intérêts en jeu.

Encadré 3. La commission sur les droits de propriété intellectuelle

Cette commission doit permettre d'acquérir une meilleure connaissance des règles et pratiques en vigueur dans le domaine de la propriété intellectuelle et de veiller à ce que celles-ci prennent mieux en compte les intérêts des pays en développement. Pour mener à bien sa mission, la commission se fondera le plus possible sur les données et informations d'ores et déjà disponibles afin d'éviter d'avoir à entreprendre de nouvelles études. Le processus de consultation comprendra : i) la réalisation de missions dans divers pays en développement (dont l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et le Kenya) ; ii) l'ouverture de discussions dans des enceintes internationales comme l'OMC, la CNUCED, l'OCDE et l'UE ; et iii) des activités en ligne.

Les recommandations finales de la commission devraient porter sur les thèmes suivants : i) comment faire en sorte que les régimes de propriété intellectuelle en vigueur à l'échelon national soient bénéfiques aux pays en développement ; ii) comment améliorer et étoffer l'ensemble de règles et accords en vigueur au niveau international ; et iii) comment définir dans les pays en développement un cadre global d'action (notamment dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence) couvrant la réglementation des droits de propriété intellectuelle. La commission axera son analyse sur les neuf aspects suivants : i) droits de propriété intellectuelle, technologie et développement ; ii) produits pharmaceutiques et vaccins ; iii) ressources génétiques, inventions issues de la génétique et agriculture ; iv) savoir traditionnel et connaissances orales ; v) droits de propriété intellectuelle, Internet et droits de reproduction ; vi) législation nationale des droits de propriété intellectuelle dans les pays en développement ; vii) droits de propriété intellectuelle liés aux échanges et cadre international ; viii) questions de procédure et aspects constitutionnels de l'élaboration de règles internationales en matière de droits de propriété intellectuelle ; et ix) aspects institutionnels des régimes de propriété intellectuelle dans les pays en développement.

Ce programme vient à point nommé, mais semble ambitieux compte tenu du délai serré imparti à la commission : son rapport final est en effet attendu en juin 2002. Rien ne permet encore de dire si la commission, composée de six personnalités de renommée internationale ayant des profils très divers, qui a été constituée à l'initiative du gouvernement britannique et de lui seul, réussira à atteindre son but, c'est-à-dire à acquérir une reconnaissance au niveau international et à susciter un large consensus. Parvenir à tisser des liens au bon moment avec d'autres parties prenantes, en particulier dans les pays en développement, n'ira vraisemblablement pas non plus sans problèmes.

Mesures de contrôle des exportations

Le Royaume-Uni est un grand exportateur d'armes. La réforme des mesures de contrôle des exportations d'armements britanniques se fait attendre depuis trop longtemps et les graves déficiences du système en vigueur ont été très bien recensées dans le Rapport Scott publié en 1996 sous le titre

22. Voir Christopher Stevens et Jane Kennan, *The Impact of the EU's "Everything but Arms" Proposal: A Report to OXFAM*, document consultable sur l'Internet à l'adresse suivante : <http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/eba.htm>.

Royaume-Uni

Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq, auquel a fait suite un Livre blanc sur le contrôle des exportations stratégiques publié en 1998. Le gouvernement a déclaré que le Royaume-Uni ne fournirait plus d'armes aux pays qui pourraient les utiliser à des fins de répression interne ou d'agression internationale²³, avec les conséquences négatives qui en résulteraient pour le développement durable, conformément au Code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armements adopté en 1998. Le DFID est chargé, au sein de l'administration britannique, d'évaluer l'impact des licences d'exportation d'armements sur le développement durable dans les pays bénéficiaires. Au niveau international, le Royaume-Uni a été un ardent défenseur du Code de conduite de l'UE. Lors de la Conférence des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères et de petit calibre qui a eu lieu en juillet 2001, le Royaume-Uni a réaffirmé sa conviction qu'il convient d'améliorer la transparence dans le commerce officiel des armes à feu et de réduire le volume total et les échanges d'armes à feu dans le monde. En dépit de cette bonne volonté affichée, il a fallu du temps au gouvernement pour progresser en direction de l'adoption d'une législation²⁴ visant à améliorer la surveillance exercée par le Parlement dans le domaine du contrôle des exportations de matériel militaire, à préciser la finalité des restrictions et à réglementer le commerce illicite et le trafic d'armes. Les ONG, suivies par l'opinion publique²⁵, ont milité en faveur de la mise en place d'une nouvelle législation afin de renforcer l'efficacité et d'étendre la portée du contrôle exercé par les pouvoirs publics sur le commerce des armes.

Témoigne également des difficultés rencontrées pour assurer la prise en compte systématique, au sein de l'administration britannique, des considérations relatives au développement l'affaire toute récente concernant l'octroi d'une licence d'exportation pour un système de contrôle du trafic aérien destiné à la Tanzanie, pays qui reçoit actuellement chaque année entre 50 et 100 millions de \$ sous forme d'allègements de dette dans le cadre de l'Initiative PPTE. Le système britannique proposé est cher par comparaison avec des systèmes concurrents et considéré comme le plus sophistiqué, ce qui explique que les institutions de Bretton Woods et Oxfam se soient interrogés sur l'impact que pouvait avoir sur l'endettement de la Tanzanie l'acquisition de ce système. Le gouvernement britannique prendra sa décision définitive lorsque le gouvernement tanzanien aura achevé son étude et que le Conseil du FMI se sera prononcé sur la compatibilité de cet achat avec le programme prévu pour la Tanzanie dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance.

Crédits et garanties de crédit à l'exportation

L'ECGD a fait l'objet d'un réexamen en profondeur en 1999/2000, réexamen qui avait pour objectif de définir le rôle futur de cette instance compte tenu des enjeux qui se profilent en ce début de XXIe siècle. Parmi les questions qui se posaient figurait celle de savoir comment raccorder les activités de l'ECGD avec les objectifs plus généraux du Royaume-Uni, notamment dans les domaines du

23. Néanmoins, d'après le *Strategic Export Controls Annual Report 2000* (Rapport annuel 2000 sur le contrôle des exportations stratégiques) publié par le FCO, des licences d'exportation ont été accordées par le DTI pour du matériel militaire destiné à certains pays en proie à des conflits internes, critiqués pour leurs manquements au respect des droits de l'homme ou susceptibles d'être impliqués dans des agressions internationales. Les données fournies dans ce rapport ne permettent toutefois pas de porter un jugement informé sur le degré de respect des directives existantes.

24. *L'Export Control Bill* a finalement été adoptée par la *House of Commons* le 26 juin 2001.

25. Si l'on en croit un sondage réalisé en 2000, 87 % des Britanniques sont favorables à des contrôles plus stricts. Parallèlement, 77 % estiment que le gouvernement n'a pas déployés des efforts suffisants pour mettre un terme aux ventes d'armes aux pays dans lesquels les droits de l'homme ne sont pas respectés.

développement durable, des droits de l'homme et de la bonne gestion des affaires publiques. C'est ce qui a conduit à l'adoption, en décembre 2000, de nouveaux principes déontologiques portant sur différents aspects tels que le développement durable (y compris l'impact social et environnemental), les droits de l'homme, le poids de la dette, la transparence et l'intégrité dans les affaires. Le défi est maintenant de veiller à ce que ces principes soient effectivement respectés. Une révision des systèmes d'évaluation internes sera en outre nécessaire pour permettre à l'ECGD de mener à bien sa nouvelle mission. Un nouveau conseil consultatif, très ouvert dans sa composition, a été créé début 2001 : son rôle consiste à évaluer la mise en œuvre par l'ECGD des principes susmentionnés.

L'ECGD a mis en place une procédure de sélection qui permet de s'assurer que toutes les demandes de crédits prennent bien en compte les retombées sociales et environnementales des biens commercialisés et des projets réalisés, conformément aux bonnes pratiques en vigueur dans d'autres organismes de crédit à l'exportation, ainsi que leurs conséquences éventuelles sur le respect des droits de l'homme. En raison de son engagement au service de l'allègement de la dette et du poids que représentent les crédits à l'exportation dans ce fardeau, le Royaume-Uni a pour principe, depuis 1997, de ne recourir à des crédits à l'exportation dans des pays pauvres que pour financer des dépenses productives. La procédure de sélection, dans le cas des pays pouvant bénéficier des crédits de l'IDA, doit également permettre de veiller à ce que les activités financées par des crédits à l'exportation n'alourdissent pas la dette au point la rendre insupportable. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de cette nouvelle procédure de sélection des dossiers de demande de crédits à l'exportation.

Les arguments du Royaume-Uni sont pour beaucoup dans l'adoption, en juillet 2001, par le Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et les garanties à l'exportation, de principes visant à prévenir l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public pour financer des dépenses improductives dans les PPTE. Aucun accord n'a encore été trouvé sur la définition de ce que recouvre l'expression "dépenses improductives", mais les Membres sont convenus de notifier et d'examiner chaque année toutes les opérations visant des PPTE.

La controverse qui se poursuit au Royaume-Uni (ainsi que dans certains autres pays d'Europe) à propos du projet de barrage à Ilisu en Turquie et du soutien proposé à une société britannique de travaux publics constitue une mise à l'épreuve pour la cohérence des politiques. Au Parlement, la commission du commerce international et la commission du développement international ont exhorté le DTI, dans leurs rapports respectifs consacrés à ce projet, à organiser le plus tôt possible un débat sur les projets sensibles de cette nature au lieu de le faire une fois la décision prise. Elles ont également posé des questions à propos du rôle des différentes instances gouvernementales. Tout ceci montre bien que la prise en compte systématique, au sein de l'administration britannique, des priorités à l'ordre du jour sur le front du développement est un processus de longue haleine qui va continuer à exiger beaucoup de vigilance. Le DFID et le FCO n'ont pas de droit de veto en matière de crédits à l'exportation même s'ils sont consultés sur certaines affaires délicates. La commission du développement international a proposé que le DFID soit associé de façon plus systématique à la procédure de sélection pour les projets intéressants des pays habilités à bénéficier de l'APD.

Déliement de l'aide

La vigueur de l'impulsion politique et du soutien manifestés par le Royaume-Uni est pour beaucoup dans l'accord sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés qui a été trouvé à la réunion à haut niveau du CAD en avril 2001. Au niveau européen, le Royaume-Uni continue d'œuvrer en faveur d'un déliement de l'aide bilatérale des Etats membres à l'échelle de l'UE. Au moment de la parution du Livre blanc sur la mondialisation, le gouvernement avait annoncé son intention de délier l'intégralité de l'aide britannique au développement, à compter du 1er avril 2001. Cette décision, qui s'inspire de

Royaume-Uni

décisions similaires prises unilatéralement par d'autres Membres du CAD, avait pour but de donner une nouvelle impulsion à un processus qui progressait lentement au niveau multilatéral et d'améliorer l'efficacité de l'aide consentie par le DFID. Cette initiative s'inscrivait dans le prolongement des avancées réalisées précédemment dans le domaine du déliement - les autorités britanniques estiment que l'aide au développement est d'ores et déjà non liée à hauteur d'environ les deux tiers et que le pas le plus difficile à franchir, politiquement parlant, l'a déjà été avec l'abolition de l'*Aid and Trade Provision* en 1997. A l'époque, il était ressorti d'une étude approfondie consacrée à cette question qu'un déliement unilatéral du programme d'aide britannique aurait un impact marginal sur l'économie du pays.

L'application de la décision des autorités britanniques en matière de déliement respecte le calendrier prévu en ce qui concerne la fourniture directe de biens et de services. Les marchés d'un montant supérieur au seuil fixé par l'UE pour l'application de la procédure générale, à savoir 130 000 DTS (approximativement 94 000 euros) donnent désormais lieu, comme le prévoit la procédure communautaire, à un appel à la concurrence internationale. Une procédure simplifiée a été adoptée pour les marchés n'atteignant pas le seuil susmentionné. Des décisions ont également été prises quant à la manière dont les principes régissant le déliement seront appliqués aux activités à caractère non commercial du DFID. Les dons à des organismes de recherche et les bourses d'étude gérés dans le cadre des programmes par pays ne seront plus liés. Le soutien proposé par le Royaume-Uni dans le cadre du *Commonwealth Scholarship and Fellowship Plan* fait partie intégrante d'une initiative déployée à l'échelle du Commonwealth et le bénéfice de ce programme demeurera réservé aux pays du Commonwealth. Les dons octroyés par le DFID à des ONG sont par définition non liés et peuvent servir à financer des achats de biens et services au meilleur prix. Cette forme d'aide est censée trouver en partie sa justification dans la nécessité de gagner l'opinion publique britannique à la cause du développement, et les discussions se poursuivent sur la question de savoir si les ONG non britanniques pourront prétendre à des financements prélevés sur le budget central en plus des concours qu'elles reçoivent déjà du DFID au titre du soutien direct à la société civile dans les pays partenaires.

CHAPITRE 5

ORGANISATION GENERALE, DOTATION EN PERSONNEL ET SYSTEMES DE GESTION DU DFID

A la différence de ce qui se passe chez la plupart des autres Membres du CAD, la gestion et la responsabilité de la coopération britannique pour le développement incombent principalement à un organisme public distinct spécialisé qui débourse de loin la plus grande partie de l'APD du Royaume-Uni. Parmi les autres sources d'APD britannique, il faut citer le FCO (qui met en œuvre certains projets, verse des contributions multilatérales et accorde depuis 1999 au British Council une subvention pour son financement de base), le ministère des Finances (qui finance certaines opérations d'allègement de dette et verse des contributions multilatérales) et le ministère de l'Intérieur (qui verse des contributions à des organismes des Nations unies). Outre ses activités d'APD, le DFID finance des activités d'aide publique et les coûts associés à la responsabilité que continue d'assumer le Royaume-Uni, même si elle va en diminuant, en ce qui concerne le paiement des pensions des anciens agents de l'administration coloniale et des personnes à leur charge (quelque 27 000 pensions sont actuellement versées).

Définir une finalité et une stratégie

La dotation en personnel et la structure organique du DFID évoluent pour tenir compte des missions qui se dégagent des deux Livres blancs du gouvernement sur l'élimination de la pauvreté dans le monde ainsi que des réformes de la gestion actuellement mises en œuvre dans l'ensemble de la fonction publique britannique. La décentralisation plus poussée au profit des bureaux locaux s'est accompagnée de l'affectation sur le terrain ou du détachement auprès d'organisations internationales d'un plus grand nombre d'agents basés au Royaume-Uni. Les recrutements de ressortissants des pays en développement ont été plus nombreux et ont concerné davantage de postes de responsabilité. Les compétences requises ont changé, l'accent portant maintenant davantage sur les capacités de négociation et de persuasion. Cela a eu des conséquences pour les politiques et pratiques en matière de recrutement, et pour la gestion du personnel.

Une "cascade stratégique" a été élaborée au siège du DFID en vue de préciser la hiérarchie des diverses stratégies qui orientent les activités du DFID. Au sommet de cette cascade, on trouve les deux Livres blancs du gouvernement et les *Target Strategy Papers* du DFID, dont l'horizon temporel est compris entre 15 et 20 ans, et en bas les stratégies par pays et *Institutional Strategy Papers* de même que les *Programmes Partnership Agreements*, qui ont un horizon temporel de 3-4 ans.

L'évolution prévue des activités et des ressources est exposée, au niveau du DFID, dans son cadre à moyen terme triennal et, pour les membres du personnel, dans leur *Annual Performance and Development Plan*. Les performances au regard des objectifs des programmes par pays font chaque année l'objet d'*Annual Plan and Performance Reviews* tandis que le *Departmental Report* publié par le DFID passe en revue les réalisations de cet organisme durant l'année précédente. Les performances

Royaume-Uni

enregistrées par le DFID sur une base triennale sont évaluées en fonction du *Public Service Agreement* et du *Service Delivery Agreement* que le DFID négocie avec le ministère des Finances.

Les documents stratégiques du DFID sont préparés à l'issue de consultations internes et avec le concours des principaux intervenants ainsi que de représentants des organisations de la société civile et du public. Les versions préliminaires de certains documents stratégiques majeurs du DFID ont été placées sur l'Internet en vue de recueillir des commentaires et des suggestions. Les stratégies par pays sont examinées avec les partenaires bilatéraux ; de même, l'organisme multilatéral concerné est consulté durant la préparation de son *Institutional Strategy Paper*. Quelques représentants d'ONG ont estimé variable la réceptivité du DFID aux idées venant de l'extérieur. Le DFID semble moins ouvert à des solutions de rechange lorsqu'il possède une solide expérience directe complétée par des travaux de recherche. Par contre, il semble apprécier les commentaires qui lui sont présentés lorsqu'il aborde de nouveaux domaines d'activité.

Organisation d'ensemble du DFID aux fins de la coopération pour le développement

Au niveau politique, le DFID est dirigé par un Ministre du développement international qui est assisté d'un vice-ministre (*Parliamentary Under-Secretary of State*) et d'un porte-parole à la Chambre des Lords.

La hiérarchie supérieure DFID se compose d'un secrétaire permanent et de deux directeurs généraux, l'un chargé des programmes bilatéraux et multilatéraux et l'autre des ressources (voir l'organigramme 1). Au-dessous de ce niveau de responsabilité, le DFID a une structure matricielle avec six directeurs responsables de différentes zones géographiques, de l'aide multilatérale, des ressources humaines, et de la gestion financière et de la politique de développement, et neuf conseillers en chef qui dirigent des équipes de conseillers spécialisés dans les domaines de l'économie, de l'éducation, de l'entreprise, de la gestion publique, de la santé et de la population, des infrastructures et de l'aménagement urbain, des ressources naturelles, du développement social et des statistiques. L'économiste en chef et le conseiller en chef pour les ressources naturelles, qui assument d'importantes responsabilités d'encadrement, ont aussi le titre de directeur.

Le directoire du DFID comprend le secrétaire permanent, les directeurs généraux et les directeurs plus deux autres membres extérieurs à l'exécutif, à savoir un représentant du *Cabinet* et un directeur du DFID en congé spécial. Cet organe a été créé récemment pour remédier aux problèmes observés au niveau de la gestion et de l'orientation stratégiques et assurer un suivi des performances du DFID au regard des objectifs internationaux de développement et de son *Public Service Agreement*. En outre, un comité du développement examine tous les deux ans chacun des grands programmes par pays en centrant son attention sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs stratégiques et est chargé d'élaborer, d'évaluer et de mettre à jour les différents documents stratégiques du DFID. D'autres sous-comités, également rattachés au directoire, s'occupent des finances et de l'audit, des ressources humaines, et du savoir et de la communication.

Les services centraux du DFID et ses 15 bureaux locaux et régionaux à l'étranger sont pourvus de gestionnaires et d'administrateurs auxquels s'ajoutent des conseillers appartenant à différents groupes spécialisés. Les différents services centraux et bureaux extérieurs rendent compte, directement ou indirectement, à un des directeurs qui, ensemble, gèrent l'essentiel des ressources financières du DFID. Toutefois, les conseillers en chef exercent également une très grande influence dans la mesure où ils sont chargés du recrutement, de l'affectation, de la promotion, de la formation professionnelle et de la gestion de carrière des conseillers faisant partie de leur équipe. Ils disposent aussi de crédits pour mener des travaux de recherche dans leurs domaines de compétence, travaux qui aident à formuler des politiques et à étayer la réflexion au sein du DFID.

Royaume-Uni

Depuis 1981, les services centraux du DFID sont partagés entre Londres où sont menés la plupart des travaux sur les questions de fond, et East Kilbride, qui prend en charge la majeure partie des fonctions logistiques des programmes du DFID, dont la sous-traitance, le recrutement, la comptabilité et les statistiques. A la fin des années 70 et au début des années 80, le gouvernement britannique avait entrepris de transférer certains services de l'administration en dehors de Londres afin de réduire les coûts et de répartir les emplois dans l'ensemble du Royaume-Uni. C'est dans ce contexte qu'a été prise la décision de construire à East Kilbride un bâtiment pouvant accueillir quelque 500 agents. Au départ, de nombreux postes étaient plutôt destinés à des débutants et de nature administrative et beaucoup d'entre eux se rapportaient au paiement des pensions d'outre-mer, activité bien plus importante à cette époque. Depuis 1981, un certain nombre de postes ont été transférés de Londres à East Kilbride. Un examen conduit en 1998 en vue d'améliorer les perspectives de carrière des agents en poste à East Kilbride a abouti au transfert d'une quarantaine de postes initialement affectés à Londres, dont quelques postes de décision. C'est ainsi que les services chargés de l'évaluation, des systèmes d'information, de la société civile et de la passation de marchés ont à présent déménagé en totalité ou en partie à East Kilbride où ils ont rejoint les services responsables des ressources humaines, de la gestion financière, de l'audit interne et des pensions susvisées. Si ces transferts peuvent renforcer les synergies à East Kilbride, c'est au détriment des interactions qu'on aurait pu exploiter à Londres. Il est clair qu'on pourrait faire jouer au maximum les synergies en regroupant l'ensemble du personnel des services centraux. En ce qui concerne les locaux, il est beaucoup plus avantageux financièrement parlant d'affecter le personnel à East Kilbride plutôt qu'à Londres et il est, en principe, plus facile de pourvoir des postes de débutant à East Kilbride où le coût de la vie est moins élevé qu'à Londres. Toutefois, le partage des services centraux engendre aussi des coûts supplémentaires du fait de la multiplication des déplacements et en termes d'efficacité opérationnelle et d'efforts déployés pour instaurer et préserver une seule et même culture d'entreprise. Les progrès des technologies de la communication contribuent néanmoins à réduire ces coûts.

Le DFID passe aussi des contrats à moyen terme et renouvelables avec des universités et d'autres prestataires de services pour la fourniture de conseils d'expert et de ressources supplémentaires en tant que de besoin. L'*Emergency Response Team* remplit ainsi une fonction de « centres de ressources ». Il en est de même pour les services chargés de la politique concernant le secteur privé qui peuvent offrir des conseils pour un développement socialement responsable. Le DFID a par ailleurs entrepris de mettre en place un centre de ressources destiné à répondre à la demande croissante de conseils et d'informations économiques dans ses services. D'autres centres de ressources peuvent mener des travaux de recherche et fournir des avis spécialisés aux différents groupes consultatifs du DFID encore que les crédits alloués à cet effet aux différents groupes soient inégaux et ne reflètent pas les priorités stratégiques actuelles. Les centres de ressources offrent au DFID la possibilité de compléter de façon appréciable ses propres ressources internes.

