

Pour une gestion efficace de l'aide

DOUZE LEÇONS TIRÉES DES EXAMENS
PAR LES PAIRS RÉALISÉS PAR LE CAD



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Publié en anglais sous le titre :

Effective Aid Management

TWELVE LESSONS FROM DAC PEER REVIEWS

Pour une gestion efficace de l'aide : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD a déjà été publiée sous le chapitre 2 du Rapport sur la coopération pour le développement 2007.

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

© OCDE 2008

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Pour une gestion efficace de l'aide : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD

Les examens par les pairs ont permis de porter un grand nombre de questions à l'attention du Comité d'aide au développement au cours des cinq dernières années. Dans ce chapitre ont été retenues douze leçons parmi les enseignements marquants qui ont été dégagés ou confirmés durant cette période au sujet des moyens de gérer l'aide avec efficacité pour assurer l'obtention de résultats dans le domaine du développement. Ainsi, en ce qui concerne la stratégie, il apparaît important de : i) déterminer l'assise juridique et politique la plus adaptée; ii) gérer avec clairvoyance les intérêts nationaux concurrents; iii) renforcer la cohérence des politiques au service du développement; et iv) investir dans la production, la mesure et la diffusion des résultats des activités financées par l'aide. S'agissant de la gestion en matière organisationnelle, il est nécessaire de : v) définir une structure de direction efficace; vi) remédier à la dispersion institutionnelle; vii) gérer avec plus de cohérence les contributions aux organismes multilatéraux; et viii) décentraliser la gestion au profit du terrain. Quant à la gestion de la mise en œuvre, il est essentiel de : ix) planifier judicieusement l'accroissement de l'aide au développement; x) suivre une approche ciblée sur un certain nombre de pays et de secteurs; xi) privilégier la gestion axée sur les résultats, l'évaluation et le contrôle de la qualité; et xii) faire de la gestion des ressources humaines une priorité.

Introduction

En 2006, les 23 membres du CAD ont déboursé pour plus de 100 milliards USD de fonds publics pour les besoins du développement. D'après les estimations, ce montant représenterait 90 % des dépenses totales d'APD à l'échelle mondiale. Dans quelle mesure la gestion de ces fonds est-elle efficace? En ma qualité de président du CAD depuis juin 2003, j'ai¹ participé à l'examen par les pairs du système de coopération pour le développement de 22 membres du Comité et me suis rendu dans tous ces pays². J'ai ainsi eu une occasion unique d'en apprendre davantage sur les caractéristiques des systèmes qui fonctionnent bien.

Dans leur ensemble, ces examens couvrent tout l'éventail des problèmes de gestion de l'aide³ – de la stratégie à la mise en œuvre – auxquels nos membres sont confrontés, et exploitent de façon objective la remarquable banque de données du CAD sur les apports d'APD. Ils se veulent formuler des commentaires « critiques, utiles et respectueux » sur les pratiques des membres et sont grandement enrichis par la journée entière d'échanges de vues ouverts qui les clôt entre le CAD et les responsables du système du pays considéré. Les examens par les pairs contribuent largement à favoriser l'émergence parmi les membres du CAD d'une plus grande communauté de vues sur les pratiques actuelles en matière d'aide bilatérale, ainsi qu'à les tenir régulièrement informés des innovations opérées par les donateurs dans le souci d'assurer une gestion plus efficace de l'aide, et de leurs résultats. Les pratiques des membres du CAD en matière de gestion de l'aide sont résumées dans deux rapports du Secrétariat parus respectivement en 1999 et 2005⁴. Une nouvelle mise à jour devrait être effectuée en 2008.

Le processus des examens par les pairs a permis de porter un grand nombre de questions à l'attention du CAD au cours de la période considérée, mais j'ai retenu ici douze leçons parmi les enseignements marquants qui ont été dégagés ou confirmés au sujet des facteurs propres à encourager une gestion efficace des fonds consacrés à l'aide pour assurer l'obtention de résultats dans le domaine du développement. Ces derniers peuvent être répartis entre les grandes catégories suivantes : i) stratégie ; ii) gestion en matière organisationnelle ; iii) gestion de la mise en œuvre.

Stratégie

Définir l'assise juridique et politique requise

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

Les examens par les pairs récemment effectués au CAD ont montré combien il était important d'obtenir, au niveau politique le plus élevé, une définition claire de l'objectif général du programme d'aide national. La coopération pour le développement s'inscrit le plus souvent dans un contexte politique complexe, caractérisé par de multiples interactions et la présence de nombreux acteurs dont les motivations ne se limitent pas au développement ou peuvent en être assez éloignées. Les nouveaux donneurs qui viennent dialoguer avec le CAD affirment aussi que cet effort de clarification à un niveau élevé occupe une place essentielle parmi ceux qu'ils déploient pour définir les fondements de leur propre démarche. En ancrant sans équivoque la politique du développement dans la législation, les gouvernements très attachés à ce dernier se sont dotés d'un cadre de référence fort utile. Toutefois, si elle n'est pas régulièrement actualisée, la législation peut aussi restreindre l'efficacité du système face à l'évolution rapide du monde de la coopération pour le développement; un degré de précision trop élevé peut donc aller à l'encontre du but recherché.

À l'heure actuelle, un peu plus d'un tiers des membres du CAD possède une législation complète sur le développement. Il est plus courant qu'une forme ou une autre de politique du développement définie à un niveau élevé guide les activités dans ce domaine. Un peu plus de deux tiers des membres du CAD suivent cette approche qui, dans un certain nombre de cas, complète la législation. Si elles sont plus faciles à adopter et à modifier au fil du temps, ces déclarations de principe ne s'imposent pas nécessairement de manière impérative à l'ensemble de l'administration et ne donnent généralement pas autant le sentiment que le développement constitue une priorité nationale que peut le faire une loi. Par ailleurs, les examens par les pairs montrent qu'il est important qu'un mandat clair soit défini à un niveau élevé pour la gestion de l'aide en aval et pour la définition de stratégies de mise en œuvre qui soient efficaces sur le plan interne et puissent être adaptées aux nouvelles priorités internationales, comme celles qui concernent l'efficacité de l'aide.

Encadré 1. **La définition d'objectifs clairs à un niveau élevé au Royaume-Uni**

La Loi sur le développement international adoptée en 2002 au Royaume-Uni définit un mandat clair, axé sur la lutte contre la pauvreté, et donne à la coopération britannique pour le développement l'orientation stratégique qui est actuellement la sienne, centrée sur le développement et pas seulement sur l'aide. Pour la première fois dans ce pays, elle inscrit dans les textes la primauté de l'élimination de la pauvreté et interdit le recours à l'aide au développement à d'autres fins, notamment la liaison de l'aide bilatérale à la passation de contrats d'approvisionnement auprès d'entreprises britanniques. Le Département pour le développement international (DfID) ayant été expressément investi du rôle de chef de file pour l'exécution de la mission définie par cette loi, il n'existe aucune ambiguïté quant à ses relations avec les autres ministères, ce qui lui donne la possibilité d'influer sur la réflexion menée dans l'ensemble de l'administration au sujet de la politique du développement. Le fait que la mission du DfID soit aussi clairement définie permet aussi de gérer et d'évaluer avec davantage d'efficacité ses activités en aval. Cette loi a apporté une contribution déterminante à l'amélioration sensible observée depuis 1997 dans la démarche suivie par le Royaume-Uni en matière de développement international.