Effectifs et gestion du personnel

Après s'être contractés pendant plusieurs années, les effectifs du DFID ont recommencé à augmenter. En décembre 2000, le DFID comptait au total 2 259 agents - 827 agents à Londres, 465 agents à East Kilbride, 543 agents en expatriation (dont 440 agents sous contrat de durée déterminée) et 424 autres agents locaux, recrutés directement dans les pays concernés.

Le DFID mène une politique visant à garantir l'égalité des chances eu égard à tous les aspects de ses pratiques en matière de recrutement et d'emploi. En 2000, 47 % des agents du DFID basés au Royaume-Uni étaient des femmes, 10 % étaient issus de minorités ethniques et 2 % étaient handicapés. Sur l'ensemble des postes relevant de la haute fonction publique, 17 % étaient occupés

par des femmes. Le DFID a établi un plan d'action à l'appui d'une plus grande diversification, qui fixe des objectifs à atteindre d'ici 2005 en ce qui concerne la représentation des femmes, des minorités ethniques et des handicapés. Il devrait être possible d'accroître la diversité dans la haute fonction publique dans la mesure où de nombreux agents occupant à l'heure actuelle des postes de responsabilité au DFID vont prendre leur retraite au cours des cinq ou dix prochaines années.

Quelque 400 agents du DFID sont des conseillers spécialisés, dont beaucoup sont en poste dans les bureaux du DFID à l'étranger. Les conseillers du DFID sont spécialisés dans un domaine donné, mais ils sont aussi censés avoir des compétences plus larges de sorte que l'impact de leur contribution soit porté à son maximum. Les conseillers peuvent venir à occuper des postes administratifs ou de direction au cours de leur carrière ; ils ont ensuite le choix entre poursuivre dans cette nouvelle filière ou réintégrer un poste de conseiller. Les administrateurs ou les managers ont, de leur côté, la possibilité de rejoindre un groupe de conseillers mais cela se produit moins fréquemment. Tous les groupes de conseillers spécialisés organisent leurs propres activités de formation et pour certaines questions, comme la gestion des affaires publiques, mettent sur pied à l'intention des autres agents du DFID des formations dispensées par un centre de ressources. Chacun de ces groupes fait chaque année une retraite pour procéder à des échanges de données d'expérience et débattre de questions d'intérêt commun.

L'objectif du DFID étant de réduire le nombre de projets qu'il finance et une proportion grandissante de l'APD étant fournie dans le cadre de programmes sectoriels ou d'un soutien budgétaire général, un débat interne s'est ouvert sur la question de savoir si le DFID avait toujours besoin d'autant de conseillers qu'il en emploie à l'heure actuelle dans ses bureaux locaux et si l'éventail des spécialisations restait approprié dans tous les pays. Il a été convenu que tous les bureaux locaux n'avaient pas forcément besoin de disposer de représentants de chacun des grands groupes de spécialisation. Cette question a été abordée dans le cadre d'un examen interne des structures de gestion et des effectifs du bureau du DFID au Népal. La procédure de recrutement des conseillers fait maintenant une plus large place aux dons de négociation et de persuasion des candidats et, d'une manière plus générale, à leur capacité de décision.

Les pratiques du DFID en matière de recrutement reflètent l'importance qu'il attache à son aptitude à attirer du personnel de qualité possédant un large éventail de compétences. Le DFID peut recruter du personnel en début ou en milieu de carrière et, pour certains emplois, sous contrat de durée déterminée. En ce qui concerne de nombreux postes, il peut recruter des ressortissants de pays très divers²⁶ et fait savoir qu'il est prévu de réduire encore les restrictions liées à la nationalité pour tous les postes excepté un petit nombre de postes de direction. Le DFID est prisé par les jeunes diplômés, les candidats les plus brillants qui expriment une préférence pour un organisme public national particulier optant le plus souvent pour ce ministère (il existe une procédure de recrutement distincte pour le service diplomatique).

Garder à son service un personnel de haut niveau et valoriser ses compétences constitue pour le DFID une priorité. En 1998, le DFID a entamé une procédure en vue d'obtenir une accréditation de « Investor in People »²⁷, qui est requise pour tous les services gouvernementaux. Cette procédure a

26. Pour de nombreux postes, le candidat peut être un ressortissant d'un Etat membre de l'Espace économique européen, un citoyen du Commonwealth ayant officiellement le droit de résider et de travailler au Royaume-Uni ou encore un réfugié selon la définition qui en est donnée dans la Convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés.

27. Des informations sur la qualité de « Investor in People » sont disponibles sur l'Internet à l'adresse <http://www.iipuk.co.uk/>

stimulé les consultations sur une gestion efficace et fait ressortir à cette occasion la nécessité pour le DFID d'accorder autant d'importance à la gestion du personnel qu'aux compétences intellectuelles et stratégiques. C'est ainsi que les activités de développement professionnel revêtent maintenant un degré de priorité beaucoup plus élevé et qu'elles sont plus étroitement liées aux objectifs du DFID. Un programme de perfectionnement des cadres a été mis en place, tant pour les cadres supérieurs que pour les cadres débutants, qui offre aux intéressés la possibilité d'améliorer les qualités comportementales requises pour une gestion efficace du personnel. Des programmes de formation sont accessibles à tous les agents dans des domaines essentiels comme la sensibilisation au problème de la pauvreté, la gestion des affaires publiques, l'économie, la négociation et l'exercice d'une influence. Le DFID a obtenu son accréditation de « Investor in People » en 2000.

D'autres pratiques suivies dans la fonction publique britannique en ce qui concerne le personnel sont également en train d'être introduites au DFID. Ses 57 hauts fonctionnaires ont maintenant des contrats de durée indéterminée. Les performances de l'ensemble de son personnel sont examinées chaque année et toutes les augmentations de salaires sont à présent liées aux performances.

Gestion financière

Tous les services gouvernementaux sont tenus d'avoir une fonction d'audit interne pour aider à convaincre le Parlement, les médias et l'opinion publique qu'ils mettent tout en œuvre pour utiliser au mieux l'argent des contribuables. Les services du DFID chargés de l'audit interne donnent l'assurance au secrétaire permanent que les systèmes de contrôle du DFID sont fiables et qu'ils lui permettent de réaliser ses objectifs de façon efficiente, efficace et économique. Ces services mènent un programme d'examen selon un cycle de quatre ans, formulent des recommandations quant à la manière d'améliorer les systèmes et émettent des avis sur les risques et les contrôles lorsque de nouveaux systèmes sont mis au point. Comme il le fait pour d'autres organismes publics, le National Audit Office (NAO) remplit les fonctions d'auditeur externe pour le DFID et certifie ses comptes annuels.

Conformément à l'initiative prise par le gouvernement en matière de comptabilité (d'exercice) et de budgétisation des ressources, le DFID a établi sa première série de comptes de ressources pour l'exercice 1999/2000. Les estimations budgétaires du DFID ont été réalisées sur la base des ressources pour la première fois en 2000, pour l'exercice 2001/2002. Dans l'avenir, la planification et la prise de décision au DFID s'appuieront sur les informations fournies dans le cadre de la comptabilisation et de la budgétisation des ressources. En adoptant pleinement les principes de la comptabilité des ressources, le DFID aura des indications plus précises sur les coûts totaux liés aux activités et sera ainsi mieux à même d'évaluer leur efficacité.

Les frais généraux supportés par le DFID pour gérer et mettre en œuvre le programme britannique de coopération pour le développement sont financés sur son budget « coûts d'exploitation » tandis que les activités d'aide sont financées sur des « crédits de programme ». Toutefois, le DFID finance aussi sur des crédits de programme une partie de ses frais généraux, comme les coûts des conseillers présents sur le terrain, le financement des centres de ressources, certains déplacements effectués par les conseillers et les rémunérations du personnel employé au DFID sous contrat. Cette pratique a vu le jour au Bangladesh où l'on a fait valoir avec succès - le ministère des Finances y ayant souscrit - qu'un conseiller spécialisé non seulement façonne le programme d'aide mais aussi joue un rôle plus large, notamment auprès du gouvernement partenaire, de transfert de compétences. Dans cette optique, le conseiller s'apparente à un assistant technique et sa prestation peut donc légitimement être financée sur des crédits de programme. Cet argument est d'autant plus valable aujourd'hui que l'une des fonctions des conseillers en poste sur le terrain consiste à intervenir auprès d'autres parties et à les influencer pour qu'elles soutiennent la lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs

internationaux de développement. Si certains autres Membres du CAD financent eux aussi des frais généraux sur des crédits de programme, le DFID a poussé très loin cette pratique.

La gestion financière soulève des difficultés pour le DFID qui s'efforce d'améliorer l'efficacité de sa coopération pour le développement tout en se conformant aux exigences de la fonction publique britannique. On peut citer, à cet égard, les règles fiduciaires à observer lors de l'octroi d'un soutien budgétaire direct (voir le chapitre 6). Toutefois, de façon plus générale, reste à savoir dans quelle mesure le DFID peut appliquer avec souplesse les normes du ministère des Finances et du NAO pour maximiser l'impact sur le développement et réduire au minimum les coûts de transaction à la charge des partenaires.

Gestion de l'information et du savoir

Le DFID a entrepris d'adopter une approche plus stratégique de la gestion du savoir et de l'information. Par le passé, l'information et la connaissance étaient pour l'essentiel le monopole d'individus et se diffusaient par des réseaux informels et spontanés. Une étude conduite en 2000 a fait apparaître que le savoir était en train de devenir un produit essentiel du DFID, et aussi sa ressource de base. Priorité devait donc être accordée à la mise en place d'un environnement et d'une culture propices à la diffusion des connaissances au sein du DFID en promouvant la collaboration, le partage et l'ouverture, et en instituant des incitations propres à encourager l'adoption d'un nouveau comportement. Il a été recommandé dans l'étude de créer des réseaux d'apprentissage organisés et d'améliorer les systèmes de communication afin de faciliter le partage du savoir. Le DFID s'emploie à relever ce défi en améliorant ses techniques de communication, en s'efforçant d'intégrer pleinement et souplement à ses systèmes un nombre aussi grand possible de bureaux locaux et en mettant en place des dispositifs destinés à faciliter la diffusion des connaissances. Un nouveau groupe a été chargé d'améliorer l'action du DFID concernant la mise en commun du savoir, y compris par la diffusion d'exemples de bonnes pratiques.

Le DFID dispose de systèmes d'information et de communication de grande qualité à l'appui de la communication et de la diffusion de connaissances à l'échelle mondiale qui doivent lui permettre de réaliser ses objectifs. La plupart des agents ont maintenant accès à l'Intranet du DFID encore que dans certains bureaux locaux, son utilisation puisse être compromise par les difficultés d'accès à l'Internet au niveau local et par la lenteur de ce service. Garantir aux bureaux à l'étranger l'accès aux documents et aux systèmes du DFID est une entreprise dont la difficulté est encore accentuée par la décentralisation et le DFID a entrepris de s'attaquer à ce problème dans son programme actuel de modernisation de sa technologie de l'information et de la communication. Ce programme prévoit, dans le cadre d'un projet conjoint avec le FCO, l'installation de liaisons satellite et large bande dans les bureaux du DFID à l'étranger pour permettre des transferts de données rapides et fiables et des vidéoconférences avec pas moins de huit sites. Des réseaux optiques à haut débit sont aussi en cours d'installation dans les bureaux du DFID au Royaume-Uni.

Depuis 1993, la plupart des projets et programmes bilatéraux ayant une valeur d'engagement d'au moins 100 000 £ se voient attribuer un marqueur qui est répertorié dans le *Policy Information Marker System* (PIMS).²⁸ Ce système a été réexaminé à la fin de 1997 pour déterminer comment il pourrait mieux prendre en compte les nouveaux objectifs du DFID. C'est ainsi qu'une version élargie du PIMS

28. Parmi les diverses catégories de dépenses bilatérales exclues du marquage PIMS, il faut citer les bourses d'étude et d'autres programmes sectoriels qui ne se prêtent pas facilement à une ventilation par catégorie PIMS, les services de volontaires et les engagements d'aide budgétaire dont on ne connaît pas à l'avance l'affectation (par exemple, allègement de dette).

a été introduite en 1998, chaque projet et programme se voyant en plus attribuer un code traduisant les principaux moyens par lesquels il contribue à l'élimination de la pauvreté - le *Poverty Aim Marker*²⁹ - et un autre indiquant celui des trois principaux objectifs du DFID qui est le plus précisément visé - le *Policy Objective Marker*³⁰. Aujourd'hui, le PIMS compte quelque 34 marqueurs, dont la plupart renvoient aux objectifs internationaux de développement. Le DFID a entrepris de revoir ses systèmes statistiques afin de remédier à divers problèmes, et en particulier de mieux les adapter aux objectifs internationaux de développement, de tenir compte de l'introduction de la comptabilité de ressources et de parvenir à n'attribuer qu'un seul code à chaque projet ou programme même si ce dernier est vaste et comporte diverses composantes.

Face à la nécessité d'améliorer les informations disponibles sur les produits et les résultats, en 2000, a été introduit le *Performance Reporting Information System for Management* (PRISM). Celui-ci intègre des informations qui existent déjà dans d'autres systèmes du DFID mais permet aussi de recueillir auprès des gestionnaires de programme des informations supplémentaires, notamment sur les performances et les enseignements tirés. Pour encourager les gestionnaires de programme à utiliser ce système et à communiquer les données en question, PRISM peut générer des formulaires en partie préremplis pour les examens des produits par rapport aux performances et pour d'autres examens des projets et programmes. Grâce à PRISM, la hiérarchie du DFID peut obtenir, aux fins d'analyse, des informations sur les projets et programmes à un niveau agrégé, par exemple par pays, par secteur ou par marqueur PIMS, ce qui était auparavant impossible. PRISM permet également de diffuser des informations dans l'ensemble du DFID et d'accéder à quelque 12 000 documents ainsi qu'à des données sur plus de 30 000 projets et programmes. Une fonction de recherche est intégrée au système. Le potentiel de PRISM en tant qu'instrument de diffusion de l'information ne peut pour le moment être exploité à plein du fait que le système n'est pas encore disponible ou utilisé dans tous les bureaux du DFID à l'étranger. En fin de compte, le succès de PRISM est assujéti à une seule condition : que le personnel d'exécution y voie un moyen utile de réaliser plus efficacement un travail de meilleure qualité et non un outil réservé aux hauts responsables.

Suivi, mesure des performances et évaluation

La responsabilité du suivi des projets et programmes bilatéraux du DFID incombe pour l'essentiel au personnel sur le terrain. Les consultants et le personnel de projet (c'est-à-dire le personnel hors DFID) sont chargés d'établir des rapports sur les projets dans lesquels la mise en œuvre est comparée avec les résultats attendus aux niveaux de l'activité et des réalisations du cadre logique. Les conseillers du DFID en poste sur le terrain s'occupent principalement des performances aux niveaux du produit et de l'objectif. Des examens des produits par rapport aux objectifs peuvent être prévus en tant que partie intégrante d'un projet ou être menés s'ils sont jugés utiles ou nécessaires. Ils sont généralement sous-

29. D'après l'édition 2000 de *Statistics on International Development*, 20 % des engagements bilatéraux du DFID ayant fait l'objet d'un marquage PIMS en 1999/2000 se rapportaient à des activités dites « enabling actions » de nature à favoriser l'instauration de politiques et d'un environnement propices à un recul de la pauvreté, 46 % à des activités dites « inclusive actions » visant à améliorer les possibilités et les services d'une manière générale et 33 % à des activités centrés sur les droits, les intérêts et les besoins des pauvres.

30. D'après l'édition 2000 de *Statistics on International Development*, 32 % des engagements bilatéraux du DFID ayant fait l'objet d'un marquage PIMS en 1999/2000 ont principalement servi à appuyer des politiques et des mesures propres à promouvoir des moyens d'existence durables, 59 % sont essentiellement allés à l'amélioration de l'éducation, de la santé et des possibilités offertes aux populations pauvres, et 9 % à la protection et à l'amélioration de la gestion du milieu naturel et du milieu physique.

traités. Des évaluations annuelles aux niveaux du produit et de l'objectif et des rapports d'achèvement sont requis pour tous les projets dont la valeur est au moins égale à 500 000 £.

Il existe depuis 2000 un système d'examen des performances à l'échelle de chaque pays. Les modalités et le calendrier de ces examens sont variables. Les principaux documents étayant ce processus sont les stratégies par pays, les *Annual Plan and Performance Reviews* et un examen de fin de cycle plus étoffé qui peut ensuite servir à l'élaboration d'une nouvelle stratégie-pays. Il revient aux services chargés des différentes régions de s'assurer qu'il est possible de procéder à un suivi des stratégies-pays et de définir les obligations en matière de mesure des performances et de notification.

Un nouveau système d'*Institutional Performance Reviews* a été récemment mis en place pour assurer le suivi des *Institutional Strategy Papers* du DFID. L'idée est de conduire des examens annuels des progrès accomplis, centrés sur la mise en œuvre du plan d'action contenu dans l'*Institutional Strategy Paper*, que viendront compléter des examens de l'impact en fin de cycle pouvant aussi servir à élaborer de nouveaux *Institutional Strategy Papers*.

Le suivi et l'évaluation des accords de cofinancement avec les ONG obéissent à des règles variables. Des règles de base en matière de notification et de reddition de comptes ont été définies pour tous les projets financés par le *Civil Society Challenge Fund*. Des dispositions plus élaborées concernant le suivi et l'évaluation sont par contre intégrées dans les *Partnership Programme Agreements* que le DFID a négociés avec les grandes ONG britanniques œuvrant dans le domaine du développement. Si les modalités diffèrent dans chaque cas, le DFID participe aux propres examens des ONG à l'issue desquels ces organisations établissent un rapport incluant une évaluation des performances au regard des objectifs et eu égard aux actions conjointes convenues ainsi qu'un plan concernant des activités conjointes spécifiques à mener l'année suivante. Une évaluation externe indépendante est réalisée au cours du premier semestre de l'année où l'accord de partenariat vient à échéance.

Le *Public Service Agreement* du DFID est complété par un *Service Delivery Agreement* qui indique comment le DFID entend réaliser les objectifs fixés dans le *Public Service Agreement*, et par des *Technical Notes* qui précisent comment les progrès accomplis seront mesurés. L'obligation pour les services gouvernementaux d'établir des *Public Service Agreements* résulte du *Comprehensive Spending Review* mené par le gouvernement britannique en 1998. A l'instar des autres organismes publics, le DFID a entrepris d'affiner ses accords afin d'en accroître l'utilité en tant qu'instruments d'évaluation des performances (voir l'encadré 4).

Le rôle joué par les services du DFID chargés de l'évaluation est en train d'évoluer de façon sensible. Alors qu'il y a cinq ans, ces services s'attachaient principalement à mener des évaluations *ex post* de l'impact des projets, ils assument maintenant des fonctions plus diversifiées afin d'apporter une contribution plus utile à l'œuvre commune et font une plus large place aux études à caractère sectoriel et thématique ainsi qu'à la diffusion des enseignements de l'expérience. Les principales attributions de ces services sont aujourd'hui les suivantes :

- Améliorer la qualité à l'entrée en fournissant des éléments d'information sur la mesure des performances aux stades de l'élaboration des propositions de projet et de la mise en place des programmes ou encore lors de leur examen à mi-parcours.

Encadré 4. Evaluation des performances du DFID

A terme, les progrès accomplis dans chaque pays en développement vers les objectifs internationaux de développement serviront de base à l'évaluation des performances du DFID. Toutefois, ces évaluations ne seront pas simples à réaliser en raison des difficultés que soulèvent la collecte de données sur les changements intervenus dans les pays en développement et le raccordement de ces changements à l'action de tel ou tel donneur.

C'est aux pays en développement eux-mêmes qu'il reviendra de mesurer les progrès réalisés vers les objectifs internationaux de développement mais nombre d'entre eux ne disposent pas de données à jour, comparables et détaillées. Le Royaume-Uni joue aujourd'hui un rôle de premier plan pour contribuer à relever le défi que constitue l'amélioration des capacités statistiques des pays en développement. Le DFID est à l'origine de la plus grande partie des crédits destinés au Secrétariat de PARIS21, consortium créé en 1999 pour aider à mettre en place des systèmes statistiques bien organisés et dotés de ressources appropriées dans les pays en développement.³¹ Il possède aussi une petite équipe de conseillers statisticiens qui ont notamment pour mission d'aider au renforcement des capacités statistiques des pays en développement. Ces efforts contribuent à améliorer l'aptitude des pays en développement à prendre des décisions mieux fondées concernant l'affectation de leurs ressources limitées. Toutefois, si les autres donneurs ne s'associent pas davantage à ces efforts, ceux-ci ne déboucheront que sur des améliorations minimales de l'aptitude des pays en développement à mesurer les progrès accomplis vers les objectifs internationaux de développement.

L'établissement de liens entre les apports émanant d'un donneur et les résultats observés sur le terrain est une entreprise particulièrement complexe. Le *Public Service Agreement* du DFID s'efforce de tourner le problème en offrant au DFID une base logique et cohérente qui lui permette d'évaluer sa propre contribution à la réalisation des objectifs internationaux de développement, dans le cadre de l'effort conjoint déployé par la communauté internationale des donneurs. Le *Public Service Agreement* est donc devenu pour le DFID un instrument d'évaluation de l'impact à court terme des activités qu'il mène en vue d'atteindre ses objectifs à plus long terme.

Le premier *Public Service Agreement* du DFID (1999-2002) était étroitement lié aux objectifs internationaux de développement et renvoyait pour l'essentiel aux résultats obtenus chez les trente premiers partenaires du Royaume-Uni pour le développement. Parmi les objectifs retenus figuraient la réduction du taux de mortalité chez les enfants de moins de 5 ans, la réduction du taux de mortalité liée à la maternité et l'adoption d'une stratégie nationale de développement durable.

Un deuxième *Public Service Agreement* (2001-2004) a introduit un certain nombre de changements. Les objectifs se rapportant à la mortalité liée à la maternité et au relèvement du RNB réel par habitant ont été abandonnés en raison de la persistance des problèmes de mesure. Pour mieux raccorder les activités menées par le DFID aux résultats obtenus dans les pays en développement, les objectifs en matière d'éducation et de santé sont limités, dans l'un et l'autre cas, aux dix premiers bénéficiaires de l'aide fournie par le DFID dans ces deux domaines. L'éventail des activités du DFID se rattachant à chaque objectif a été élargi.

Du point de vue de l'évaluation des performances, on peut exprimer un certain nombre de préoccupations. Plusieurs objectifs renvoient aux apports et non aux résultats (par exemple, accroissement de la part du programme bilatéral du DFID allant à des pays pauvres ou encore augmentation du pourcentage de l'aide au développement fournie dans le cadre de la CE allant à des pays pauvres). De leur côté, les objectifs en matière d'éducation et de santé seront atteints dès lors que se produit une amélioration sensible de la performance moyenne, tous pays confondus, ce qui ne signifie pas que des améliorations importantes se seront opérées dans chaque pays.

On peut aussi formuler d'autres craintes à caractère plus général. Certaines parties du programme du DFID demeurent sans rapport avec les objectifs du *Public Service Agreement* de sorte que les agents du DFID se sentent, de façon générale, peu concernés par les objectifs en question et que ces derniers ont un impact stratégique limité sur les activités. Les objectifs du *Public Service Agreement* doivent certes constituer un défi pour le DFID, mais ne doivent pas pour autant être trop ambitieux dans la mesure où ils doivent aussi pouvoir être réalisés dans un délai de deux à trois ans et ne pas excéder les limites de ce que le DFID peut faire par lui-même. Enfin, comme il est parfois difficile de faire bouger les choses dans les pays en développement, il conviendrait d'admettre qu'on ne peut pas toujours miser sur le succès. Peut-être vaudrait-il mieux, par exemple, chercher à obtenir des résultats positifs dans huit pays sur dix plutôt que viser une amélioration moyenne dans dix pays.

- Faire la synthèse des enseignements se dégageant de l'ensemble des activités du DFID et établir des liens entre des activités disparates.

31. Des informations complémentaires sur le Consortium PARIS21 sont disponibles sur l'Internet à l'adresse : <http://www.paris21.org>

- Apporter une contribution aux évaluations des stratégies par pays, par institutions, et par objectif.
- Prendre part à l'élaboration des systèmes d'évaluation des performances du DFID comme PRISM.
- Participer à des évaluations conjointes, par exemple en soutenant les travaux des Pays-Bas sur les évaluations pilotées par les partenaires.

Les services chargés de l'évaluation ont aussi reporté leur intérêt de la conduite de travaux d'évaluation en interne à la gestion d'études sous-traitées à des consultants externes. Pour ce faire, le DFID a besoin d'avoir facilement accès à un réservoir important de consultants externes, familiarisés tant avec les pratiques en matière de développement qu'avec l'approche des questions de développement retenue par le DFID. C'est ainsi que le DFID a récemment constitué un *Performance Assessment Resource Centre* (PARC) qui est chargé d'apporter un soutien à ses agents et à ses partenaires dans les domaines de la mesure des performances et de l'évaluation. Le PARC a été créé pour une période initiale de trois ans durant laquelle il est censé élargir la base de sa clientèle afin de parvenir à s'autofinancer. Le contrat de service du PARC sera réexaminé chaque année et lors du dernier examen il sera décidé si le DFID doit continuer d'apporter un soutien financier au PARC ou y mettre fin, et selon quelles modalités.

Les rapports d'évaluation du DFID sont largement diffusés. Toutefois, les services chargés de l'évaluation sont conscients que les délais de publication sont parfois extrêmement longs et que les agents du DFID n'ont pas toujours suffisamment de temps pour lire de volumineux rapports d'évaluation. Ils ont donc entrepris d'adopter une approche plus active de la diffusion des enseignements de l'expérience en organisant des ateliers, au Royaume-Uni et à l'étranger, pour présenter les conclusions des évaluations achevées et, parfois, d'évaluations en cours. Ils ont également recours au *Performance Assessment Network* interne - qui a principalement pour fonction de soutenir la mise au point de nouveaux systèmes et de nouvelles techniques pour améliorer la gestion des performances - pour assurer la mise en commun des connaissances.

Les examens des produits par rapport aux objectifs et les rapports d'achèvement des projets sont soumis aux services du DFID chargés de l'évaluation qui sont censés les utiliser pour établir des rapports de synthèse et dégager les principales conclusions et les grands enseignements de l'expérience. Or, un projet sur quatre seulement fait l'objet d'évaluations annuelles, et la qualité et le nombre des rapports d'achèvement des projets sont décrits comme étant peu satisfaisants, peut-être parce que le personnel ne voit guère l'intérêt de ce genre de rapports. En conséquence, les services de l'évaluation n'établiront plus de rapport annuel de synthèse et concentreront leurs efforts sur un nouveau *Development Effectiveness Report* qui sera soumis au directoire du DFID. Ce nouveau rapport s'appuiera sur un vaste éventail de données d'observation et fournira une évaluation globale de la performance du DFID.

Si les systèmes de suivi et d'évaluation du DFID ont subi de profondes transformations ces dernières années et s'ils sont maintenant plus conformes aux bonnes pratiques adoptées par les autres Membres du CAD, un certain nombre de préoccupations subsistent. Dans la plupart des domaines d'activité, les systèmes de suivi du DFID constituent une nouveauté et ils doivent encore être expérimentés. Dans les sphères où existaient déjà de tels systèmes, ils ne sont guère respectés car le personnel du DFID paraît, d'une manière générale, ne se sentir que peu concerné par ce genre d'exercice. Il semble également que l'ensemble du personnel du DFID s'implique peu dans le *Public Service Agreement* du DFID qu'il ne considère pas comme un instrument utile ou important de mesure de l'impact de ses travaux. La décision prise récemment de transférer les services chargés de l'évaluation de Londres à East Kilbride a eu un coût élevé à court terme dans la mesure où sur les onze membres de leur personnel, tous sauf un ont choisi de ne pas partir en Ecosse. A terme, l'éloignement physique de ces services par rapport au personnel de direction et aux décideurs leur posera un défi supplémentaire étant donné le rôle plus large et plus stratégique qu'ils s'efforcent de se donner.

L'impartialité et l'indépendance de la fonction d'évaluation est une autre source de préoccupation. C'est le DFID lui-même qui mesure ses propres performances au regard des objectifs fixés dans son *Public Service Agreement*. La fonction d'évaluation du DFID est certes séparée des structures chargées de la planification et de la gestion de l'aide au développement, conformément aux recommandations contenues dans les *Principes pour l'évaluation de l'aide au développement* édictés par le CAD. Toutefois, l'indépendance des services chargés de l'évaluation pourrait être mieux garantie si l'on renforçait leur autonomie par rapport au Comité du développement, instance à laquelle il revient à l'heure actuelle d'avaliser le programme triennal des évaluations sur la base des propositions émanant des services d'évaluation, lesquelles, par souci d'adéquation, sont établies à l'issue de vastes consultations internes et avec les partenaires au développement. On pourrait même aller jusqu'à faire des services de l'évaluation une instance indépendante ne rendant compte, à des fins administratives, qu'au ministre, au vice-ministre ou au secrétaire permanent.

A côté de ses fonctions d'auditeur externe, le NAO conduit des audits sur l'utilisation des ressources afin d'apprécier la rentabilité, l'efficacité et l'efficacités des programmes et activités financés par des fonds publics. Depuis 1996, le NAO a mené un seul audit de cette nature en liaison avec la coopération pour le développement, et celui-ci concernait l'aide humanitaire fournie par le DFID face à la crise au Kosovo³². Cet audit a été réalisé parallèlement à un autre audit consacré à la contribution des forces armées britanniques aux opérations de l'OTAN au Kosovo. Cette question a été choisie pour le motif que le DFID a participé à plusieurs grandes interventions humanitaires et que ce type d'activité comporte des risques majeurs. Il est ressorti de l'audit que l'action du DFID avait beaucoup contribué à atténuer la crise humanitaire résultant des problèmes au Kosovo, mais qu'il y avait des enseignements à en tirer pour l'avenir s'agissant de la manière dont le DFID planifie ses interventions d'urgence et gère ses relations avec les principaux prestataires, notamment l'*Emergency Response Team* et les compagnies de charters.

32. Voir *Emergency Aid: The Kosovo Crisis*, National Audit Office, 26 mai 2000, disponible sur l'Internet à l'adresse http://www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/9900495.pdf

CHAPITRE 6

LES ACTIVITÉS SUR LE TERRAIN

Les observations relatives aux activités sur le terrain reposent sur le compte-rendu des missions effectuées par l'équipe chargée de l'examen au Népal, en février 2001 (voir l'annexe II), et au Mozambique, en septembre 2001 (voir l'annexe III).

Stratégies-pays et programmation

Le DFID établit des stratégies-pays pour tous les pays partenaires qui reçoivent du Royaume-Uni une APD ou une aide publique, à l'exception de ceux qui bénéficient uniquement du *Small Grants Programme* géré par l'ambassade britannique locale ou le haut-commissariat. C'est ainsi que plus de soixante stratégies-pays ont été publiées, même pour des pays où le programme bilatéral du DFID est relativement modeste. Des stratégies régionales ont également été publiées pour l'Amérique centrale, les États baltes, l'Asie centrale et le Caucase du Sud, et le Pacifique.

Les stratégies-pays du DFID énoncent les moyens par lesquels celui-ci entend contribuer à la réalisation des objectifs internationaux de développement dans le pays considéré, et définissent des critères à partir desquels évaluer les progrès dans cette voie. Chaque stratégie comprend normalement six sections : i) les défis, ii) les partenariats, iii) le portefeuille d'activités de développement du Royaume-Uni, iv) la stratégie future du Royaume-Uni en matière de développement, v) la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de développement, et vi) les ressources allouées aux programmes.

Lorsque c'est possible, les stratégies-pays du DFID sont raccordées à des cadres d'action plus vastes élaborés sous la conduite des partenaires, comme les cadres de développement intégré et les CSLP. Bien qu'elles soient établies en consultation avec les gouvernements partenaires, le Royaume-Uni n'attache pas autant d'importance que d'autres donateurs à ce que ceux-ci s'approprient le processus. Le Royaume-Uni ne cherche pas non plus, contrairement à certains autres donateurs, à s'associer à d'autres donateurs pour donner plus de poids à des messages communs. Le DFID pourrait donc exploiter davantage le processus d'élaboration de ses stratégies-pays pour bâtir avec les gouvernements partenaires un consensus sur les objectifs et les priorités et renforcer sa collaboration avec d'autres acteurs et l'influence du Royaume-Uni.

Compte tenu de l'ampleur des responsabilités de gestion dévolues aux bureaux locaux, il est difficile de dire dans quelle mesure les stratégies et objectifs divers du DFID sont censés influencer ou modifier les activités relevant des programmes par pays. Le personnel du DFID en poste à l'étranger peut être associé à l'élaboration des stratégies compte tenu de son expérience du terrain, mais cela peut n'être qu'un élément parmi d'autres et la stratégie finalement mise au point peut n'avoir qu'une utilité mineure dans le contexte particulier d'un pays donné. Au Népal, d'après des documents internes au

DFID³³, le bureau du DFID a eu du mal à rattacher des activités de rang relativement peu élevé menées à l'échelon local aux objectifs stratégiques prioritaires du DFID. C'est pourquoi ont été élaborés des « modèles de changement » exposant le point de vue du bureau local concernant les processus à mettre en œuvre pour engager le Népal sur la voie d'un développement réellement favorable aux pauvres, ce qui devrait permettre au DFID d'évaluer avec plus de rigueur en quoi ses investissements contribuent à ces processus. Les conseillers en développement social du DFID en Afrique se sont réunis récemment pour examiner comment transposer les orientations stratégiques en actions concrètes dans un contexte où se multiplient les CSLP, les approches sectorielles et les fonds communs. Un examen de treize stratégies-pays réalisé en 1999 avait également mis en évidence un problème général de « chaînon manquant », c'est-à-dire un certain flou à propos de la façon dont les activités financées par le DFID étaient supposées se raccorder aux objectifs généraux.³⁴

Les stratégies-pays du DFID définissent le cadre stratégique dans lequel doivent s'inscrire les programmes. Des *Annual Plan and Performance Reviews* sont établis pour certains des programmes bilatéraux du DFID depuis 2000 afin de fournir des orientations sur une base annuelle, fonction qui en fait des compléments importants des stratégies-pays. Ces documents annuels sont plus à jour, plus directs et plus riches d'informations que les stratégies-pays et c'est sur eux que se fondent les décisions internes concernant l'affectation des ressources. Ils ne sont toutefois pas publiés et pas nécessairement portés à la connaissance des gouvernements partenaires, encore que des avant-projets en soient parfois soumis aux principales parties prenantes dans le pays. Un autre facteur susceptible de limiter la pertinence des stratégies-pays sur le plan opérationnel vient du fait que la plupart d'entre elles sont antérieures aux *Target Strategy Papers* et autres documents stratégiques que le DFID a élaborés pour étayer la préparation des stratégies-pays. Ce problème se règlera de lui-même à terme et la « deuxième génération » de stratégies par pays publiées prend en compte les dernières évolutions intervenues sur le plan stratégique au sein du DFID.

Le bureau du DFID au Mozambique vient d'engager des travaux préparatoires en vue de l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour la période 2002-2005. Il fait le point des changements survenus au Mozambique depuis la publication de la dernière stratégie en 1998 – l'avancée la plus remarquable étant l'adoption d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté – et intègre dans sa réflexion les dernières évolutions intervenues au plan stratégique au sein du DFID et les objectifs de développement poursuivis à un niveau plus général. L'équipe du CAD chargée de l'examen, qui s'est rendue au Mozambique début septembre 2001, a recensé un certain nombre de difficultés qui devra affronter le bureau du DFID au Mozambique (voir l'encadré 5).

33. Voir : *DFID Nepal – Annual Plan and Performance Review*, 2000.

34. D'autres problèmes ont également été relevés à l'occasion de cet examen, notamment de grandes disparités dans la profondeur des analyses de la pauvreté, moins de la moitié fournissant un bilan des progrès accomplis vers les objectifs internationaux de développement et seulement quelques-unes s'appliquant à évaluer l'efficacité des activités d'influence du DFID ou de la coordination entre donateurs. Voir David Booth et Howard White, *How Can Country Strategies be a more Effective Tool for Poverty Reduction ? Issues from a Review of the « New » CSPs*.

Encadré 5. Mozambique : les enjeux de la nouvelle stratégie

- **Sélectivité stratégique :** Étant donné le nombre élevé de projets et de programmes en cours d'exécution, il importe de veiller à ce que la nouvelle stratégie s'articule de manière sélective autour de certains éléments clés du CSLP qui i) contribuent à donner une meilleure assise aux politiques gouvernementales visant à assurer l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres grâce à de saines mesures budgétaires, monétaires et structurelles et ii) soient complémentaires avec les actions menées par d'autres donateurs. Il importe également de déterminer dans quelle mesure, et de quelle façon, le Royaume-Uni doit maintenir des relations privilégiées avec la province de Zambezia. De nombreux éléments incitent à penser qu'un tel engagement régional est utile pour ancrer le dialogue et la coopération avec les organismes centraux aux niveaux macro-économique et sectoriel.
- **Stratégie de retrait et pérennisation des résultats obtenus :** Il convient de définir aussi rapidement que possible avec le gouvernement et les autres donateurs une « stratégie de retrait » en ce qui concerne certains des plus stratégiques des projets en cours (réforme des douanes, routes de desserte dans la province de Zambezia, etc.). Dans cette stratégie, il faudra veiller à assurer la pérennité des résultats importants qui ont été obtenus et la liaison avec les politiques et réformes pertinentes visant le système judiciaire et la police dans le premier cas, et le secteur routier, dans le second.
- **Satisfaction des exigences fiduciaires du DFID :** Eu égard aux carences reconnues de la planification, de la gestion et du reporting budgétaires, il convient d'évaluer avec précision le « risque fiduciaire Mozambique » lié au recours à des dispositifs de soutien budgétaire et d'aide sectorielle. Cette évaluation doit permettre tenir compte des normes d'efficacité et des obligations de comptes habituellement requises par le DFID et des avantages potentiels de ces formes d'aide en termes de développement. S'il est difficile de quantifier le niveau de risque, et encore plus délicat d'évaluer objectivement le niveau de risque acceptable, une procédure plus explicite d'évaluation des risques apporterait davantage de sécurité aux deux parties. Peut-être faudra-t-il envisager d'accepter un niveau plus élevé de risque fiduciaire après avoir analysé i) si les avantages escomptés en termes de développement justifient le risque supplémentaire, ii) si des mesures temporaires peuvent être adoptées pour parer aux carences les plus manifestes mises en évidence, et iii) si les autorités sont suffisamment déterminées à se conformer à des normes raisonnables et acceptables de gestion des finances publiques et de transparence budgétaire. Autant d'éléments qui exigent une évaluation et un suivi réguliers du risque à partir de paramètres explicites.
- **Engagements à long terme :** L'aide-programme prenant une place de plus en plus importante au sein du programme du DFID au Mozambique, il importe de rendre plus prévisibles les engagements financiers et de les inscrire dans un horizon pluriannuel (un cycle de trois à quatre ans semble raisonnable). Si une telle évolution cadre avec la nécessité d'améliorer la prévisibilité des apports d'aide des donateurs, elle doit s'inscrire dans une démarche qui ne risque pas de favoriser l'assimilation de l'aide à un droit acquis ni de nuire à la primauté de l'efficacité de l'aide. Elle pourrait en outre rendre plus difficile la mobilisation de ressources intérieures. Ces éventuels difficultés ou problèmes doivent être pris en compte dans la nouvelle stratégie-pays.

Suite

- **Soutien macro-économique :** La récente crise bancaire et les enseignements qui en ont été tirés donnent une idée du type de difficultés macro-économiques que risque de soulever, aussi bien pour les PPTTE que pour les donateurs, les CSLP et le soutien macro-économique. Pour les donateurs qui recourent au soutien budgétaire, l'efficacité du budget de l'État dans son ensemble revêt une importance primordiale, puisque leur aide est extrêmement fongible et fondée sur la confiance. Une intervention du DFID dans les domaines stratégiques de la politique et de la gestion budgétaires, ainsi qu'une éventuelle aide à la création d'une administration fiscale indépendante, pourraient être utiles pour venir durablement à bout des difficultés budgétaires en s'attaquant au problème d'un point de vue systémique.
- **Approches sectorielles :** L'expérience du Mozambique et d'autres pays montre que l'élaboration d'approches sectorielles et la mise en place des dispositifs correspondants, lorsqu'ils sont conçus avec soin, en fonction de la situation spécifique du pays, en consultation avec les parties prenantes et dans une perspective évolutive, semblent avoir plus de chances de réussir que les programmes exagérément ambitieux conçus en haut lieu. En suivant cette approche ouverte et pragmatique, le bureau du DFID au Mozambique semble bien placé pour influencer de façon constructive, sous la direction du gouvernement et en concertation avec les autres partenaires locaux, sur la conception d'approches sectorielles évolutives et flexibles cadrant bien avec le CSLP mis au point par le pays. Il semble qu'il soit encore possible de mieux partager l'expérience et les approches entre les différents groupes (du côté du Mozambique et du côté des donateurs) qui travaillent à l'élaboration ou à la mise en œuvre des approches sectorielles, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des procédures, et le Royaume-Uni est tout désigné pour tenir un rôle de premier plan dans ce domaine.
- **Assistance technique :** La nouvelle stratégie offre la possibilité d'introduire une nouvelle forme d'assistance technique, plus efficace et mieux ciblée, adaptée aux besoins réels, relevant de la responsabilité du gouvernement, non liée et assortie de procédures de recrutement rationnelles, transparentes, responsables et compatibles avec les structures de la fonction publique. En particulier, la constitution de fonds communs pourrait être bénéfique pour le secteur public du pays d'accueil si cette démarche est intégrée autant que possible au mode de fonctionnement du secteur public et finit par en devenir une composante. Dans le domaine de l'assistance technique, le déploiement d'efforts spécifiques et ciblés en direction des ministères sociaux – dont la capacité de planification et d'exécution est faible et où l'apport de ressources financières supplémentaires dans le cadre des CSLP et des approches sectorielles doit aller de pair avec une utilisation plus efficace des ressources – pourraient devenir une priorité.
- **Bureau local du DFID :** La connaissance très spécifique du pays et des institutions du personnel (expatrié) du DFID devra être renforcée au fur et à mesure de l'extension du programme dans les années qui viennent. Il devrait être possible d'avoir davantage recours à du personnel expérimenté local, en veillant toutefois à éviter de débaucher des fonctionnaires de l'État.
- **Coordination entre les donateurs :** Le bureau du DFID au Mozambique participe très activement à nombre des initiatives et dispositifs mis en place par les donateurs pour mieux coordonner leur aide. Le recours sélectif à des accords de cofinancement avec d'autres organismes donateurs pourrait être intéressant pour abaisser les coûts de transaction liés à la supervision et au suivi des activités opérationnelles.
- **Aide non bilatérale :** Les activités du bureau du DFID à Maputo dans ce domaine pourraient être étoffées, notamment celles qui ont trait au suivi et à l'évaluation des projets des ONG britanniques bénéficiant de financements centraux, et à la coopération avec certaines organisations efficaces du système des Nations unies.

Programmes sectoriels et soutien budgétaire

Le Royaume-Uni estime qu'une trop grande partie de l'aide au développement a jusqu'à présent servi à financer des projets isolés, à l'initiative des donateurs, plutôt qu'à aider les gouvernements partenaires à mettre en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté à long terme. Réduire le soutien apporté aux projets isolés et accroître l'aide en faveur de réformes sectorielles serait, aux yeux du Royaume-Uni, un moyen d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement. Lorsqu'un partenaire a mis en place des politiques saines, les donateurs devraient privilégier le soutien budgétaire direct, en l'accompagnant d'une assistance technique ciblée et stratégique. Le Royaume-Uni fournit désormais une part substantielle de son APD sous forme de soutien budgétaire direct (voir l'encadré 6). Le soutien budgétaire direct peut alimenter le budget général du gouvernement partenaire ou être destiné à un secteur précis. Si le gouvernement partenaire a adopté une politique saine, mais que ses systèmes de gestion financière doivent encore être consolidés, les apports des donateurs peuvent être placés sur un fonds commun faisant l'objet d'une gestion séparée. Les donateurs doivent aussi aider les gouvernements partenaires à renforcer leurs systèmes de planification, de gestion financière et de passation des marchés afin d'obtenir les assurances nécessaires pour eux-mêmes, leurs institutions parlementaires et leur opinion publique. Ce genre d'action vient utilement compléter les efforts déployés par ailleurs en vue de sensibiliser les institutions parlementaires, les media et l'opinion publique aux objectifs, aux instruments et aux risques associés à la mise en œuvre d'un programme d'aide ambitieux qui se veut avoir un réel impact.