Gérer des intérêts nationaux concurrents

Leçon 2 : Éviter que le souci de répondre aux pressions à court terme ne compromette l'enjeu commun à long terme que représente l'instauration d'un processus de développement fructueux

À l'heure où les membres du CAD s'efforcent d'ancrer durablement leurs programmes d'aide dans le cadre d'action national général, il est important d'avoir une idée claire de la façon dont la coopération pour le développement peut le mieux porter ses fruits compte tenu des autres intérêts nationaux susceptibles de rivaliser avec elle. Le CAD est conscient du fait que la politique du développement ne fonctionne pas en vase clos et que tous les pays ont de vastes intérêts (concernant, par exemple, le commerce, les relations politiques ou la sécurité) qui correspondent à des priorités nationales. S'agissant des relations avec les pays en développement, si les intérêts nationaux peuvent être divergents à court terme (ce qui n'est pas obligatoire), à long terme il importe pour tous les membres du CAD (et, en fait, pour tous les pays) que les pays en développement atteignent à un développement durable à large assise. Cette communauté d'intérêt est d'ailleurs reconnue dans la Déclaration du millénaire. Aux yeux du CAD, pour légitime que soit la défense des intérêts nationaux, elle aura des effets contraires au but visé si elle rend l'aide inefficace. Ce point de vue ne tient, à l'évidence, que si les acteurs du développement

apportent la preuve que des politiques cohérentes et une action bien pensée de coopération pour le développement peuvent servir – et servent effectivement – les intérêts suprêmes de la nation à long terme. Une attention plus grande doit être prêtée à la nécessité de rassembler des données suffisamment convaincantes attestant qu'il en va bien ainsi et de les faire connaître.

Encadré 2. Développement et intérêt national aux États-Unis

En raison de la nature de leur système politique, les États-Unis ont toujours justifié leur action de coopération pour le développement par, tout à la fois, le souci des besoins des pays bénéficiaires et la poursuite de leurs propres objectifs de politique étrangère. C'est dans cet esprit qu'a été adopté le Plan Marshall (reconstruire l'Europe tout en repoussant le communisme et en accroissant les exportations américaines) et élaboré le Foreign Assistance Act de 1961 (aider les pays en développement tout en œuvrant à la sécurité et à la prospérité des États-Unis). Cette conception se situe au cœur de la pratique propre au Congrès consistant à « préaffecter » une grande part des crédits inscrits au budget annuel de l'aide extérieure en fonction des priorités qu'il estime devoir retenir. Avec la fin de la guerre froide en 1991, la coopération américaine pour le développement s'est trouvée privée de toute motivation politique solide. En revanche, depuis les événements du 11 septembre, l'administration américaine s'est employée avec beaucoup de succès à rehausser l'image de la coopération pour le développement aux yeux du Congrès et de l'opinion publique nationale. La National Security Strategy de 2002 a fait du développement l'un des trois piliers de la politique étrangère des États-Unis aux côtés de la diplomatie et de la défense. Si la concrétisation de cette nouvelle orientation n'est pas allée sans difficultés (on peut, par exemple, se demander si les autres priorités ne risquent pas d'amoindrir l'efficacité de certaines interventions du point de vue du développement), cette expression formelle de la nécessité d'adopter une politique nationale du développement plus harmonieuse et plus intégrée a permis aux États-Unis d'ouvrir un grand débat sur la place qui revient légitimement à la coopération pour le développement parmi les priorités politiques des États-Unis.

Renforcer la cohérence des politiques au service du développement

Leçon 3 : Définir un mandat clair et établir des mécanismes pour garantir que les politiques seront évaluées d'après leur impact sur les pays pauvres

Les membres du CAD sont généralement d'accord pour dire que, compte tenu du contexte mondial actuel, les donateurs doivent davantage s'attacher à faire en sorte que l'ensemble des politiques soient conformes à l'objectif du développement. Les examens par les pairs montrent régulièrement combien il

est difficile de suivre durablement cette approche dans le cas de politiques nationales importantes qui peuvent soit aller dans le sens des besoins des pays pauvres (en ce qui concerne par exemple le commerce, les migrations ou l'environnement) soit les contrarier. Il serait certes peu réaliste de penser que ce sont les intérêts de ces pays qui primeront dans tous les cas, mais les examens par les pairs attestent que, lors de l'élaboration des politiques nationales, il est important d'évaluer pleinement l'incidence que celles-ci sont susceptibles d'avoir sur le développement des pays pauvres. Ils mettent par là même aussi en évidence la nécessité pour les organismes d'aide au développement de nouer des alliances stratégiques avec d'autres parties prenantes, nationales et internationales, en vue de promouvoir, dans les domaines prioritaires, la cohérence des politiques au service du développement.