Encadré 6. Le soutien budgétaire direct du Royaume-Uni : quelques exemples récents

- **Programme sectoriel dans le domaine de la santé et de la population au Bangladesh :** 25 millions de £ sur cinq ans. Participation de trois autres donateurs bilatéraux. Un fonds commun sert à cofinancer la mise en œuvre du programme convenu, lequel repose sur une approche sectorielle évolutive.
- **Aide-programme au Ghana :** 40 millions de £ sur deux ans. En liaison avec la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI. Les ressources du DFID sont versées au Fonds consolidé du Ghana et affectées au financement des salaires versés aux enseignants.
- **Aide-programme au Malawi :** 75 millions de £ sur trois ans. Participation de trois autres donateurs bilatéraux. Les décisions concernant les versements dépendent de l'appréciation portée par les institutions financières internationales sur les progrès de la mise en œuvre des réformes économiques et sur les garanties qui leur sont données quant à l'absence de corruption. Les ressources du DFID sont imputées au remboursement d'obligations au titre de dettes multilatérales.
- **Aide-programme au Mozambique :** 40 millions de £ sur trois ans. Participation de six autres donateurs bilatéraux. Les donateurs suivent l'exécution du budget sur la base d'états trimestriels. Les ressources du DFID sont allouées aux dépenses relatives à la paie des fonctionnaires de l'administration centrale.
- **Soutien budgétaire au Rwanda :** 42 millions de £ sur trois ans. En liaison avec la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI. Sert à financer les salaires et les indemnités versés aux enseignants et aux fonctionnaires.
- **Aide sectorielle à l'éducation au Rwanda :** 21 millions de £ sur trois ans. Liée à l'élaboration d'une approche sectorielle pour le secteur de l'éducation.
- **Soutien budgétaire à la Tanzanie :** 135 millions de £ sur trois ans. Participation de sept autres donateurs.
- **Soutien budgétaire à l'Ouganda :** 60 millions de £ sur trois ans. Après le versement initial, les autres versements dépendront des progrès réalisés. Préaffectation théorique à des programmes spécifiques et versements sur justificatif de dépenses publiques effectives en faveur des pauvres visant des secteurs autres que l'éducation.

Un problème nouveau pour le DFID consiste à avoir une « assurance raisonnable » que les ressources au titre de l'aide sont « utilisées aux fins prévues » lorsqu'il fournit un soutien budgétaire direct. Le risque fiduciaire accru associé à l'octroi d'un soutien budgétaire direct peut se justifier par le plus fort impact qu'on en attend en termes de développement. Le risque fiduciaire est toutefois fonction des dépenses du gouvernement partenaire. Les donateurs doivent donc évaluer la probabilité que les ressources qu'ils apportent au titre de l'aide seront bien utilisées aux fins prévues. Ils doivent se fonder à cet effet sur a) une évaluation approfondie et indépendante de la gestion des dépenses publiques du gouvernement partenaire et la disposition de ce dernier à corriger les graves dysfonctionnements qui pourraient être mis en évidence et b) la probabilité que soient obtenus les résultats souhaités, au vu de la détermination du gouvernement partenaire à lutter contre la pauvreté et des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs internationaux de développement. Les donateurs doivent également suivre l'évolution des performances du gouvernement partenaire pour s'assurer qu'elles sont à la hauteur des attentes et que les ressources déjà fournies ont bien été utilisées aux fins prévues.

Lorsque le DFID apporte un soutien budgétaire direct destiné à un secteur précis, les ressources sont préaffectées en théorie à des postes de dépenses importants et assez aisément vérifiables, comme les salaires des enseignants, pour lesquels les versements émanant du DFID sont considérés comme des remboursements. Une telle pratique se justifie surtout par le fait qu'il est ainsi plus facile pour le DFID de contrer les critiques qui pourraient lui être adressées au plan intérieur si des problèmes de gestion financière, notamment de corruption, devaient survenir dans les pays auxquels il apporte un soutien budgétaire direct. L'argument tient toutefois moins bien dès lors qu'on l'étend à l'ensemble des donateurs, qui se livreraient alors une concurrence intense pour s'approprier les quelques grands postes facilement vérifiables dans les dépenses des gouvernements partenaires. En outre, la fongibilité des ressources rend leur préaffectation théorique sans objet.

Le DFID revoit actuellement sa pratique de préaffectation des ressources. Avec l'approbation du ministère des Finances et du NAO, le DFID devrait redoubler d'efforts pour expliquer aux parlementaires, aux médias et à l'opinion publique l'impact accru, en termes de réduction de la pauvreté, que le Royaume-Uni espère retirer de son aide en recourant à un soutien budgétaire direct, dès lorsque le risque fiduciaire a été jugé acceptable et sans se cacher que toutes les activités à l'appui du développement comportent des risques qu'il faut savoir gérer et assumer. Le DFID s'oriente déjà dans ce sens dans la mesure où il souhaite utiliser les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs internationaux de développement pour mesurer le succès du soutien budgétaire direct.

La question du choix du mode d'acheminement de l'aide susceptible de faire substantiellement reculer la pauvreté lorsqu'un soutien budgétaire direct n'est pas encore envisageable est cruciale pour le Royaume-Uni. En pareil cas, le DFID recourt à des approches et des instruments d'aide différents de ceux sous-tendant les programmes qu'il met en œuvre dans les pays dont le contexte est plus favorable au développement. Ainsi, il n'y utilise pas le soutien budgétaire direct et n'y achemine pas forcément ses programmes par les circuits gouvernementaux. Au Kenya et au Zimbabwe, le DFID a mis au point un scénario optimiste et un scénario pessimiste. Étant donné les préoccupations que suscite actuellement la gestion des affaires publiques dans ces deux pays, c'est le scénario pessimiste qui prévaut. Au Népal, le DFID a pris les dispositions suivantes :

- Ouverture d'un bureau local à Katmandou doté d'un conseiller dans chacun des sept grands domaines de spécialisation du DFID. Ces conseillers n'ayant pas à assumer de responsabilités en matière de gestion courante des projets, ils ont pu consacrer beaucoup de temps à leur mission de collaboration et d'influence, afin de promouvoir la mise en place de programmes sectoriels de grande envergure.

- Réorientation des projets isolés afin de les inscrire dans une optique plus proche de l'aide-programme en s'attaquant à des problèmes connexes mais plus larges par le biais d'activités complémentaires, et en accompagnant et soutenant des réformes à un niveau infrasectoriel, afin de préparer progressivement l'adoption d'une approche sectorielle.
- Contribution au renforcement des capacités dans les principaux ministères sectoriels et à l'amélioration des systèmes de gestion financière et de reddition de comptes de l'administration népalaise.

Organisation, gestion et effectifs

Présence du DFID sur le terrain

Une des caractéristiques notables de la structure organisationnelle du DFID est la délégation de la gestion des programmes bilatéraux d'aide au développement à des équipes par pays, pour la plupart désormais rattachées aux bureaux locaux. Dans les années 70, le DFID a ouvert des « divisions régionales du développement », qui avaient essentiellement pour mission d'assurer la mise en œuvre des projets, aux Caraïbes, en Afrique de l'Est et en Afrique centrale, et en Asie du Sud-Est. Dans les années 80, ces divisions décentralisées ont été en outre associées à l'élaboration des stratégies. Au cours des années 90, compte tenu de la plus grande facilité de communication induite par les progrès des technologies de l'information, le DFID a confié des responsabilités accrues à ses divisions régionales du développement, (établissement de notes d'information, rédaction de discours, réponses aux questions du parlement et préparation de la correspondance), qui ont rendu inutile le maintien au siège de bureaux par pays. Parallèlement, une division régionale du développement a été ouverte en Afrique du Sud ainsi que des bureaux locaux au Bangladesh et en Inde. (Dans les autres pays, le DFID détache quelques agents auprès de l'ambassade britannique locale ou du haut-commissariat).

Le souci de mener à bien son mandat d'influence a conduit le DFID à revoir sa représentation sur le terrain en éclatant ses divisions régionales du développement en bureaux locaux afin que le personnel soit posté dans le pays dont il s'occupe, au lieu de devoir faire fréquemment la navette avec un pays voisin en compter le reste du temps sur le téléphone, la télécopie ou le courrier électronique. Depuis 1997, le DFID a mis en place plusieurs bureaux locaux dotés d'une certaine autonomie financière ; tel est notamment le cas en Tanzanie et en Ouganda (qui rendent compte au bureau du Kenya, lequel fait office de centre régional), au Népal (qui rend compte au bureau du Bangladesh), au Malawi et au Mozambique (qui rendent compte au bureau du Zimbabwe, lequel fait office de centre régional) et au Nigeria (qui rend compte aux services centraux). Des bureaux ont aussi été implantés dans un certain nombre d'États de l'Inde ; pour sa part, le bureau régional du Pacifique doit fermer en 2002. Des bureaux locaux pourraient être ouverts dans d'autres pays dans un avenir proche.

Cette décentralisation accrue a fait évoluer le rôle des anciennes divisions du développement. Pour le moment, leur rapport avec les bureaux locaux reste mal défini. Ainsi au Népal, le responsable du bureau local rend en théorie compte au directeur pour l'Asie et le Pacifique du DFID à Londres par l'intermédiaire du responsable du bureau du Bangladesh. Toutefois, pour des raisons principalement d'ordre pratique, le bureau du Bangladesh n'a guère de responsabilités et le responsable du DFID Népal correspond directement avec le directeur pour l'Asie et le Pacifique. Le DFID encourage également les liens entre les bureaux d'une même région, notamment pour favoriser le partage de l'expérience acquise et des enseignements qui s'en dégagent. Parallèlement, le champ de compétences des responsables des directions géographiques du DFID à Londres a été étendu, tout comme leur rôle dans la promotion d'approches complémentaires entre les programmes élaborés par leurs services. Pour répondre au surcroît de travail qui en résulte, les bureaux des directeurs géographiques du DFID

Royaume-Uni

à Londres ont été étoffés par un renforcement des unités de politique régionale qui font office de bureaux des directeurs régionaux. Il semble donc possible de lisser la structure de la représentation du DFID sur le terrain, option qui pourrait être étudiée.

La poursuite de la décentralisation soulève une deuxième question, celle du choix des personnels postés dans chaque bureau local, en particulier dans les pays où le DFID ne met en œuvre que de modestes programmes. Lors de son ouverture en avril 1999, le bureau local du DFID au Népal comptait treize membres expatriés – un Chef, un Chef adjoint, sept conseillers et quatre administrateurs – ainsi que trente agents administratifs locaux. La création d'un grand bureau a eu un impact positif dans le contexte particulier du Népal dans la mesure où elle a conduit la communauté des donateurs à repenser certaines pratiques qui n'avaient pas été remises en question depuis de nombreuses années. Avec le recul, néanmoins, on peut penser que cette structure n'était pas nécessairement la plus appropriée, une conclusion confirmée par le fait que le responsable du DFID Népal a demandé un réexamen des structures de gestion et des dotations en personnel du bureau après seulement sept mois de fonctionnement. Le nombre de ses bureaux locaux allant en augmentant, le DFID devra mettre au point un modèle permettant de réduire le nombre de conseillers sur le terrain, sur la base d'une analyse des compétences sectorielles disponibles dans le pays. On pourrait envisager, par exemple, de faire appel à des conseillers dont les connaissances ne se limitent pas à un seul domaine de spécialisation ou de prévoir que les conseillers puissent aussi être appelés à intervenir dans les pays voisins. Une autre solution serait de recruter davantage de conseillers localement ou de s'appuyer sur les compétences dont disposent d'autres donateurs à l'échelon local.

Emploi de personnel recruté localement

Les bureaux du DFID dans les pays en développement recrutent directement un grand nombre de personnes, y compris des spécialistes auxquels sont appliqués les mêmes critères de recrutement qu'au Royaume-Uni. Le DFID a adopté une approche stratégique et constructive vis-à-vis du personnel qu'il emploie localement. La politique du DFID applicable au personnel local souligne l'importance de donner au personnel recruté localement la possibilité de progresser au sein du Département et, éventuellement, de jouer un rôle significatif au sein de la direction du DFID. Outre des programmes de formation, les opportunités offertes au personnel local pour faciliter son avancement au sein du DFID englobent la possibilité d'être nommé dans un autre pays, voire au siège.

Les pays en développement ne disposent pas d'une importante réserve de personnel qualifié susceptible d'assurer le type de fonction que demande le DFID, et ce personnel pourrait constituer un atout précieux pour les administrations du pays partenaire. Si le DFID doit continuer à offrir des opportunités d'emploi gratifiantes et stimulantes aux ressortissants des pays en développement, contribuant en cela à renforcer les compétences et les capacités, il doit aussi veiller à ne pas priver de ce fait les administrations des pays partenaires des précieuses ressources humaines dont elles ont besoin pour accompagner le développement de leur pays.

Présence sur le terrain d'autres organisations du Royaume-Uni œuvrant dans le domaine de l'aide

Dans la plupart des pays en développement ou en transition, l'ambassade britannique locale ou le haut-commissariat gère une ligne de petits projets financés par le DFID, qui soutient des projets de développement répondant aux objectifs stratégiques poursuivis par ce dernier. Le DFID possède des bureaux de plus en plus nombreux dans les pays en développement mais peut aussi s'assurer une représentation sur le terrain par l'intermédiaire d'autres canaux d'acheminement de l'APD britannique, tels que CDC Capital Partners, le British Council ou VSO. Comme les autres donateurs, le

Royaume-Uni doit veiller à la complémentarité des divers canaux d'acheminement de son APD de telle sorte que ceux-ci forment un tout cohérent et ne viennent pas inutilement multiplier le nombre d'acteurs présents dans les pays en développement.

Coordination de l'aide et coopération avec d'autres donateurs

Dans le cadre de la mission de collaboration et d'influence du DFID, le Royaume-Uni accorde une place plus importante qu'auparavant à la coopération avec d'autres donateurs, y compris sur le terrain. La forte présence du DFID sur le terrain permet au Royaume-Uni de jouer un rôle de premier plan, et souvent de pionnier, au sein de la communauté locale des donateurs. Le Royaume-Uni participe activement aux mécanismes de coordination de l'aide, notamment aux réunions des groupes consultatifs ou à des groupes sectoriels spécialisés, au sein desquels il assume parfois le rôle de chef de file ou de président, ou encore à des évaluations ou des examens conjoints.

La mission au Népal a mis en évidence l'impact qu'a eue la décision du DFID de détacher sur place un nombre important de spécialistes du développement, expérimentés et motivés. Le DFID a joué un rôle de catalyseur au sein de la communauté locale des donateurs en assurant la présidence de groupes sectoriels sur la bonne gestion des affaires publiques et la foresterie, en conduisant des actions de coordination telles que des examens conjoints du secteur de la santé et de la décentralisation, en apportant, avec d'autres donateurs, son aide aux autorités népalaises pour la préparation du CSLP et en organisant au Népal des séminaires réunissant des experts internationaux du développement.

Le renforcement de la coordination de l'aide sur le terrain compte parmi les objectifs du Groupe d'Utstein. Des initiatives allant dans ce sens ont été inaugurées en Tanzanie, à la suite d'une visite des quatre Ministres du Groupe d'Utstein en 2000. Le DFID entend renforcer ses activités stratégiques et sectorielles au Népal en 2001, en s'inspirant de l'approche préconisée par le Groupe d'Utstein.

Depuis la signature en 1992 du Traité de l'Union européenne, le Conseil des Ministres a adopté plusieurs résolutions soulignant l'importance d'une coordination efficace des efforts d'aide au développement déployés par les États membres de l'UE et par la CE, de manière à en renforcer la cohérence et la complémentarité. La mission qui s'est rendue au Népal a constaté que le renforcement ou la promotion de la coordination au niveau de l'UE – que ce soit entre chaque État membre et la CE ou entre les quinze États membres et la CE – n'était pas une priorité pour le DFID compte tenu de la modestie du programme de la CE au Népal³⁵ et du fait qu'il n'existait pas de représentation locale de la CE sur place. Au dire du DFID, le Népal est toutefois un cas particulier ; les mécanismes de coordination entre le DFID et la CE, et entre États membres de l'UE, fonctionnent bien dans les autres pays en développement et le DFID y participe pleinement et activement. C'est d'ailleurs ce qu'a constaté la mission qui s'est rendue au Mozambique.

Une question restée en suspens depuis la création du DFID est celle de la représentation aux réunions consacrées à la coordination entre donateurs et au sein des instances traitant des problèmes liés au développement et aux pays en développement. Lors des réunions mensuelles des chefs des missions diplomatiques des États membres de l'UE, par exemple, certains États membres sont représentés par des agents de leur organisme d'aide, tandis que d'autres, dont le Royaume-Uni, sont représentés par leur ambassadeur. Une telle option peut se révéler judicieuse sous réserve que le responsable de la mission locale britannique soit expérimenté et bien informé des questions de coopération pour le développement et travaille en étroite association avec le responsable du bureau local du DFID.

35. Les versements nets d'APD par la CE au Népal ont totalisé 8 millions de \$ en 1997, 4 millions de \$ en 1998 et 10 millions de \$ en 1999.

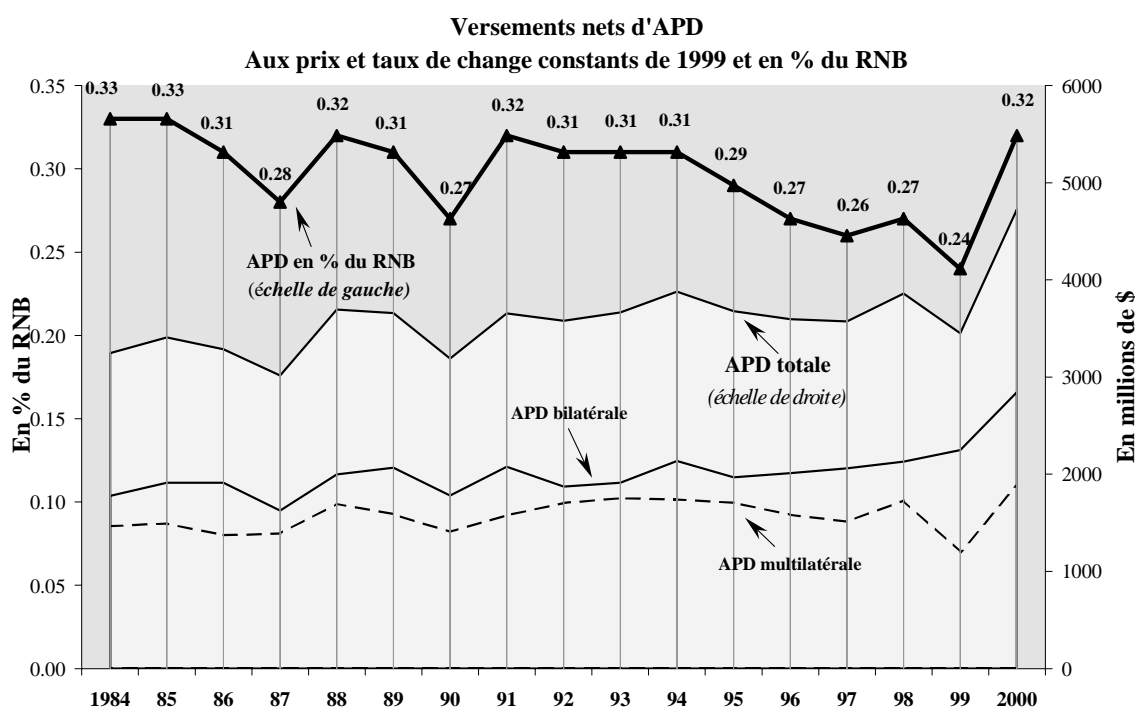
ANNEXE I

STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE ET AUTRES

Tableau I-1. Apports financiers totaux
Millions de \$ aux prix et taux de change courants

Royaume-Uni	Versements nets						
	1984-85	1989-90	1996	1997	1998	1999	2000
Apports totaux du secteur public	1 907	3 286	3 642	3 656	4 243	3 752	4 868
Aide publique au développement	1 480	2 612	3 199	3 433	3 864	3 450	4 501
Bilatérale	822	1 468	1 790	1 979	2 132	2 249	2 710
Multilatérale	658	1 144	1 409	1 454	1 732	1 201	1 792
Aide publique	n.a.	129	362	337	435	326	439
Bilatérale		86	134	140	121	98	88
Multilatérale		44	228	197	313	228	350
Autres apports du secteur public	427	544	81	- 114	- 55	- 24	- 72
Bilatéraux	427	544	81	- 114	- 55	- 24	- 72
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	154	295	395	336	413	485	375
Apports du secteur privé aux conditions du marché	1 586	4 547	23 657	28 485	10 766	- 287	2 093
Bilatéraux : dont	1 586	4 547	23 657	28 485	10 766	- 287	2 093
Investissements directs	2 101	4 233	7 751	12 685	12 700	4 627	834
Crédits à l'exportation	262	1 906	286	-	390	62	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	3 647	8 127	27 694	32 476	15 423	3 950	7 336
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 1999)	3 325	3 424	3 596	3 573	3 859	3 450	4 724
APD en pourcentage du RNB	0.33	0.29	0.27	0.26	0.27	0.24	0.32
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.82	0.89	1.93	1.50	0.86	0.69	0.49

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.



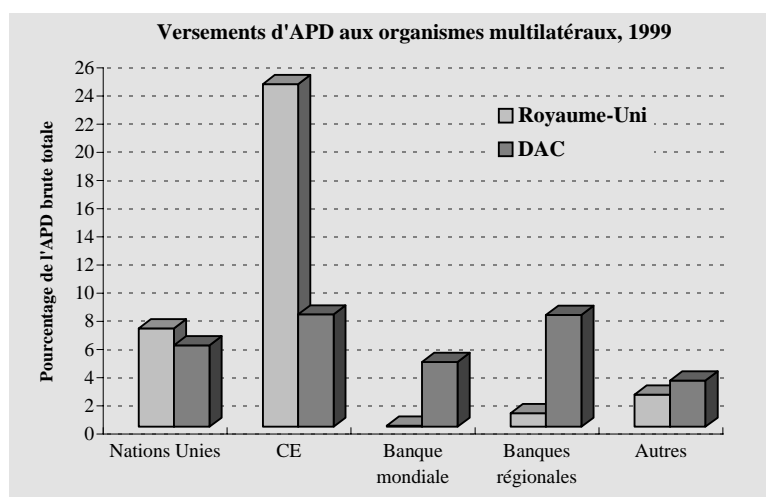
Source : OCDE.

Tableau I-2. APD par grandes catégories

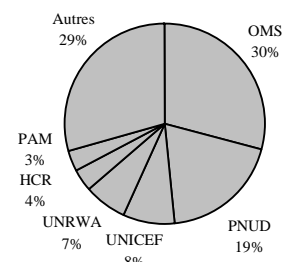
Royaume-Uni	Millions de \$ constants de 1999					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						1996 1997 1998 1999 2000					1996 1997 1998 1999 2000
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	1999%
APD bilatérale brute	2 136	2 142	2 486	2 256	2 895	57	58	59	65	61	70
<i>Dons</i>	<i>2 004</i>	<i>2 005</i>	<i>2 325</i>	<i>2 067</i>	<i>2 693</i>	<i>54</i>	<i>55</i>	<i>55</i>	<i>60</i>	<i>56</i>	<i>54</i>
Projets et programmes de développement	432	281	428	428	770	12	8	10	12	16	12
Coopération technique	955	930	726	667	719	26	25	17	19	15	21
Aide alimentaire à des fins de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Secours d'urgence	219	171	187	223	361	6	5	4	6	8	7
Allègement de la dette	91	307	422	113	163	2	8	10	3	3	4
Dépenses administratives	147	153	226	243	238	4	4	5	7	5	5
Autres dons	161	162	338	392	441	4	4	8	11	9	4
APD bilatérale autre que don	132	137	160	189	203	4	4	4	5	4	17
Prêts nouveaux de développement	9	3	39	-	30	0	0	1	-	1	16
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Prises de participation et autres	124	135	121	189	173	3	4	3	5	4	1
APD multilatérale brute	1 587	1 521	1 737	1 201	1 880	43	42	41	35	39	30
Organismes des Nations Unies	236	219	283	242	377	6	6	7	7	8	6
CE	795	747	842	843	1 025	21	20	20	24	21	8
Groupe de la Banque mondiale	375	328	441	3	284	10	9	10	0	6	5
Banques régionales de développement (a)	65	115	87	34	136	2	3	2	1	3	8
Autres	116	112	84	79	58	3	3	2	2	1	3
Total des versements bruts d'APD	3 723	3 663	4 223	3 457	4 776	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 127	- 90	- 364	- 8	- 52						
Total des versements nets d'APD	3 596	3 573	3 859	3 450	4 724						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	84	91	132	144	230						
Financements mixtes (b)	73	68	65	56	44						

a. A l'exclusion de la BERD.

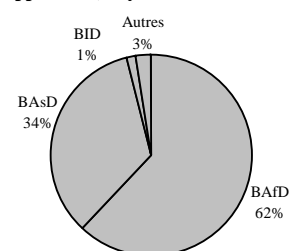
b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Contributions aux organismes des Nations Unies (Moyenne sur 1999-2000)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 1999-2000)

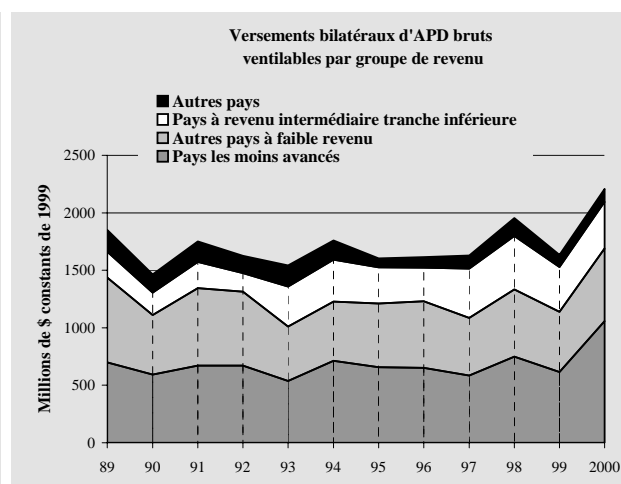
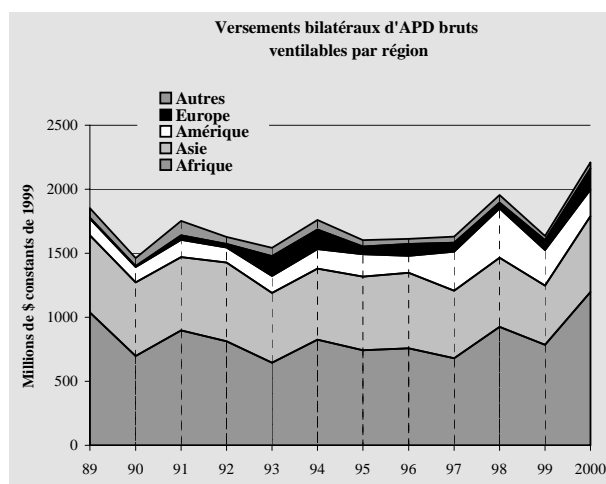


Source : OCDE.

Tableau I-3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Royaume-Uni	Millions de \$ constants de 1999					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 1999%
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000	
	Afrique	759	680	926	786	1 198	47	42	47	48	
Afrique subsaharienne	747	669	907	780	1 193	46	41	46	48	54	25
Afrique du Nord	12	11	19	6	5	1	1	1	0	0	7
Asie	587	528	539	463	592	36	32	28	28	27	41
Asie du Sud et Asie centrale	428	378	411	335	410	27	23	21	21	19	12
Extrême-Orient	159	150	128	127	182	10	9	7	8	8	29
Amérique	133	306	384	275	207	8	19	20	17	9	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	80	98	249	175	118	5	6	13	11	5	6
Amérique du Sud	53	207	135	100	88	3	13	7	6	4	6
Moyen-Orient	40	47	59	32	47	2	3	3	2	2	4
Océanie (a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Europe	94	69	46	77	165	6	4	2	5	7	7
Versements bilatéraux ventilables	1 613	1 631	1 954	1 633	2 209	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	652	587	750	616	1 058	40	36	38	38	48	22
Autres pays à faible revenu	578	500	583	522	633	36	31	30	32	29	36
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	294	427	465	391	407	18	26	24	24	18	34
(tranche supérieure)	84	114	154	102	110	5	7	8	6	5	5
Pays à revenu élevé	2	2	1	- 1	0	0	0	0	0	0	0
Pays en développement plus avancés	2	2	2	3	-	0	0	0	0	-	3
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	2 136	2 142	2 486	2 256	2 895	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée	523	511	531	623	687	24	24	21	28	24	23

(a) La répartition géographique des montants alloués aux pays d'Océanie n'est pas disponible.



Source : OCDE.

Tableau I-4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Royaume-Uni	1989-90			1994-95			1999-2000		
	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent	Millions de \$ courants	Millions de \$ constants de 1999	Pour cent
Inde	138	180	11	151	177	11	174	179	9
Bangladesh	93	121	7	79	94	6	157	162	8
Kenya	77	102	6	72	85	5	121	124	6
Nigeria	64	88	5	68	81	5	104	107	6
Malawi	56	74	4	60	70	4	93	96	5
5 principaux bénéficiaires	428	565	34	430	508	30	648	668	35
Pakistan	55	71	4	55	65	4	87	89	5
Ghana	53	72	4	48	57	3	86	88	5
Tanzanie	46	62	4	48	57	3	71	73	4
Soudan	45	59	4	47	56	3	66	68	4
Mozambique	41	53	3	44	52	3	63	65	3
10 principaux bénéficiaires	668	883	53	673	794	47	1 022	1 052	55
Ouganda	38	51	3	44	52	3	63	65	3
Zambie	37	48	3	43	51	3	56	57	3
Ste-Hélène	35	47	3	40	47	3	43	44	2
Chine	30	39	2	39	46	3	42	43	2
Sri Lanka	29	38	2	37	44	3	40	41	2
15 principaux bénéficiaires	837	1 106	66	876	1 034	62	1 265	1 303	68
Ethiopie	28	36	2	30	44	2	36	36	2
Népal	27	36	2	29	34	2	32	32	2
Malaisie	25	31	2	25	35	2	30	30	2
Zimbabwe	24	32	2	24	29	2	26	27	1
Indonésie	22	29	2	23	28	2	26	27	1
20 principaux bénéficiaires	963	1 269	76	1 007	1 205	71	1 414	1 455	76
Total (132 bénéficiaires)	1 260	1 658	100	1 424	1 682	100	1 869	1 921	100
Aide non affectée	354	458		431	509		638	655	
Total des versements bilatéraux bruts	1 614	2 116		1 855	2 191		2 507	2 576	

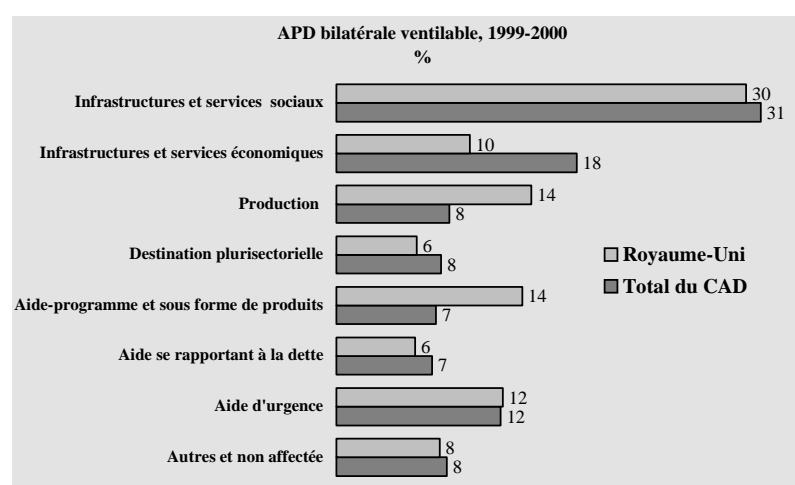
Source : OCDE.

Tableau I-5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

Aux prix et taux de change courants

Versements, moyennes bisannuelles

Royaume-Uni	1989-90		1994-95		1999-2000		1999
	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Millions de \$	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	470	28	475	30	699	30	31
Education	224	13	174	11	194	8	11
dont : Education de base	-	-	-	-	69	3	1
Santé	69	4	87	5	179	8	4
dont : Santé de base	-	-	-	-	92	4	2
Programmes en matière de population	1	0	29	2	80	3	2
Distribution d'eau et assainissement	63	4	41	3	50	2	4
Bon gouvernement et société civile	55	3	98	6	100	4	4
Autres infrastructures et services sociaux	58	3	46	3	95	4	5
Infrastructures et services économiques	430	26	244	15	227	10	18
Transport et entreposage	155	9	63	4	76	3	9
Communications	40	2	9	1	11	0	1
Energie	217	13	125	8	92	4	5
Banque et services financiers	2	0	15	1	41	2	1
Entreprises et autres services	16	1	33	2	7	0	3
Production	302	18	232	15	332	14	8
Agriculture, sylviculture et pêche	199	12	161	10	193	8	6
Industries manufacturières, extractives, construction	98	6	57	4	131	6	2
Commerce et tourisme	4	0	14	1	8	0	0
Autres	0	0	-	-	0	0	-
Destination plurisectorielle	-	-	31	2	137	6	8
Aide-programme et sous forme de produits	255	15	217	14	317	14	7
Aide se rapportant à la dette	67	4	38	2	134	6	7
Aide d'urgence	35	2	249	16	284	12	12
Frais administratifs des donateurs	89	5	106	7	175	8	6
Concours fournis aux ONG (budget central)	31	2	3	0	1	0	2
APD bilatérale ventilable	1 678	100	1 596	100	2 306	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	1 849	62	1 716	54	2 504	63	71
dont : non affectée	171	6	120	4	197	5	4
APD multilatérale	1 145	38	1 464	46	1 496	37	29
APD totale	2 994	100	3 181	100	4 000	100	100



Source : OCDE.

Tableau I-6. Panorama comparatif

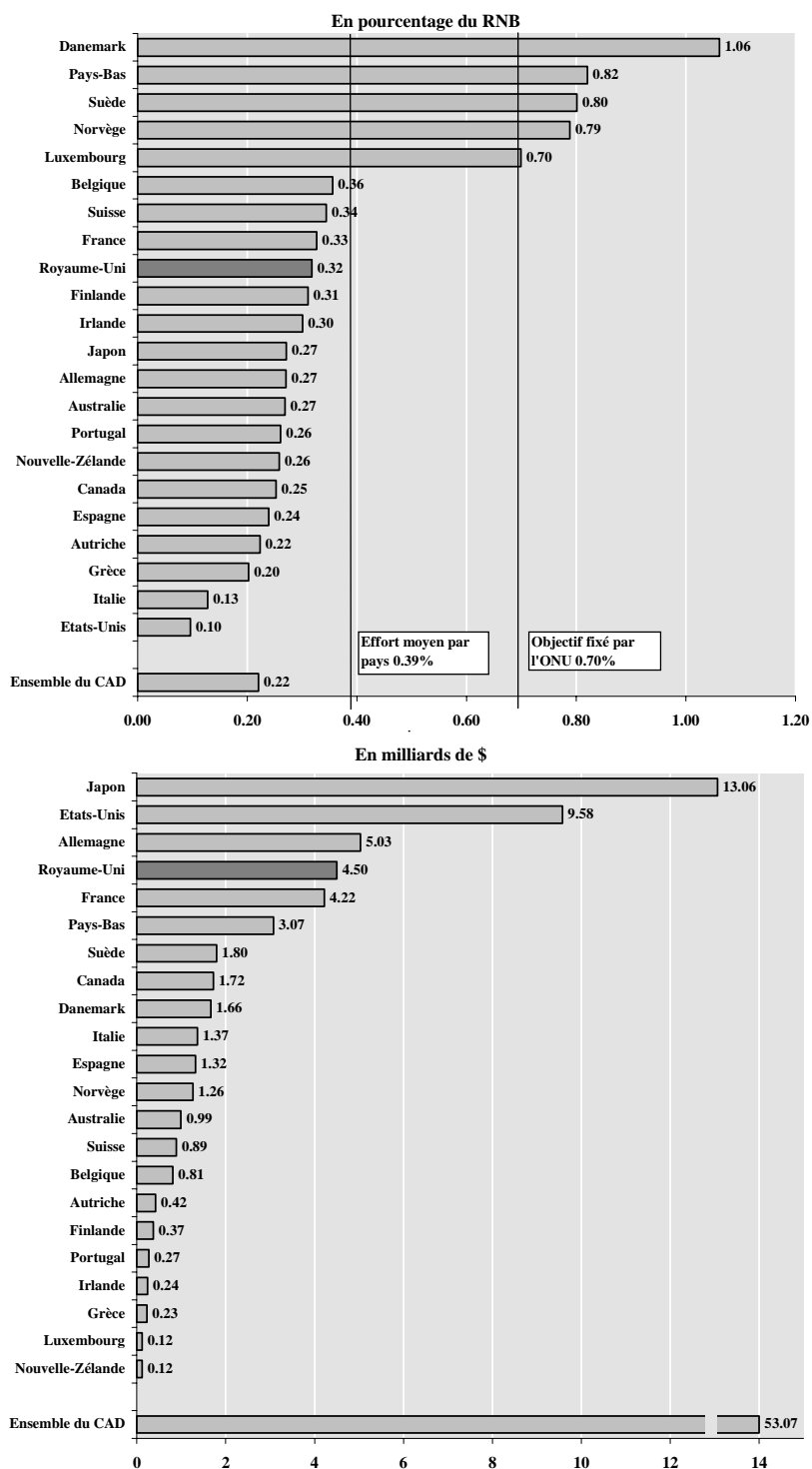
	Aide publique au développement		Élément de libéralité de l'APD 1999 (engagements) % (a)	Part de l'aide multilatérale			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 1999		Versements nets	
	Millions de \$	% du RNB		% de l'APD (b)	1999		% de l'APD	% du RNB	1999	% du RNB
					(c)	(b)				
Allemagne	5 515	0.26	40.6	16.6	0.11	0.04	19.9	0.05	729	0.03
Australie	982	0.26	25.7		0.07		17.4	0.04	3	0.00
Autriche	527	0.26	34.7	11.9	0.09	0.03	13.5	0.03	184	0.09
Belgique	760	0.30	42.5	13.8	0.13	0.04	21.9	0.07	82	0.03
Canada	1 706	0.28	31.3		0.09		18.1	0.05	165	0.03
Danemark	1 733	1.01	40.8	36.5	0.41	0.37	31.6	0.32	128	0.07
Espagne	1 363	0.23	39.2	12.3	0.09	0.03	10.8	0.02	13	0.00
Etats-Unis	9 145	0.10	25.1		0.02		15.8	0.02	3 521	0.04
Finlande	416	0.33	42.2	28.6	0.14	0.09	25.0	0.08	74	0.06
France	5 637	0.39	26.8	12.7	0.11	0.05	16.0	0.06	550	0.04
Grèce	194	0.15	59.3	12.6	0.09	0.02	2.1	0.00	11	0.01
Irlande	245	0.31	39.4	16.1	0.12	0.05	37.3	0.12	-	-
Italie	1 806	0.15	75.0	37.4	0.12	0.06	21.7	0.03	92	0.01
Japon	15 323	0.34	31.6		0.11		16.7	0.06	67	0.00
Luxembourg	119	0.66	25.4	12.2	0.17	0.08	24.8	0.16	3	0.01
Norvège	1 370	0.90	26.5		0.24		33.0	0.30	28	0.02
Nouvelle-Zélande	134	0.27	24.3		0.07		24.1	0.06	0	0.00
Pays-Bas	3 134	0.79	31.0	23.2	0.25	0.18	19.8	0.16	22	0.01
Portugal	276	0.26	24.8	2.7	0.06	0.01	44.8	0.11	28	0.03
Royaume-Uni	3 450	0.24	34.8	10.4	0.08	0.02	20.7	0.05	326	0.02
Suède	1 630	0.70	29.7	24.2	0.21	0.17	25.0	0.17	99	0.04
Suisse	984	0.35	25.4		0.09		26.7	0.09	70	0.03
Ensemble du CAD	56 449	0.24	32.9	24.0	0.08	0.06	18.9	0.04	6 193	0.03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.39								

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
- b. Y compris l'aide transitant par la Communauté européenne.
- c. A l'exclusion de l'aide transitant par la Communauté européenne.
- .. Données non disponibles.

Source : OCDE.

Graphique I-1. APD nette des pays du CAD en 2000 (données provisoires)



Source : OCDE.

ANNEXE II

LE PROGRAMME D'AIDE DU ROYAUME-UNI AU NEPAL

Introduction

Dans le cadre de l'examen par le CAD des politiques et programmes du Royaume-Uni en matière de coopération pour le développement, une équipe composée de représentants des examinateurs (l'Australie et la Communauté européenne) et du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Népal du 26 février au 2 mars 2001. Des réunions ont eu lieu avec des responsables népalais aux niveaux national et des districts, des agents du DFID, des responsables de projet, des représentants d'ONG, des membres du "Groupe de référence des pairs" du DFID (voir ci-après) et d'autres donateurs. Un certain nombre d'activités financées par le DFID ont été visitées dans les régions situées à l'est et à l'extrême ouest du pays.

Le Royaume-Uni a fourni au Népal une APD nette de 27 millions de \$ en 1998-99 (moyenne sur deux ans) et il a été le quatrième donneur par ordre d'importance après la Banque asiatique de développement (BASD) (APD nette de 75 millions \$), le Japon (61 millions \$) et la Banque mondiale (43 millions \$). Le Népal s'est classé au 21ème rang des bénéficiaires de l'APD britannique en 1998-99.

Aperçu de la situation nationale et principaux obstacles au développement

Pays enclavé, le Népal a un relief difficile, des conditions climatiques rudes et une population diverse sur le plan culturel. Géographiquement, le pays se divise en trois zones : i) les plaines, avec 47 % de la population en 1991 (année du dernier recensement de la population), dont les terres fertiles permettent un large éventail de cultures de rapport ; ii) les zones intermédiaires, avec 46 % de la population, dont les collines culminent à 2 700 m et sont entrecoupées de larges vallées fertiles ; enfin iii) la région montagneuse proprement dite, avec 7 % de la population, où seulement 2 % des terres se prêtent à la culture. Il existe également trois grandes divisions au sein de la société népalaise : i) entre les populations des montagnes et les populations des plaines ; ii) entre les hindous des premières castes et les groupes ethniques/tribaux auxquels l'Etat a toujours accordé un degré élevé d'autonomie ; enfin iii) entre les hindous de caste élevée et les hindous de basse caste, y compris les *dalits* (intouchables).

Avec un produit national brut (PNB) par habitant de 220 \$ en 1999, le Népal compte parmi les 15 pays les plus pauvres du monde en termes de revenu. La moitié environ de la population du Népal (23.4 millions d'habitants) vit avec moins de 1 \$ par jour. La pauvreté est plus grande dans les zones rurales, notamment dans les régions d'altitude élevée les moins accessibles, et parmi les castes les plus basses et les minorités ethniques. Les indicateurs sociaux se situent à un niveau comparable à celui observé dans les pays les moins performants d'Afrique subsaharienne. En 1998, l'espérance de vie à la naissance était de 57.6 ans pour les femmes et de 58.1 ans pour les hommes. Le taux de mortalité liée à la maternité était estimé à 540 pour 100 000 naissances vivantes. Le taux de mortalité infantile était

Royaume-Uni

de 77 décès pour 1 000 naissances vivantes et le taux de mortalité chez les enfants de moins de 5 ans était de 107 pour 1 000 naissances vivantes. Le taux d'analphabétisme était de 77 % chez les femmes et de 42 % chez les hommes. Le Népal se classait au 144^{ème} rang sur 174 pour ce qui est de l'indicateur du développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

La réduction de la pauvreté est un objectif déclaré du gouvernement népalais. Son neuvième Plan (1998-2002) a notamment pour ambition de ramener la proportion d'individus vivant au-dessous du seuil national de pauvreté de 42 % en 1996 à 32 % en 2002 puis à 10 % en 2017. Pour y parvenir, des efforts sont entrepris sur trois fronts : i) instaurer un environnement propice à la croissance, de la production, l'emploi et les revenus ; ii) assurer la fourniture efficace de biens et de services de base aux populations pauvres, notamment en matière d'éducation, de santé et d'approvisionnement en eau potable ; enfin iii) mettre en œuvre des programmes ciblés à l'appui du développement de zones, de régions, de communautés et de groupes sociaux spécifiques. Le neuvième Plan est complété par un Plan concernant les perspectives agricoles (1997-2017) qui fournit les principales orientations pour accroître la production, assurer la sécurité alimentaire et augmenter l'emploi et les revenus, et par le *Local Self-governance Act* qui vise à donner corps à l'objectif de décentralisation.