Il ressort des rapports d'examen par les pairs que, pour inscrire durablement la politique du développement au cœur d'une stratégie nationale, il faut qu'un engagement soit pris dans ce sens à un niveau élevé (Parlement, gouvernement) à travers un texte de préférence structuré de manière à faire clairement ressortir les priorités et prévoyant un suivi et une diffusion des résultats. Il faut aussi que soient expressément désignés les secteurs de l'administration qui dirigeront les efforts visant à créer des conditions propices à cette démarche dans le cadre d'une approche pangouvernementale. Le mandat défini à cet égard doit préciser les mécanismes opérationnels formels et informels à mettre en place dans toute l'administration pour cerner les progrès accomplis dans l'application du programme d'action en faveur de la cohérence des politiques, les analyser et en rendre compte. Les ressources humaines requises pour exécuter ces tâches peuvent être placées en des lieux très divers. Certains donneurs traitent les questions relatives à la cohérence des politiques principalement en s'appuyant sur un organisme public, par exemple un service spécial de l'administration, tandis que d'autres préfèrent recourir de manière ponctuelle aux compétences de spécialistes des secteurs public ou privé. En 2008, le Secrétariat de l'OCDE dégagera de la série d'examens par les pairs effectués sur la période 2003-07 un rapport de synthèse spécial qui analysera l'impact de différents mécanismes institutionnels sur la promotion de la cohérence des politiques au service du développement. Les conclusions des évaluations réalisées sur le sujet, par exemple la récente évaluation du principe des « trois C » (complémentarité, coordination et cohérence) prôné au niveau de l'Union européenne, apporteront un complément d'information utile pour cet exercice.

Les membres du CAD sont de plus en plus conscients de la nécessité d'agir de manière collective et de mieux cerner les bonnes pratiques en la matière afin d'éviter celles qui donnent peu de résultats. Par exemple, la Commission européenne a dressé, pour les 27 États membres de l'UE, une liste de problèmes prioritaires communs de cohérence des politiques au service du développement, pour lesquels sont actuellement expérimentées des méthodes communes de repérage, d'analyse et de notification.

Encadré 3. **Promotion de la cohérence des politiques au service du développement en Suède**

La Suède est depuis longtemps consciente à la fois de la nécessité de définir une politique nationale qui permette de s'attaquer aux problèmes débordant les frontières, et du fait que les décisions prises à l'échelon national ont des répercussions au niveau international. Sur le plan intérieur, un ensemble de lignes directrices dénommé « Stratégie pour un développement global » a été adopté en 2003 par le Parlement suédois. Ce texte ambitieusement prescrit l'adoption d'une stratégie intégrée à l'appui du développement mondial qui concernera tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics. Il appelle le gouvernement suédois à œuvrer en faveur de la cohérence des politiques dans les enceintes multilatérales, notamment au niveau de l'Union européenne ou dans le cadre d'autres manifestations consacrées au développement (par ex., Doha, Monterrey, Johannesburg), et encourage la réalisation, au niveau international, d'un examen objectif des choix stratégiques des pays industrialisés et de la manière dont ils exécutent leurs engagements à l'égard du monde en développement. Conscient des difficultés inhérentes à la mise en œuvre de cette stratégie, le Parlement a demandé l'élaboration d'un rapport annuel sur son application. Ce rapport peut être utilisé par l'administration pour attirer chaque année l'attention sur telles ou telles questions relatives à la cohérence des politiques et susciter une action dans les domaines correspondants.