Les chances d'obtenir un recul de la pauvreté au Népal ne vont pas de soi. D'un côté, il ressort de la stratégie d'aide-pays de la Banque mondiale (1999-2001) qu'une croissance durable des revenus, notamment parmi les populations rurales pauvres, est possible grâce à des atouts comme l'existence de terres agricoles capables d'un rendement plus élevé, une population, notamment les femmes, habituée à travailler dur, l'accès à des conditions préférentielles au vaste marché en expansion de l'Inde, un énorme potentiel d'exportation d'hydroélectricité, enfin, le tourisme. D'un autre côté, une croissance soutenue ne sera possible que si une plus grande attention est accordée, entre autres, aux éléments suivants :

- **Croissance démographique :** Au taux actuel d'accroissement (2.5% par an), la population doublera en l'espace de 30 ans, ce qui risque de se traduire par une diminution du revenu par habitant et par une augmentation du nombre de pauvres.
- **Instabilité politique et insurrection maoïste :** En 1990, une révolution a conduit à l'organisation, en mai 1991, d'élections démocratiques pluralistes, les premières depuis trois décennies. Si la démocratie a progressé, l'instabilité a caractérisé la politique nationale. Cette instabilité a amené les hommes politiques à privilégier les manœuvres à court terme et entraîné une politisation croissante du secteur public. Depuis 1996, les rebelles mènent une campagne de plus en plus élaborée contre l'élite au pouvoir et s'assurent le soutien de populations marginalisées de plus en plus nombreuses en exploitant l'incapacité du gouvernement de mettre en œuvre des politiques et programmes plus fédérateurs au plan social. Initialement limités à six districts, principalement de l'ouest du pays, les troubles seraient étendus maintenant à 66 districts des 75 que compte le Népal. Plus de 1 600 personnes ont été tuées dans plus de 46 districts. Les fonctionnaires de police, notamment ont fui certaines régions du pays ou se sont repliés dans les capitales de district. Cela a porté préjudice à certaines activités de développement, aggravant ainsi les tensions internes comme en témoignent les récents assassinats commis contre la famille royale.
- **Corruption :** Apparemment très répandue, la corruption contribue à une mauvaise affectation des ressources publiques, à des retards dans la prise de décision et à une rotation rapide des effectifs dans le secteur public. Le recouvrement des recettes fiscales et la gestion des dépenses publiques sont aussi considérés de façon générale comme laissant à désirer.

- **Faiblesse de la mise en œuvre** : Selon l'analyse de la Banque mondiale, le neuvième Plan court les mêmes risques que ses prédécesseurs, que les pouvoirs publics ne manifestaient pas une grande détermination à mettre en œuvre et des stratégies précises de mise en œuvre. Pour sa part, le DFID considère qu'une réforme des politiques, une amélioration de la productivité agricole et la prise en compte des inégalités entre les sexes et entre les zones rurales et urbaines sont indispensables pour que le Népal puisse atteindre les objectifs internationaux de développement. Si des déclarations de principe à l'appui de ces changements ont été adoptées, l'expérience a montré que la réalisation de progrès est entravée par des difficultés de mise en œuvre.

Le Népal a reçu d'importants apports continus d'aide étrangère. En 1998-99, l'APD nette totale s'est établie à 374 millions \$, soit 8 % du PNB ou encore 16 \$ par habitant. L'"industrie" de l'aide existe par ailleurs de longue date au Népal, avec plus de 100 ONG internationales présentes sur le terrain et des milliers d'ONG locales enregistrées auprès du *Social Welfare Council* et des administrations de district de l'ensemble du pays. (Selon certaines estimations, les ONG locales seraient au nombre de 15 000). La communauté des donateurs reconnaît que l'aide au Népal devrait avoir produit plus de résultats, notamment parmi les populations les plus défavorisées, et que les résultats obtenus n'ont pas toujours été durables. Cette constatation a conduit à des changements d'approche et à une intensification des efforts consentis pour améliorer l'efficacité de l'aide. C'est ainsi que le gouvernement népalais convoque à nouveau des forums de type groupe consultatif, élabore un CLSP qui facilitera la coordination de l'aide, et entretient des contacts plus réguliers avec les donateurs au niveau sous-sectoriel et parfois au niveau sectoriel. Il a également entrepris de formuler une politique concernant l'aide étrangère dans laquelle il redéfinit ses relations avec les donateurs, y compris avec les ONG internationales. De son côté, le DFID a ouvert au Népal un bureau local à part entière qui est doté de 40 cadres et agents administratifs, dont 7 conseillers expatriés, spécialisés dans différents domaines, qui ont principalement pour rôle d'intervenir auprès d'autres parties et de les influencer afin de promouvoir des approches sectorielles. Le DFID a également réorienté son programme où le principe d'administration du développement a cédé le pas au principe de gestion du développement tendant à en privilégier l'impact sur les apports, les solutions locales sur les prescriptions des experts extérieurs, la conduite par les bénéficiaires sur la conduite par les donateurs et les programmes sur les projets.

La coopération britannique pour le développement au Népal

Le contexte stratégique

Le Royaume-Uni et le Népal entretiennent depuis longtemps des relations étroites, ce qui s'explique par les anciens liens coloniaux de la Grande-Bretagne avec la plupart des autres pays d'Asie du Sud et par le fait que des Népalais servent dans l'armée britannique. Les deux pays ont noué des relations diplomatiques en 1816. Le Royaume-Uni, l'Inde, la France et les États-Unis étaient les seuls pays avec lesquels le Népal entretenait des relations extérieures lorsque la démocratie y a été instaurée en 1951. La valeur totale des échanges entre le Royaume-Uni et le Népal est équilibrée et en progression, le Népal exportant des vêtements, des tapis et des objets artisanaux et important des machines, des appareils électriques, des médicaments et des articles en or et en argent. On dénombre huit co-entreprises népalo-britanniques.

Les "Gurkhas" ont favorisé la création de liens étroits entre les deux pays. Suite à une série de raids et de conflits frontaliers, la Compagnie (britannique) des Indes orientales a déclaré la guerre au Népal en 1814. En vertu de l'accord de paix négocié en 1815, les Népalais étaient autorisés à s'engager dans l'armée britannique et c'est encore le cas aujourd'hui. Le nombre de Gurkhas dans les régiments britanniques a atteint des niveaux record avec quelque 100 000 soldats, durant la première guerre

Royaume-Uni

mondiale et 112 000 soldats durant la seconde guerre mondiale. Actuellement, 3 400 Gurkhas servent dans l'armée britannique. "British Gurkhas Nepal", une organisation de l'armée britannique, est chargée d'aider les Gurkhas en activité et les personnes à leur charge. Une ONG, "Gurkha Welfare Trust", a été créée au Royaume-Uni en 1969 pour fournir une aide financière, médicale et sociale aux anciens Gurkhas et à leurs familles après leur retour au Népal. Ces dernières années, les droits à pension des anciens militaires Gurkhas et de leurs veuves et personnes à charge ont soulevé au Royaume-Uni un certain nombre de controverses, jusqu'au niveau ministériel.

Un resserrement des liens entre le Royaume-Uni et le Népal est perceptible depuis la victoire du parti travailliste en 1997. Outre une visite de la ministre du Développement international en 1998 et l'ouverture du bureau local du DFID l'année suivante, la toute première visite d'un ministre des Affaires étrangères et du Commonwealth a eu lieu en 2000. Cette visite a confirmé la volonté du Royaume-Uni de développer les échanges et l'investissement et de multiplier les contacts personnels en complément de son aide au développement qui devrait, elle aussi, augmenter. Toutefois, eu égard aux maigres progrès accomplis par le Népal dans la mise en œuvre de réformes et de la faible capacité d'absorption des institutions publiques et de la société civile népalaises, le DFID a estimé qu'il lui était difficile, pour le moment, de réaliser de nouveaux investissements de qualité en faveur des populations pauvres et il a donc révisé à la baisse ses plans d'investissement à moyen terme.

Canaux d'acheminement de l'aide britannique au développement

Le Royaume-Uni fournit une APD au Népal depuis les années 60, notamment pour la construction et l'entretien des routes et la gestion forestière. Les donateurs ont toujours concentré leurs programmes dans certaines zones géographiques et, jusqu'à ces dernières années, les activités du Royaume-Uni ont essentiellement concerné l'est du pays, région d'où venaient de Gurkhas. Si l'Est n'est pas la région la plus pauvre du Népal et si les activités du Royaume-Uni ont précédemment eu tendance à être centrées sur des communautés pauvres plutôt que sur des individus pauvres, les secteurs de l'exploitation forestière et des transports sont deux secteurs prioritaires pour la réduction de la pauvreté au Népal et des individus pauvres ont bénéficié des activités qui y ont été menées. C'est ainsi que dans les sept districts où le projet de gestion forestière a été mis en œuvre, le nombre de groupes d'utilisateurs des ressources forestières a considérablement augmenté, ce qui a conduit à des pratiques forestières écologiquement plus viables et à une amélioration des moyens de subsistance grâce, par exemple, aux fonds créés pour des projets de micro-crédit et l'investissement des collectivités locales. Parmi les autres activités d'aide existant de longue date, il faut citer le financement de volontaires, d'ONG et de petits projets, et l'offre de bourses d'étude dans des établissements d'enseignement tertiaire au Royaume-Uni.

Aujourd'hui, la plupart des canaux dont dispose le Royaume-Uni pour acheminer son aide au développement sont utilisés pour le Népal, à l'exception de la CDC Capital Partners. Mis à part le programme-pays du DFID, qui est de loin la composante la plus importante, les autres canaux d'acheminement de l'aide britannique au Népal sont les suivants :

- **L'ambassade du Royaume-Uni** gère un programme de dons de faible montant financé par le DFID qui soutient de petits projets de développement, notamment des projets centrés sur l'amélioration du respect des droits de l'homme ou la protection de l'environnement.
- L'objectif déclaré du **British Council**, organisme britannique à vocation internationale offrant des services éducatifs et culturels, est de rehausser le prestige dont jouit le Royaume-Uni en tant que partenaire de premier plan. Ce Conseil reçoit une aide

financière du FCO et a des sources de revenus très diverses, dont la gestion de contrats de développement et de formation.

- **Voluntary Service Overseas (VSO)**, ONG largement financée par le DFID, compte 74 volontaires, essentiellement dans le secteur de l'éducation.
- Plusieurs autres **ONG** reçoivent des co-financements en provenance de guichets gérés par les services centraux du DFID (certaines reçoivent aussi des financements au titre du programme-pays du DFID).

Au niveau stratégique, la cohérence entre ces canaux d'acheminement est assurée par divers mécanismes à l'œuvre soit au Népal, soit au Royaume-Uni. Pour promouvoir la complémentarité entre le programme de dons de l'ambassade et le programme-pays du DFID, le bureau du DFID au Népal marque son accord sur le *Review and Forward Plan*, qui énonce les objectifs et fixe l'orientation du dispositif. Ce bureau est consulté sur la formulation des objectifs de l'ambassade du Royaume-Uni, lesquels sont pris en compte à leur tour lorsque le British Council détermine ses objectifs annuels avec l'ambassadeur du Royaume-Uni. VSO et plusieurs autres grandes ONG ont récemment mené à bien la négociation d'un *Partnership Programme Agreement* avec les services du DFID chargés de la société civile, qui définit le cadre général des travaux du DFID avec chacune des organisations concernées. Au niveau opérationnel, ces autres canaux peuvent jouer un rôle dans la mise en œuvre du programme-pays du DFID. C'est ainsi que le British Council s'occupe de la mise en œuvre du programme de santé du DFID au niveau des districts, tandis que VSO reçoit directement des financements du programme par pays du DFID pour mener des activités dans l'enseignement secondaire. Toutefois, l'équipe du CAD chargée de l'examen de l'aide n'a pas recueilli d'informations de première main sur les activités de ces autres organisations durant sa visite et n'a donc pas été en mesure de les évaluer.

Orientation du programme du DFID

Une série de documents orientent les activités du DFID au Népal - les Livres blancs de 1997 et 2000 sur l'élimination de la pauvreté dans le monde, les stratégies relatives aux divers objectifs internationaux de développement, des notes d'orientation et d'information sur un large éventail de sujets, et la stratégie-pays triennale dont la dernière édition a été publiée en 1998 (il y a peu de temps encore, seul un résumé des documents stratégiques par pays était publié).

La stratégie-pays pour le Népal de 1998 (disponible en anglais à l'adresse : http://www.dfid.gov.uk/public/what/pdf/nepal_csp.pdf) a été élaborée à l'issue de consultations menées tant au Royaume-Uni qu'au Népal. Les principales causes de la pauvreté y apparaissent être les difficultés d'accès et les contraintes physiques, le capital humain, la gestion des affaires publiques et le népotisme. Il est reconnu dans ce document que si le Royaume-Uni a réussi à mettre en œuvre les activités prévues, celles-ci n'ont eu qu'un impact limité. En particulier, il n'est pas parvenu à rompre le cercle vicieux existant entre des communautés auxquelles toute reconnaissance est niée et les médiocres résultats enregistrés par les pouvoirs publics dans la fourniture de services et la mise en œuvre des grandes politiques. Pour y remédier et s'attaquer aux principales causes de la pauvreté, le DFID mettra l'accent sur i) une meilleure gestion des affaires publiques ; ii) des approches mieux coordonnées du développement humain ; iii) des méthodes renforcées pour accroître les sources de revenus en milieu rural ; iv) un meilleur accès aux zones reculées ; enfin v) des facteurs de changement comme une meilleure sensibilisation et une meilleure insertion des communautés dans la société. Les autorités népalaises ont confirmé que la stratégie du DFID allait dans le sens des propres objectifs de développement du Népal.

Royaume-Uni

Depuis 2000, le DFID prépare également un *Annual Plan and Performance Review* à usage interne qui est plus à jour, plus direct et plus instructif que la stratégie-pays, et propose des mesures correctives pour le programme-pays. Ce plan est établi à l'issue de discussions avec les responsables de projet et avec un Groupe de référence local des pairs qui se compose de représentants du gouvernement népalais et des partis d'opposition, de la société civile, du secteur privé et de la communauté des donateurs. L'avant-projet en est examiné avec les représentants d'autres institutions britanniques au Népal.

Principales caractéristiques du programme-pays du DFID

Le programme d'activités du DFID a connu une période de transition après la publication du Livre Blanc de 1997 et la création d'un bureau local. On a procédé à une évaluation de l'adéquation stratégique des projets existants pour déterminer si ceux-ci avaient un impact positif, négatif ou neutre sur la réalisation d'objectifs de rang supérieur. Le bureau du DFID au Népal ayant eu du mal à rattacher des activités de rang relativement peu élevé, menées à l'échelon local, à des objectifs stratégiques de rang élevé, des "modèles de changement" ont été élaborés qui décomposent en leurs différents éléments les objectifs de la stratégie pour le Népal. Les projets qui ne sont pas conformes à ces objectifs sont abandonnés progressivement. Le programme d'activités du DFID a ensuite été réexaminé pour déterminer l'impact des projets qui ont été maintenus sur les processus de transformation apparus nécessaires lors de l'élaboration de modèles de changement. De nouveaux programmes et de nouvelles activités ont également été lancés.

Le programme actuel du DFID (voir appendice 1) comprend 23 activités relevant de trois domaines stratégiques : i) l'amélioration de la gestion publique ; ii) l'amélioration du développement humain grâce à une meilleure santé, une meilleure éducation et de meilleurs services relatifs à l'eau ; enfin iii) l'accroissement des sources possibles de revenus en milieu rural. Le DFID s'attend à ce que tous les projets atteignent leur objectif soit en partie, soit en totalité. La majeure partie des projets et programmes du DFID est mise en œuvre par l'intermédiaire de structures népalaises et en collaboration avec d'autres donateurs.

L'Enabling State Programme (ESP) fait partie de la nouvelle génération d'activités du DFID qui adoptent une perspective à long terme et évolutive pour s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté. La conception de ce programme s'est appuyée sur un processus de consultation avec des représentants du gouvernement, de la fonction publique, des institutions de la société civile et d'autres acteurs. Bien qu'il ait été relativement long, ce processus a accru le potentiel d'appropriation du programme par les acteurs népalais, ce qui est fondamental pour sa réussite. L'ESP a pour objet d'aider des acteurs népalais influents à encourager les principaux décideurs à améliorer la gestion des affaires publiques et à adopter ainsi un mode de gestion publique favorable aux populations pauvres qui est nécessaire pour parvenir à une réduction à grande échelle de la pauvreté. Le programme est mis en œuvre en deux étapes de quatre ans, dans le cadre d'un modèle de changement de la gestion publique en quatre étapes. La première étape vise une meilleure connaissance pratique et consiste en activités distinctes ayant chacune des objectifs spécifiques et contribuant dans une certaine mesure à rendre la gestion publique plus favorable aux pauvres. On sollicite actuellement l'avis des acteurs Népalais au sujet des projets qui pourraient être menés à l'appui d'un mode de gestion publique favorable aux pauvres. Les projets retenus pourront ensuite être financés dans le cadre de l'ESP et bénéficier éventuellement d'un cofinancement d'autres donateurs ou des acteurs Népalais eux-mêmes. Pour les besoins de l'ESP, ce processus devrait aider à recenser un nombre suffisant d'agents du changement qui, lors de la deuxième étape, pourront convaincre les principaux décideurs que le changement est dans leur propre intérêt et aussi mettre en évidence les coûts liés à l'absence de changement, par exemple en ayant recours aux médias ou en mobilisant la société civile. Les étapes 3 et 4 du modèle de changement devraient ensuite exploiter la volonté nouvelle de changement en soutenant des réformes majeures et

favoriser l'amélioration du nouvel environnement de gestion publique favorable aux pauvres. Les modalités selon lesquelles l'ESP soutiendra les efforts qui seront déployés ultérieurement par les agents du changement pour influencer les décideurs seront déterminées vers la fin de la première étape du programme. (Des informations complémentaires en anglais sur l'ESP sont disponibles sur l'Internet à l'adresse: <http://www.esp-nepal.com/index.htm>)

Le **Safer Motherhood Project** montre comment le DFID cherche, au Népal, à progresser sur la voie d'une approche sous-sectorielle qui soutiendra la réforme d'ensemble au niveau sectoriel à partir d'un projet bilatéral autonome. Il a pour objet d'étudier les facteurs qui limitent l'accès des femmes à des soins obstétricaux d'urgence de qualité et de s'employer à résoudre les problèmes existants. Parmi ces facteurs, il faut citer tant la qualité des systèmes de santé que les contraintes sociales, culturelles et matérielles qui empêchent les femmes de demander en temps opportun une aide médicale pour cause de complication survenues durant la grossesse. Pour favoriser l'amélioration des services médicaux, le projet a adopté une approche globale couvrant la formation, les équipements et les systèmes de gestion. Les activités menées influent donc sur la qualité d'ensemble de la gestion et des soins hospitaliers, au-delà des traitements obstétricaux d'urgence. Les travaux sur les problèmes d'accès à l'échelon local impliquent qu'on mobilise des ressources pour des mesures dont l'impact va au-delà de la fourniture de services de santé et qu'on s'attaque aux questions d'équité entre les sexes. Les principales différences stratégiques entre la phase I et la nouvelle phase de mise en œuvre sont les suivantes : i) le passage de méthodes de travail pragmatiques au niveau des politiques et programmes nationaux à une approche plus structurée et plus stratégique ; ii) l'abandon progressif d'une approche exclusivement centrée sur les soins obstétricaux d'urgence généraux au profit d'une approche cherchant à répondre aux besoins en soutenant les soins obstétricaux d'urgence de base au niveau local et des infrastructures ; enfin iii) l'étude de mécanismes à l'échelon local et des districts visant à institutionnaliser les interventions en matière d'"accès" conduites durant la phase I. Le projet doit être transposé à une plus grande échelle et passer ainsi de trois districts durant la phase I à neuf districts durant la phase II, tous ces districts sauf un étant situés dans les régions de l'Ouest et du Centre-Ouest qui comptent parmi les régions les moins développées du Népal. La maternité sans risque est un domaine où la programmation sous-sectorielle pourrait évoluer peu à peu vers une approche sectorielle de la santé. Des progrès ont déjà été accomplis dans l'élaboration d'un plan stratégique à moyen terme en faveur du secteur de la santé. Grâce à ce projet, le DFID peut diffuser les données d'expérience qu'il a acquises en œuvrant dans des districts pauvres et influencer ainsi la mise en œuvre des plans stratégiques nationaux et sur la formulation de politiques.

Le **Livelihoods and Forestry Programme** est un exemple de réorientation d'une activité existante pour accroître son impact sur la réduction de la pauvreté et promouvoir le changement. Ce programme qui était précédemment ciblé sur les forêts, met maintenant l'accent sur la création de sources de revenus durables pour les populations rurales pauvres. Si des activités localisées dans l'Est continuent de bénéficier d'un soutien, de nouvelles activités sont entreprises dans des districts des régions plus défavorisées situées dans le Centre-Ouest et à l'Ouest du pays. Une approche plus active de la gestion des forêts communales est également encouragée, la sylviculture étant utilisée comme moyen d'améliorer les sources de revenus en recourant au réseau existant de Groupes d'utilisateurs des ressources forestières, notamment ceux qui ont constitué le capital social des populations pauvres, pour s'attaquer aux questions plus vastes de lutte contre la pauvreté. Dans le même temps, et de manière à favoriser les interactions entre les principes généraux et la pratique, une deuxième composante à l'échelon national aura pour objet de promouvoir l'adoption d'une approche sectorielle par les pouvoirs publics et les donateurs en répondant aux demandes concernant l'élaboration des politiques à suivre ou en conduisant des stratégies intégrées de gestion forestière.