Sensibilisation de l'opinion publique

Leçon 4 : Investir dans la production, la mesure et la diffusion des résultats des activités financées par l'aide

Il est indispensable que l'opinion publique soit informée sur la coopération pour le développement et qu'elle lui apporte son soutien. Les examens par les pairs montrent qu'une forte adhésion de la population aux efforts déployés dans ce domaine est le meilleur moyen de garantir l'obtention d'un appui au niveau politique et législatif pour la mise en place de programmes de développement solides et dynamiques. Dans les pays du CAD où la coopération pour le développement ne rallie qu'un faible soutien de la part de l'opinion publique ou de la classe politique, les systèmes d'aide doivent fonctionner dans un contexte national beaucoup plus difficile, et peuvent notamment se trouver soumis à une surveillance excessive et à de nombreux dispositifs de contrôle externe. L'attitude de la population à l'égard de la coopération pour le développement dépend souvent des traditions inscrites dans la culture du pays (par ex., engagement de longue date des instances religieuses dans les pays pauvres, histoire du pays donneur

elle-même marquée par le sous-développement, importance du principe de solidarité publique parmi les valeurs nationales) ou peut être influencée par la compassion humanitaire en cas de survenue d'une catastrophe naturelle. Entretenir la faveur du public n'en exige pas moins aussi des efforts volontaires et ciblés d'information et de sensibilisation. Depuis quelques temps, les membres du CAD s'efforcent d'articuler leurs initiatives nationales dans ce domaine avec les campagnes internationales axées sur des résultats précis (comme les objectifs du Millénaire pour le développement ou les objectifs des fonds « verticaux » spécialisés) car ils y voient un moyen efficace de mieux faire connaître au grand public leurs activités de coopération pour le développement et de mieux lui faire comprendre en quoi elles servent l'intérêt national.

Encadré 4. **Sensibilisation de l'opinion publique en Irlande**

Avec en moyenne 90 % d'opinions favorables, le soutien accordé par la population irlandaise à l'aide au développement est élevé et stable depuis plusieurs décennies. D'une enquête effectuée en 2004, il est ressorti que 66 % des personnes interrogées jugeaient très important, et 28 % assez important, de venir en aide aux habitants des pays pauvres. Le fait que l'Irlande ait elle-même une histoire marquée par la pauvreté contribue à susciter dans sa population un fort sentiment de solidarité avec les pauvres du monde entier. C'est notamment grâce à cet esprit de solidarité – entretenu par les actions de sensibilisation aux questions de développement des ONG irlandaises et par les efforts nationaux d'information de l'opinion – qu'un solide soutien a continué d'être apporté à l'aide lors de la crise économique des années 80 et du début des années 90. C'est aussi ce facteur qui explique l'adhésion de l'ensemble des partis politiques à une progression du budget de l'APD irlandaise qui doit le porter à 0.7 % du RNB en 2012. Il subsiste néanmoins un défi de taille : encore peu d'Irlandais savent vraiment en quoi consiste l'effort d'aide de leur pays. Remédier à cette situation pour éviter que le soutien se relâche figure toujours au premier rang des priorités des responsables de l'aide irlandaise, qui s'efforcent d'améliorer la transparence et de rendre compte aux contribuables de l'efficacité de l'aide. Le Livre blanc de 2006 sur l'aide irlandaise, qui a été élaboré en consultation avec les citoyens irlandais, souligne qu'il est essentiel d'informer la population, de la sensibiliser aux questions de développement et de s'assurer le concours des médias pour lui faire mieux connaître le programme d'aide au développement et l'inciter à se l'approprier. La volonté d'agir concrètement dans ce sens est illustrée par l'ouverture récente du Public Volunteering and Information Centre au cœur de Dublin, ainsi que par l'accroissement du soutien apporté aux actions de sensibilisation aux questions de développement et des moyens financiers qui leur sont consacrés.

Il est certes difficile pour les membres du CAD de conserver l'adhésion de l'opinion publique et du pouvoir politique aux efforts de coopération pour le développement en période de conjoncture économique défavorable, mais mobiliser la population et obtenir son soutien est toujours une gageure. Même lorsque l'opinion est consciente, comme c'est souvent le cas, du fait que la pauvreté et les inégalités atteignent dans le monde des degrés qui en font à la fois un problème humanitaire et une menace pour l'avenir de tous, nombreux sont ceux qui doutent que l'aide publique contribue efficacement à y remédier, et qu'il y ait lieu de consacrer une part plus que symbolique des fonds publics, déjà peu abondants, à des objectifs qui débordent les frontières nationales. Face à cette situation, les donateurs s'emploient de plus en plus à associer les acteurs nationaux à des débats publics réguliers sur l'efficacité de l'aide. Afin de lever les doutes dont celle-ci fait l'objet dans l'opinion publique, ils recentrent leurs efforts sur la mise en évidence des effets positifs de l'aide sur les conditions de vie des pauvres.