L'approche adoptée par le DFID au Népal consiste à promouvoir et à soutenir l'abandon progressif des projets bilatéraux mis en œuvre séparément par les donateurs au profit de l'investissement dans des

Royaume-Uni

programmes de réforme sectorielle induits par les pouvoirs publics. L'instauration de mécanismes reposant sur la mise en commun de fonds nécessite un bon fonctionnement des systèmes de gestion financière et autres au sein du gouvernement central. Si plusieurs autres donateurs soutiennent un dispositif de financement commun pour le programme d'enseignement primaire de base, on ne relève à l'heure actuelle au Népal aucun programme sectoriel. De tels programmes peuvent s'avérer difficiles à mettre en place au Népal en raison de la lenteur des progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes et de la gestion déficiente des dépenses publiques. Le DFID a un projet visant à améliorer les systèmes au sein du ministère des Finances et plusieurs autres donateurs sont également actifs dans ce domaine. Pour que les conditions préalables indispensables à l'adoption d'approches sectorielles soient réunies avant la mise en œuvre des premiers programmes sectoriels, il faudrait que le DFID ainsi que les autres donateurs cherchant à participer à des dispositifs de mise en commun de fonds continuent d'accorder un degré élevé de priorité au renforcement des capacités et des systèmes au sein du gouvernement central.

Compte tenu du mandat d'engagement et d'influence du DFID, et de la présence de conseillers à l'échelon local, l'impact du programme-pays du DFID va au-delà des résultats obtenus dans le cadre de ses activités de projet et de programme. Le DFID dispose du temps et des moyens en personnel nécessaires pour jouer un rôle de catalyseur au sein de la communauté locale des donateurs et c'est ce qu'il fait de diverses façons, notamment en présidant des groupes sectoriels ou sous-sectoriels (par exemple, sur la gestion des affaires publiques et l'exploitation forestière), en assurant la coordination d'activités comme les examens conjoints (par exemple, en ce qui concerne la santé et la décentralisation), en aidant le gouvernement népalais à préparer son CSLP et en organisant au Népal des séminaires réunissant des spécialistes du développement international.

Un exemple du rôle de catalyseur joué par le DFID a trait à l'insurrection maoïste. En mai 2000, les services du DFID chargés des conflits et des affaires humanitaires ont procédé à une évaluation du conflit dans le contexte du développement et l'analyse effectuée a été largement diffusée. C'est la première fois qu'une analyse du conflit faite par un donneur était rendue publique. Le processus a donné lieu à des discussions au sein de la communauté des donateurs au Népal ainsi qu'avec l'ambassade locale du Royaume-Uni et British Gurkhas Népal. Fait important, ce processus a contribué à la formation, au sein d'un large éventail de parties prenantes, de points de vue communs et d'un même degré de sensibilisation au conflit. L'évaluation s'appuie sur une méthodologie en cours d'élaboration au DFID qui vise à intégrer les préoccupations liées à des conflits à la programmation par pays en recensant les principaux obstacles aux travaux des organismes d'aide au développement. Elle a eu pour effet positif de promouvoir les discussions sur les conséquences du conflit pour le développement. Le rapport final a également jeté les bases de la formation d'un Groupe de défense de la paix composé de donateurs et présidé par le PNUD, qui mène des travaux conjoints consacrés à l'impact du conflit sur la lutte contre la pauvreté et la situation des droits de l'homme, et suggère des domaines concrets où les donateurs peuvent appuyer les efforts déployés par le gouvernement népalais pour remédier aux incidences du conflit.

Gestion du programme du DFID

Structures de gestion

Placé sous la responsabilité du directeur du DFID pour l'Asie et le Pacifique en poste à Londres, le programme du DFID au Népal est géré de façon décentralisée. Il n'existe pas dans les services centraux du DFID d'unité spécifique soutenant le programme pour le Népal. Cela est rendu possible par un large recours aux technologies de l'information, des missions périodiques du personnel du DFID et la présence sur le terrain d'un nombre suffisant de professionnels du développement qualifiés et expérimentés, et opérant de manière collégiale. La qualité, l'utilité et l'accessibilité des systèmes de

technologie de l'information du DFID sont par conséquent essentielles au bon fonctionnement du DFID. Ce dernier poursuit la modernisation de ses systèmes en développant les liaisons par satellite et en créant de nouvelles installations de visioconférence.

Le responsable du bureau du DFID au Népal peut approuver des projets d'une valeur maximum de 3 millions de £ (soit environ 4.5 millions de \$). Son poste ne relevant pas de la haute fonction publique, il rend compte officiellement au Directeur pour l'Asie et le Pacifique par l'intermédiaire du responsable du bureau du DFID au Bangladesh (qui est un haut fonctionnaire). Toutefois, dans la pratique, le bureau du Bangladesh a peu de responsabilités et le responsable du DFID au Népal correspond directement avec le Directeur pour l'Asie et le Pacifique. Un resserrement de la coopération et des liens entre les bureaux locaux du DFID en Asie est néanmoins encouragé. Dans ce contexte, le bureau du DFID au Népal a organisé, en décembre 2000, une réunion pluridisciplinaire sur le thème "Literacy for Livelihoods" qui a rassemblé des personnes venues de différents bureaux du DFID, de la Banque mondiale et de plusieurs organismes des Nations unies.

Jusqu'en mars 1999, le programme pour le Népal a été géré à partir du bureau régional du DFID à Bangkok, un soutien étant fourni à Katmandou par la section "développement" de l'ambassade du Royaume-Uni, un British Aid Project Support Office et un Financial Adviser's Office. Le bureau du DFID au Népal résulte de la fusion de ces trois bureaux qui ont été placés sous la responsabilité d'une équipe de gestion du DFID basée au Royaume-Uni. La fusion de ces trois bureaux semble avoir été opérée avec succès.

Le bureau du DFID au Népal s'est rapidement imposé comme un partenaire ouvert et coopératif dont les conseillers sont une ressource appréciée, à la disposition du gouvernement népalais, d'autres donateurs et des ONG. La création de ce bureau a eu des incidences positives sur le plan local dans la mesure où elle a incité la communauté locale des donateurs à réévaluer certaines pratiques et dispositions qui n'avaient pas été remises en question depuis de nombreuses années. Certains autres donateurs ont craint au départ que le DFID ne crée un grand bureau doté d'un important contingent de spécialistes du développement basés dans le pays. Or, le DFID semble avoir géré ce processus avec doigté, en respectant le rôle et la place traditionnels des autres donateurs et en accordant la priorité à l'exploitation de créneaux où d'autres donateurs n'interviennent pas et où il peut apporter une valeur ajoutée et faire la différence.

Le bureau du Népal a été doté d'un conseiller de chacun des grands domaines de spécialisation du DFID - économie, éducation, gestion publique, santé et population, infrastructures, sources de revenus en milieu rural et développement social - en dépit de l'importance variable de chacun de ces domaines dans le portefeuille d'activités existant. Par exemple, le DFID ne participe pas au Programme d'enseignement primaire de base et estime que les perspectives concernant une approche sectorielle de l'enseignement sont maigres. La structure initiale du bureau a été déterminée par un examen interne qui prévoyait que certains changements pourraient être nécessaires au bout de deux années de fonctionnement.

Malgré l'incidence positive qu'a eu, dans le contexte népalais, la création d'un grand bureau doté d'un personnel spécialisé assez nombreux, on peut penser rétrospectivement que cette structure n'était pas appropriée, ce qui semble être confirmé par le fait que le responsable du DFID Népal a demandé un réexamen de la gestion du bureau et de la structure de son personnel après seulement sept mois de fonctionnement. Il est ressorti de cet examen que les niveaux hiérarchiques étaient trop nombreux et qu'il était peu probable que chacun des grands domaines de spécialisation du DFID doive être représenté à moyen/long terme. Il est également apparu que le programme d'action du DFID nécessitait, entre autres, des capacités de négociation, de persuasion et d'apprentissage, ces capacités étant appelées à devenir des caractéristiques importantes de tous les postes de responsabilité, qu'il

Royaume-Uni

s'agisse de postes de conseiller ou d'administrateur. L'approche de « l'équipe de base » suivie par le bureau du Népal a été avalisée. Dans le cadre de cette approche, un conseiller désigné, assisté de deux personnes au maximum, conçoit des stratégies pour s'engager auprès du gouvernement et l'influencer et pour intervenir auprès d'autres donateurs afin de mettre en œuvre des programmes sectoriels ciblés sur les objectifs stratégiques de réduction de la pauvreté. Ces équipes de base doivent permettre au conseiller principal d'examiner les problèmes qui se posent en dépassant sa propre discipline et en faisant appel, le cas échéant, aux connaissances spécialisées de ses collègues. La conclusion de cet examen a été qu'au cours des prochaines années, les effectifs du bureau du DFID au Népal devraient pouvoir être ramenés à environ quatre conseillers qui centreraient leur attention sur les principaux objectifs de la stratégie-pays. Cela serait néanmoins fonction du rythme de la réforme d'ensemble au Népal et de l'acceptation par les autres donateurs d'une mise en commun des ressources consultatives et de la possibilité pour les conseillers du DFID de faire appel à la sous-traitance.

Suivi, évaluation et résultats

Les rapports d'achèvement des projets et les examens des produits par rapport aux objectifs sont les principaux instruments utilisés à l'échelon local pour évaluer les résultats d'un projet. Des rapports d'achèvement sont nécessaires pour tous les projets dont le coût est au moins égal à 500 000 £. Les examens des produits par rapport aux objectifs servent plutôt à corriger la trajectoire. Un ou plusieurs examens des produits par rapport aux objectifs peuvent être prévus en tant que partie intégrante d'un projet ou être menés s'ils sont jugés utiles ou nécessaires pour un projet. Des cadres logiques sont préparés pour tous les projets et il doit être expressément fait référence dans les rapports d'achèvement et les examens des produits par rapport aux objectifs. Un autre élément important consiste à rendre compte des enseignements tirés encore que les procédés de diffusion existant en la matière puissent être améliorés dans la mesure où le bureau du Népal n'utilisait pas encore le PRISM du DFID au moment de la visite de l'équipe d'examen du CAD.

Plusieurs examens des produits par rapport aux objectifs conduits pour des projets visant l'accroissement des sources possibles de moyens de subsistance en milieu rural ont mis en lumière l'impact limité qu'ont eu les projets du DFID s'agissant des populations vivant dans une extrême pauvreté. Dans d'autres cas, des améliorations réelles ont été apportées en ce qui concerne les moyens de subsistance d'un grand nombre d'individus pauvres mais l'impact sur les performances des institutions faïtières a été négligeable. A l'inverse, certains projets comme le Hill Agricultural Research Project ont réussi à créer une dynamique de changement au niveau de l'action publique et des institutions mais l'impact en aval sur les moyens de subsistance des populations sera plus long à évaluer.

Des évaluations de projets organisées par les services centraux du DFID chargés de l'évaluation peuvent aussi être conduites lorsqu'une activité importante arrive à son terme ou pour aborder des problèmes systémiques majeurs ou encore dans le cadre d'une étude thématique portant sur plusieurs pays. L'évaluation du Secondary Education Development Project, qui a été diffusée en novembre 2000, est la seule évaluation des activités du DFID au Népal qui ait été conduite depuis 1996. Financé conjointement par le DFID, la BAsD et le gouvernement népalais, ce projet a été la principale source de soutien sous forme de projet à l'enseignement secondaire au Népal sur la période 1993-2001. L'évaluation a été menée conjointement par des consultants britanniques et népalais qui ont jugé le projet "réussi". Parmi les enseignements à caractère général qui ont été tirés lors de cette évaluation, on peut citer l'intérêt qu'il y a d'une part, à adopter, pour tous les projets futurs, une approche de la gestion des projets s'inscrivant dans le cadre de programmes, malgré les difficultés et les retards pouvant survenir dans un premier temps, et d'autre part, à mettre en œuvre les projets selon un modèle plus décentralisé.

Le bureau du Népal a étudié de quelle manière il pouvait contribuer à la réalisation des objectifs internationaux de développement, notamment en appliquant les points d'action présentés dans les documents stratégiques du DFID en la matière. Tout en reconnaissant qu'il ne fallait pas perdre de vue les progrès d'ensemble accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs internationaux de développement, le bureau du DFID au Népal a estimé que les objectifs en tant que tels ne permettaient pas de mesurer valablement l'impact de ses activités sur une base annuelle et qu'ils ne permettaient pas non plus de savoir si les activités entreprises étaient les bonnes. Les modèles de changement que le bureau du Népal a mis au point définissent les processus requis pour progresser vers un développement favorable aux populations pauvres au Népal. Ces modèles sont utilisés pour permettre au bureau du Népal d'étudier de façon plus rigoureuse comment ses investissements favorisent les processus requis et partant, contribuent à faire reculer la pauvreté (les travaux relatifs à l'Enabling State Programme montrent comment l'approche des modèles de changement influe sur la programmation).

A l'issue du Comprehensive Spending Review effectué par le gouvernement britannique en 1998, le DFID a fixé des objectifs en matière de résultats qui ont été publiés dans le Public Service Agreement du DFID pour 1999-2002. S'agissant de la plupart des objectifs ainsi fixés, les résultats sont mesurés chez les 30 partenaires principaux de la coopération pour le développement du Royaume-Uni, ce groupe incluant le Népal. Le Comprehensive Spending Review suivant, qui a été mené en 2000, a donné lieu à la définition d'une nouvelle série d'objectifs à réaliser par le DFID au titre du Public Service Agreement pour la période 2001-2004. Une très large place est faite à la mesure des résultats auprès des dix premiers bénéficiaires de l'aide fournie par le DFID en ce qui concerne d'une part, l'éducation et d'autre part, les soins de santé, le Népal n'étant inclus dans aucun de ces deux groupes. Toutefois, un autre objectif a trait à l'intégration des aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement durable dans les programmes de lutte contre la pauvreté et le Népal est un pays cible pour ce qui est de l'intégration des stratégies nationales de développement durable dans les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Malgré l'impact limité que le programme pour le Népal a donc sur la réalisation de la deuxième série d'objectifs assignés au DFID au titre du Public Service Agreement, le bureau du Népal a établi un tableau dans lequel le programme pour ce pays est analysé au regard des objectifs du DFID pour la période 2001-2004.

Partenariat et approches de la coordination

S'il est critique à l'égard de nombreux aspects des pratiques suivies par les donateurs au Népal, le ministère des Finances considère le DFID comme l'un des rares donateurs avec qui il peut généralement travailler de façon efficace et harmonieuse. Les programmes du DFID sont appréciés pour leur viabilité dans la mesure où ils sont conçus de manière à ne pas imposer une trop lourde charge financière aux homologues népalais, et les activités du DFID sont largement prises en main par des acteurs népalais. Le DFID offre l'exemple d'un donneur qui a modifié sa façon d'agir et qui est capable de jouer un rôle stratégique au sein de la communauté des donateurs. Les connaissances spécialisées en matière de développement mises à disposition par l'équipe de conseillers du DFID sont un atout qui vient s'ajouter aux ressources propres du gouvernement et permettent de diffuser valablement des informations et des idées auprès de la société civile.

La collaboration avec d'autres donateurs est un objectif particulier du DFID au Népal et les efforts qu'il déploie en la matière sont largement appréciés. Le DFID apparaît comme étant désireux d'instaurer des partenariats et il est prêt à adopter une approche à long terme et à expérimenter de nouvelles formules pour obtenir des résultats qui aient une plus grande incidence en matière de réduction de la pauvreté. Il est également perçu comme capable d'assumer un rôle de chef de file lorsque la demande lui en est faite et que la situation le justifie, et disposé à aborder des questions sensibles comme les droits de l'homme et la gestion des affaires publiques. Dans le cadre de l'initiative Utstein, le DFID s'emploie à

Royaume-Uni

renforcer sa collaboration avec l'Allemagne, les Pays-Bas et la Norvège qui sont de précieux partenaires pour le Royaume-Uni en ce qui concerne la promotion d'approches sectorielles au Népal.

Le renforcement de la collaboration avec la CE n'est pas pour le moment une priorité pour le DFID en raison de la taille du programme communautaire et de l'absence de bureau de la CE au Népal³⁶. Les donateurs des Etats membres de l'UE ont décidé de ne pas instaurer de mécanismes de coordination UE distincts pour la coopération pour le développement et ils se rencontrent donc dans des forums pour la coordination générale entre les donateurs. Les pratiques propres à la fonction publique britannique peuvent aussi faire obstacle à un resserrement de la collaboration entre le DFID et d'autres administrations de l'aide des Etats membres de l'UE dans la mesure où la coordination entre lesdits Etats membres - pour les questions de coopération pour le développement et d'autres encore - est assurée officiellement au niveau du chef de mission et où le Royaume-Uni est généralement représenté par son ambassadeur ou par un autre membre du personnel de l'ambassade britannique, la participation ou l'association du DFID étant assez modeste.

Principales conclusions

Le bureau du DFID au Népal. L'ouverture d'un bureau au Népal a eu une incidence positive au sein de la communauté locale des donateurs et permis au DFID d'assumer un rôle de chef de file. Le DFID a géré ce processus avec doigté et s'est imposé comme un partenaire apprécié et très utile pour le gouvernement népalais, les ONG et d'autres donateurs. Ces bons résultats sont en partie imputables aux qualités du premier groupe d'agents expatriés qui ont été affectés à Katmandou et il s'agira de vérifier le maintien d'une telle prestation, lorsque ces agents commenceront à être remplacés. Le DFID s'employant de plus en plus à intervenir auprès d'autres parties pour les influencer, l'intérêt d'une présence locale a été souligné par les responsables de projet, d'autres donateurs, les pouvoirs publics et les partenaires des ONG, certains ayant fait valoir qu'il était difficile d'imaginer que le DFID poursuive ce type d'activité tout en continuant de gérer le programme à partir de Bangkok.

Dotation en personnel. Le bureau du DFID au Népal dispose d'un éventail impressionnant de spécialistes du développement à la fois expérimentés et motivés. La présence de sept conseillers n'ayant pas à assumer de responsabilités en matière de gestion courante des projets a contribué à la réussite de l'ouverture de ce bureau. Toutefois, le DFID étant passé d'une approche de décentralisation basée sur des bureaux locaux avec des compétences régionales à une approche privilégiant un plus grand nombre de bureaux strictement locaux, il faut trouver un modèle permettant de réduire le nombre de conseillers. A cet égard, on peut envisager, par exemple, de faire appel à des conseillers ayant dans leurs attributions plus d'un domaine de spécialisation ou capables d'intervenir dans les pays voisins, de recruter localement des conseillers ou de s'appuyer sur les compétences dont disposent d'autres donateurs à l'échelon local. Cette question a de multiples conséquences pour la structure et la dotation en personnel du DFID, au Népal et ailleurs, ainsi que pour le recrutement, l'avancement professionnel et le contrôle de la qualité au sein de chaque groupe de spécialisation.

Décentralisation. Le DFID possède l'une des structures les plus décentralisées qui existe parmi les Membres du CAD et se caractérise par un degré élevé de délégation des compétences. La délégation d'une partie des pouvoirs des bureaux régionaux aux bureaux locaux est propice à une amélioration de l'efficacité de l'aide au développement, notamment dans un environnement se caractérisant par des conditions difficiles de mise en œuvre des politiques, et le Royaume-Uni aurait donc pu améliorer la qualité de son programme-pays en ouvrant un bureau au Népal plusieurs années auparavant. Un nombre accru de bureaux décentralisés lance aussi au DFID, en tant qu'organisation apprenante, des

36. Les versements nets d'APD de la CE au Népal ont totalisé 8 millions \$ en 1997, 4 millions \$ en 1998 et 10 millions \$ en 1999.

défis supplémentaires auxquels il continue de s'attaquer en opérant des investissements substantiels dans les technologies de l'information et des communications.

Cadre politique. Ces dernières années, le DFID a établi un large éventail de politiques et autres documents destinés à orienter ses programmes de coopération pour le développement. Certains responsables de projet du DFID et d'autres partenaires estiment que la politique du DFID a évolué trop rapidement pour le bon déroulement de ses activités. Le bureau du DFID au Népal a également jugé difficile de rattacher des activités de rang relativement faible à des objectifs stratégiques de rang élevé. Comme le bureau du Népal ne peut pas essayer seul de résoudre ces questions, il serait utile que les bureaux du DFID multiplient les échanges de données d'expérience et que ces efforts soient encouragés. Des interactions accrues entre les bureaux locaux et les services centraux peuvent aussi aider le DFID à rapprocher les principes et la pratique.

Réorientation du programme d'activités du DFID. Pour privilégier davantage la lutte contre la pauvreté dans le programme du DFID, les activités ont été réorientées vers les régions les plus pauvres du pays et vers un engagement accru au niveau des grandes orientations. Cette double approche permet de procurer à court terme quelques avantages aux populations pauvres tout en reconnaissant qu'à long terme un certain nombre de changements plus fondamentaux seront indispensables pour pouvoir réduire sensiblement la pauvreté au Népal. Les nouvelles activités du DFID sont plus clairement centrées sur les causes profondes de la pauvreté en cherchant, par exemple, à améliorer la gestion des affaires publiques, mais d'autres liens pourraient aussi être établis avec des activités à l'appui de l'éducation de base, notamment des filles. Étant donné les liens existant entre le développement au Népal et l'évolution dans le reste de l'Asie du Sud, on pourrait par ailleurs déployer de plus grands efforts pour intégrer les activités du DFID dans la région.

Mise en commun des enseignements tirés. Par le biais de son programme au Népal, le DFID montre qu'il est disposé à prendre un engagement à long terme et à assumer les risques liés à la réalisation d'activités dans un contexte peu propice de mise en œuvre des politiques. Les enseignements tirés par le DFID au Népal sont donc précieux pour les autres services du DFID et les autres donateurs. Si ces enseignements sont actuellement mis en commun dans le cadre d'échanges informels d'informations et via divers réseaux, le DFID a entrepris de donner un caractère plus officiel au recensement et à la diffusion des enseignements tirés, ce dont le bureau du Népal pourrait aussi tirer avantage. Les services du DFID chargés de l'évaluation auraient pu accorder une plus grande attention aux activités menées au Népal ces dernières années, ce qui aurait accru les possibilités offertes à d'autres parties de mettre à profit l'expérience acquise dans le cadre du programme du DFID au Népal.

Suivi et évaluation. Le DFID dispose de systèmes élaborés pour suivre et mesurer l'impact stratégique des activités de projet et de nombreux projets évolutifs comportent des activités distinctes assorties de résultats précis, réalisables et contrôlables. Grâce à la présence sur le terrain d'un nombre suffisant de spécialistes du développement, le DFID peut s'en remettre à l'appréciation de son personnel pour assurer le suivi par rapport aux résultats des projets évolutifs. Reste toutefois à savoir si ces mécanismes seront suffisants pour suivre les activités du DFID reposant sur la persuasion et l'engagement ainsi que d'autres interventions au niveau des programmes, ou si des dispositifs complémentaires seront nécessaires.

Réduction de la charge administrative pesant sur le gouvernement du pays bénéficiaire. La plupart des canaux par lesquels transite l'aide britannique au développement sont utilisés au Népal. Les autorités népalaises déplorent le fait qu'elles doivent travailler avec un grand nombre de partenaires pour le développement et soulignent la difficulté de coordonner toutes les activités de chaque partenaire et de se tenir au courant de celles-ci. Pour sa part, le Royaume-Uni pourrait contribuer à l'allègement de cette charge en regroupant et en intégrant ses activités dans toute la mesure du possible

Royaume-Uni

et en présentant à ses partenaires pour le développement un représentant unique pour les activités de développement financées par l'aide publique britannique.

Réponses à apporter aux principaux défis. Le Népal connaît d'immenses problèmes de développement et l'impact des résultats obtenus peut être amoindri du fait de la corruption, des activités insurrectionnelles et de l'accroissement rapide de la population. Le Royaume-Uni a joué un rôle utile de catalyseur en menant des analyses, en encourageant des discussions et une prise de conscience des aspects de développement du conflit maoïste. Cette question revêt une importance si fondamentale pour les perspectives de développement au Népal qu'il est nécessaire de passer promptement de l'analyse à l'action, cette considération valant tant pour le Royaume-Uni que pour les autres donateurs. Le conflit continuant de s'aggraver, il serait prudent que chaque donateur détermine à l'avance jusqu'à quel stade il est disposé à poursuivre la mise en œuvre de son programme de développement au Népal.

APPENDICE 1

PROJETS ET PROGRAMMES DU DFID AU NEPAL

Amélioration de la gestion publique

- *Enabling State Programme* (budget de 19.5 millions de livres). Vise à doter un nombre suffisant d'acteurs-clés népalais d'une connaissance pratique des domaines de la gestion publique où une action peut être menée en faveur des populations pauvres.
- *Financial Management Programme* (4.6 millions de livres). Vise à aider le gouvernement népalais à améliorer son système de gestion budgétaire.
- *Participatory Learning and Advisory Project* (2.5 millions de livres). Vise à renforcer la capacité des ONG et d'autres organisations de la société civile de travailler avec des populations pauvres et des groupes défavorisés.

Amélioration du développement humain grâce à une meilleure santé, une meilleure éducation et de meilleurs services relatifs à l'eau

- *District Health Project* (3.7 millions de livres). Vise à améliorer la fourniture et l'utilisation des services de santé dans certains districts, selon des formules susceptibles d'être appliquées dans d'autres cas.
- *Safer Motherhood Project* (3.6 millions de livres). Vise à améliorer la santé maternelle grâce à des services de meilleure qualité et à la mise en place d'un système de gestion de ces services au niveau des districts.
- *Secondary Education Development Project* (5.5 millions de livres). Vise à améliorer la qualité et l'efficacité des établissements secondaires.
- *Community Literacy Project* (1.9 million de livres). Vise à améliorer les communications et l'accès à l'information dans les groupes d'intérêt locaux.
- *Gurkha Welfare Trust Project* (7.9 millions de livres). Vise à promouvoir une gestion et une utilisation efficaces des approvisionnements en eau dans certaines communautés villageoises de montagne.
- *Far and Mid-West Rural Water Supply Project* (2.7 millions de livres). Vise à promouvoir une gestion et une utilisation efficaces des approvisionnements en eau dans certaines communautés villageoises de montagne.

Royaume-Uni

- *Reproductive Health Project* (11 millions de livres). Vise à donner aux hommes et aux femmes une plus grande liberté en matière de procréation grâce à la mise à disposition de contraceptifs.
- *HIV/AIDS Programme* (1.6 million de livres). Vise à endiguer l'épidémie de Sida chez les prostituées et leurs clients, ainsi que l'utilisation de drogues par voie intraveineuse grâce à des interventions ciblées de réduction des risques et des effets nocifs.
- *TB Programme* (5.4 millions de livres). Vise à doter les services de soins de santé primaires existants de moyens efficaces de diagnostic et de traitement pour tous les patients atteints de tuberculose.
- *Integrated Poverty Project* (1.5 million de livres). Vise à doter les hommes et les femmes appartenant à 5 000 ménages très pauvres vivant dans la zone couverte par le projet de la capacité de s'assurer des moyens de subsistance viables et sûrs.
- *Achham Livelihoods Programme* (2.1 millions de livres). Vise à améliorer la sécurité des sources de revenus des ménages de l'Achham, l'accent étant mis sur les hommes et les femmes appartenant aux groupes les plus marginalisés.

Accroissement des sources possibles de revenus en milieu rural :

- *Hill Agricultural Research Project* (11.6 millions de livres). Soutient des travaux de recherche agricole induits par la demande.
- *Eastern Regional Road Improvement Project* (9.9 millions de livres). Vise à renforcer les capacités en matière d'entretien des services chargés de la voirie et à financer la remise en état des routes existantes.
- *Bridge Construction and Improvement Project* (3.7 millions de livres). Vise à garantir l'utilisation durant toute l'année de deux grands axes de circulation en améliorant les compétences en matière d'entretien des services de la voirie et en renforçant les capacités du secteur privé concernant la conception et la construction de ponts.
- *Seeds Sector Support Project* (3.6 millions de livres). Vise à procurer des avantages à des agriculteurs et agricultrices défavorisés en permettant à l'industrie semencière de se développer et d'opérer sur une base plus commerciale.
- *Livelihoods and Forestry Project* (18.6 millions de livres). Vise à développer les atouts des communautés rurales grâce à une utilisation plus équitable, plus efficace et écologiquement plus viable des ressources forestières.
- *Tourism Policy for Poverty Alleviation Project* (2.9 millions de livres). Vise à faciliter l'examen et la formulation de politiques et d'une planification stratégique pour un développement viable du tourisme qui soit favorable aux pauvres, à l'environnement, aux femmes et aux communautés rurales.
- *Rural Access Programme* (33.3 millions de livres). Vise à améliorer l'accès des populations pauvres aux biens et services qui leur sont utiles dans des zones montagneuses spécifiques.

Royaume-Uni

- *Kamaiya Food Security Project* (0.8 million de livres). Vise à donner les moyens aux Kamaiyas (travailleurs réduits en servitude) d'améliorer durablement leur accès à la nourriture et de pourvoir durablement à leurs besoins.
- *Support for Helvetas Programme* (2.9 millions de livres). Vise à améliorer l'accès des populations aux sources de revenus, aux marchés et aux services de base et à les doter des connaissances et capacités requises pour en tirer le meilleur profit.

ANNEXE III

LE PROGRAMME DU DFID AU MOZAMBIQUE : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES ET RÉSULTATS

Le Royaume-Uni coopère avec le Mozambique en vue de faire reculer la pauvreté depuis avant l'accord de paix signé en 1992. Dans les premiers temps, l'assistance a essentiellement pris la forme de financements à l'appui de la reconstruction et de la remise en état des infrastructures et d'une aide alimentaire d'urgence, ainsi que d'un soutien à diverses ONG. Après l'accord de paix, et les premières élections démocratiques en 1994, le Royaume-Uni a étendu son programme de développement. En 1997, celui-ci atteignait déjà 29 millions de \$ par an. La région prioritaire était la province de Zambezia, où était mis en œuvre un important programme destiné à améliorer les conditions de vie des populations rurales. En 1998, la Ministre du développement international s'est rendue dans le pays pour annoncer un doublement des engagements du Royaume-Uni à l'appui du développement du Mozambique. Depuis lors, le DFID s'attache à donner suite à cette promesse (l'enveloppe actuellement prévue pour 2001-2002 avoisine les 60 millions de \$). Pour améliorer l'efficacité et la qualité de la relation avec le Mozambique ainsi que pour matérialiser cette extension du programme, la responsabilité du programme du DFID a été transférée du bureau régional installé au Zimbabwe à un bureau local bien doté en effectifs installée à Maputo, dont le responsable bénéficie d'une substantielle délégation de pouvoirs.

- *Améliorer la gestion économique et financière.* Même si la gestion de l'économie du pays est saine au regard des normes régionales, le Mozambique est néanmoins confronté à de formidables défis s'il veut préserver une croissance économique rapide, équilibrée et qui bénéficie aux pauvres. Le DFID contribue à hauteur d'environ 15 millions de \$ par an au budget de l'administration centrale par l'intermédiaire d'un mécanisme commun, en partenariat avec un consortium de huit autres donateurs et le gouvernement. Ce consortium entretient des contacts réguliers avec le ministère de la Planification et des Finances pour les questions en rapport avec la gestion de l'économie et des finances publiques, et le DFID fournit une assistance technique en vue de renforcer le processus de planification budgétaire. En outre, le Royaume-Uni œuvre de concert avec la communauté internationale pour que soit réexaminée l'Initiative PPTE de sorte que les opérations d'allègement de la dette soient plus rapides, plus larges et plus importantes, et qu'elles soient liées à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. En attendant, toutes les dettes au titre de l'aide dues au Royaume-Uni ont été annulées il y a déjà de nombreuses années, et les dettes contractées par le Mozambique auprès du Royaume-Uni au titre de crédits à l'exportation ont également été éteintes. L'un des principaux objectifs du DFID est d'améliorer l'accès du Mozambique aux marchés en aidant son secteur privé, et en particulier les petites et moyennes entreprises, et en offrant davantage de choix aux pauvres.
- *Améliorer l'efficacité et l'efficacité du service public.* Dans le cadre de son action de lutte contre la pauvreté, le gouvernement est résolu à améliorer la qualité des services publics. De nombreuses réformes sont déjà engagées, dont beaucoup sont soutenues par

le DFID, et en particulier un vaste programme de réforme des douanes géré, à la demande du gouvernement du Mozambique, par l'organisation britannique Crown Agents. Ce programme a permis la modernisation des méthodes de travail et la formation des agents des douanes, d'où un service plus efficace et plus efficient, ce qui est important non seulement pour le développement des entreprises mais aussi l'accroissement des recettes publiques. Le DFID apporte en outre son concours à l'élaboration de la stratégie de réforme du service public du Mozambique. Celle-ci a notamment pour but de lutter contre la corruption, de rapprocher les services de l'utilisateur, d'augmenter les salaires des fonctionnaires et d'améliorer la gestion financière.

- *Relever durablement le niveau de vie en milieu rural.* Le DFID contribue à financer des initiatives dans les domaines suivants : le financement et la gestion durables des réseaux routiers en zones rurales ; la prévention du VIH/sida et la lutte contre la propagation de la maladie dans le cadre des programmes de développement rural et de modernisation du réseau routier ; la promotion de l'investissement privé dans des secteurs essentiels pour la lutte contre la pauvreté rurale, notamment l'agro-alimentaire ; la sécurité du régime foncier et la simplification des procédures d'accès à la terre ; une meilleure gestion des ressources forestières en vue d'en retirer des avantages substantiels pour le pays et les communautés locales ; la restructuration des services publics pour mettre en place un cadre propice au soutien de la production et de la commercialisation des produits agricoles ; et enfin, le renforcement des organisations de la société civile de sorte qu'elles puissent œuvrer en tant que véritables partenaires à la prise de décision et à la mise en œuvre des réformes. Parmi les résultats concrets à mettre à l'actif de ces activités, il faut noter la remise en état de près de 1 000 km de routes rurales, l'accès aux marchés et aux services sociaux de communautés jusque là isolées, et la fourniture de plus de 100 000 jours/personnes d'emploi sur les routes pour les hommes et les femmes pauvres vivant en milieu rural. Autant d'accomplissements qui ont contribué à dynamiser l'économie rurale.
- *Améliorer, qualitativement et quantitativement, la santé et l'éducation.* Le DFID contribue à l'amélioration de l'accès aux soins et de leur qualité, et de l'équité dans le secteur de la santé. Il intervient notamment en vue de renforcer les capacités et les institutions, de fournir un soutien budgétaire direct pour l'achat de médicaments par le biais de mécanismes d'aide ne s'inscrivant pas dans le cadre de projets, et d'appuyer selon des modalités souples l'élaboration d'une approche sectorielle de la planification et de la programmation dans le secteur de la santé. Il apporte également une aide directe à des organismes de prestation de services. Le DFID a décidé très tôt d'intégrer des activités de prévention du VIH/sida et d'atténuation de son impact dans tous ses projets. Il a en outre mis la dernière main à un train de mesures en faveur du *National Aids Council* et des principaux ministères concernés en vue de renforcer leur capacité d'anticiper l'impact de la pandémie et d'y apporter une réponse stratégique. Au niveau national, le DFID s'applique, en coopération avec d'autres acteurs, à faire en sorte que les objectifs de réduction de la pauvreté prennent en compte la pandémie du sida et que davantage de ressources soient mobilisées pour lutter contre le VIH/sida. Le DFID apporte un concours au ministère de l'Éducation sous diverses formes. Avec d'autres donateurs, il négocie actuellement un vaste programme visant à soutenir et à développer les capacités institutionnelles afin de permettre au ministère de tenir un rôle de premier plan dans la réalisation des objectifs gouvernementaux en matière d'éducation. Le DFID favorise l'accès à l'éducation au travers de programmes de télé-enseignement à l'intention des enfants qui ne peuvent fréquenter régulièrement l'école, et aussi des

maîtres. En outre, le DFID apportera son soutien pour améliorer les capacités de gestion financière en général, notamment la budgétisation par activité et l'établissement d'états financiers, en veillant à ce qu'il cadre avec les évolutions dans d'autres secteurs et les réformes initiées par le ministère de la Planification et des Finances.

- *Aide d'urgence.* Comme l'expérience l'a montré en 2000, puis de nouveau en 2001, le Mozambique est vulnérable face aux catastrophes naturelles. Dans les deux cas, le Royaume-Uni a fourni un soutien rapide et de grande envergure au gouvernement du Mozambique, au système des Nations unies et aux ONG. En 2000, l'aide du gouvernement britannique a couvert un vaste éventail des besoins, à hauteur de plus de 50 millions de \$. Le DFID consacre 15 millions de \$ à la reconstruction à long terme du réseau routier. L'aide britannique lors des inondations de 2001 a porté sur les mêmes postes : hélicoptères, logisticiens, abris, dispensaires et nourriture. Entre les deux inondations, le DFID avait proposé son concours au gouvernement, par l'intermédiaire du système des Nations unies, pour l'élaboration de plans nationaux d'urgence. En conséquence, lorsque les inondations de 2001 sont survenues, des plans d'action avaient été définis et approuvés et les autorités ont pu les mettre en application sans délai. La planification et la gestion des catastrophes naturelles comptent désormais parmi les priorités les plus importantes des autorités.

COMMUNIQUE DE PRESSE : LA COOPERATION BRITANNIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT : UN DES CHEFS DE FILE DE LA COMMUNAUTE DES DONNEURS FACE A SES DEFIS

Les autorités britanniques sont parvenues à faire en sorte qu'un rang élevé soit accordé aux questions de développement dans l'échelle des priorités politiques, aussi bien au plan intérieur qu'à l'échelon international. La lutte contre la pauvreté constitue l'axe central de la coopération britannique pour le développement ainsi qu'en témoigne l'attachement du Royaume-Uni aux objectifs internationaux de développement et aux objectifs de développement du millénaire. Le Royaume-Uni fait partie des pays qui montrent la voie dans la promotion d'une approche du développement fondée sur le partenariat comme le préconisait le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE dans son rapport de 1996 sur *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*.

L'aide publique au développement (APD) consentie par le Royaume-Uni a atteint 4.5 milliards de \$ en 2000, chiffre qui classe ce pays à la quatrième place parmi les pays Membres du CAD, et elle s'intègre désormais dans un effort global à l'appui du développement international. Rehausser la cohérence des politiques affectant les pays en développement est une priorité du gouvernement dans son ensemble, lequel s'efforce aussi de promouvoir une action dans ce sens au niveau international, en particulier auprès des autres Etats membres au sein des institutions de l'Union européenne (UE). Les nouvelles orientations de la coopération britannique pour le développement sont définies dans un Livre blanc du gouvernement, paru en 2000 sous le titre *Elimination de la pauvreté dans le monde: Faire de la mondialisation un succès pour les pauvres*. Ce document traite des opportunités et des dangers de la mondialisation pour le développement, partant du principe que les pays les plus pauvres risquent d'être encore plus marginalisés si une attention accrue n'est pas portée à l'interdépendance grandissante entre les nations au plan économique. Il y est aussi reconnu qu'aucun pays n'est en mesure d'éradiquer seul la pauvreté du monde, et c'est pourquoi le ministère du Développement international (DFID-*Department for International Development*) s'emploie, en collaborant avec d'autres instances et en jouant de son influence auprès de ces dernières, à stimuler l'action engagée à l'échelon international pour appuyer les efforts que déploient eux-mêmes les pays en développement pour combattre la pauvreté.

Le gouvernement britannique est déterminé à inverser la tendance à la baisse de son APD et a décidé de porter au niveau jamais atteint de 3.6 milliards de £ (environ 5.2 milliards de \$) le plafond de dépenses du DFID pour l'exercice 2003/2004. L'APD a représenté 0.32 % du revenu national brut (RNB) du Royaume-Uni en 2000, chiffre supérieur à la moyenne (pondérée) du CAD avec ses 0.22 %, mais inférieur à l'effort moyen par pays du CAD (moyenne non pondérée) qui s'est, lui, établi à 0.39 %. Le Royaume-Uni s'est engagé à porter son rapport APD/RNB à 0.33 % en 2003/2004 et a réaffirmé son attachement à l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies.

Lorsqu'il a examiné les politiques et programmes du Royaume-Uni en matière de coopération pour le développement le 16 octobre 2001, le CAD s'est félicité des importants ajustements apportés au programme d'aide britannique depuis le précédent examen en 1997. Parmi les changements

Royaume-Uni

intervenues, on citera notamment les suivants : la primauté de l'objectif de réduction de la pauvreté a été renforcée dans les textes législatifs régissant le programme d'aide ; la promotion de la cohérence des politiques relève désormais d'une démarche plus globale ; l'aide au développement n'est plus liée à l'achat de biens et services britanniques ; la collaboration a été resserrée avec certaines institutions multilatérales ; la coopération avec la société civile a été élargie à un éventail plus vaste de parties prenantes et s'inscrit dans une optique plus stratégique. Un certain nombre de défis découlent de ces objectifs ambitieux. Le Président du CAD, M. Jean-Claude Faure, a résumé comme suit les recommandations adressées au Royaume-Uni pour l'aider à relever ces défis :

- a) Accélérer le rythme d'accroissement de son APD, dans le droit fil de ce qui a été accompli récemment, et envisager de se fixer un objectif intermédiaire ambitieux pour son rapport APD/RNB afin de progresser dans la concrétisation de l'objectif de 0.7 % préconisé par les Nations unies.
- b) Continuer, comme il le fait depuis quelque temps, de concentrer largement son APD bilatérale sur les pays les plus pauvres, en particulier ceux où l'environnement général est favorable, tout en recourant à des instruments appropriés pour maintenir sa collaboration avec d'autres pays.
- c) Continuer de rechercher et de mettre au point des approches propres à favoriser la cohérence des politiques, notamment dans les domaines des échanges, de l'environnement et de la réduction des conflits, au sein de l'administration britannique de même qu'à l'échelle européenne et internationale.
- d) Continuer d'apporter son soutien aux pays partenaires pour l'élaboration de leurs stratégies de lutte contre la pauvreté et faire de ces dernières la trame de ses futures stratégies-pays.
- e) Rechercher des opportunités d'interaction plus étroite avec d'autres donateurs pour l'élaboration de ses stratégies par pays et à l'égard des institutions internationales et pour la mise en œuvre de son programme.
- f) Au vu en particulier des ambitions affichées pour la coopération britannique pour le développement, entretenir un dialogue actif avec les membres du Parlement, la société civile, les médias et le grand public sur les objectifs et les instruments nouveaux de l'aide ainsi que sur les risques associés à la mise en œuvre d'un programme qui se veut avoir un réel impact.
- g) S'interroger plus avant sur la nécessité d'élaborer des directives opérationnelles, à l'intention du personnel de terrain en particulier, pour la mise en œuvre des politiques et des objectifs de partenariat du DFID, de telle sorte que celle-ci tienne compte du contexte prévalant dans chaque pays en développement.
- h) Dans la prochaine génération de programmes par pays, concentrer l'attention sur les défis liés à un meilleur ciblage sectoriel, à une combinaison adéquate des divers instruments d'aide et à la détermination des moyens les plus efficaces d'œuvrer au renforcement durable des capacités dans les pays partenaires.
- i) Etant donné le degré d'autonomie financière des bureaux locaux dans les principaux pays partenaires, étudier les moyens d'améliorer la circulation de l'information entre les bureaux locaux et les services centraux du DFID et veiller à tenir compte, dans les

décisions concernant le nombre et l'éventail des compétences des conseillers mis à la disposition de ces bureaux, des capacités déjà déployées par les autres donateurs dans chaque pays.

- j) Consolider les systèmes de suivi, d'évaluation et de gestion des connaissances du DFID en prenant des mesures pour inciter le personnel à utiliser les dispositifs existants et en améliorant les capacités en matière d'évaluation des performances et de diffusion d'informations concrètement exploitables ; et envisager de s'interroger sur le degré d'indépendance institutionnelle des évaluations *ex post*.

Lors de l'examen, la Délégation du Royaume-Uni était conduite par Sir John Vereker, Secrétaire permanent du DFID. Les examinateurs étaient l'Australie et la Communauté européenne.