Gestion en matière organisationnelle

Les examens par les pairs montrent que les caractéristiques institutionnelles des systèmes d'aide bilatérale peuvent différer sensiblement selon le contexte politique national, les méthodes de gouvernement et les pratiques en vigueur dans l'administration publique. Au vu des récents examens par les pairs, il semble que les réformes en matière d'organisation soient de plus en plus souvent liées au programme d'action international concernant l'efficacité de l'aide. C'est ce que reflète en particulier la tendance observée aujourd'hui à réduire la « fragmentation » au niveau des services centraux, parallèlement dans bien des cas à une décentralisation des pouvoirs en matière d'exécution au profit du terrain.

Définir une structure de direction efficace

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

La structure de direction choisie par les membres du CAD pour leurs systèmes d'aide dépend le plus souvent de la place accordée au développement dans l'échelle des priorités politiques. Plus cette place est élevée, plus il y a de chances que le système national de promotion du développement international ait à sa tête un ministre ou un vice-ministre occupant une position importante au sein du gouvernement. Dans les pays donateurs où le développement ne relève pas d'un ministère indépendant (seuls deux membres du CAD ont actuellement un ministère chargé uniquement du développement, mais dans

cinq autres il existe un portefeuille du développement au sein d'un ministère mixte), le niveau le plus élevé de compétence administrative en matière de coopération pour le développement est très fréquemment attribué au ministère des Affaires étrangères, les fonctions correspondantes étant souvent exercées par un ministre adjoint ou un secrétaire d'État (mais il existe d'importantes différences). Lors des échanges de vues auxquels ont donné lieu les examens par les pairs, le CAD s'est prononcé en faveur des systèmes les mieux à même d'assurer un appui efficace pour le développement au niveau politique.

Encadré 5. **La structure de direction des activités d'aide au développement aux Pays-Bas**

Doté d'une structure « bicéphale », le ministère néerlandais des Affaires étrangères est une administration intégrée, dirigée par deux membres du Conseil des ministres respectivement chargés des Affaires étrangères et de la Coopération pour le développement. Ce mode d'organisation a été adopté à la suite d'une étude de 1994 sur la politique étrangère des Pays-Bas, dont le but était de rendre les pouvoirs publics mieux à même de « parler d'une seule voix ». À l'issue de cette étude a été décidé un « décloisonnement » du ministère : les départements ont été restructurés de façon à être intégrés, ce qui s'est traduit par la création de départements régionaux et thématiques au service des deux ministres. Avec le nouveau système de gestion du personnel, tous les agents alternent, tous les trois ou quatre ans, les postes à caractère politique et ceux axés sur le développement, afin de renforcer l'intégration des fonctions relatives aux deux facettes des affaires étrangères.

Aide bilatérale : Gare à la dispersion institutionnelle


Leçon 6 : Adopter, pour l'aide bilatérale, des structures fonctionnelles afin de favoriser une action cohérente au niveau des pays

Les structures de gestion de l'aide bilatérale diffèrent selon les membres du CAD. Comme le montre le tableau 1, certains regroupent l'essentiel des fonctions stratégiques et opérationnelles en un même lieu, tandis que d'autres séparent la définition des orientations générales de l'exécution. Chaque structure fonctionne dans un contexte local unique et aucun tableau ne peut rendre pleinement compte d'aspects aussi subtils que le rôle des dispositifs de coordination existant à l'échelle de l'administration, ou l'importance de la contribution que les organismes principalement chargés de l'exécution apportent dans les faits à la définition des orientations stratégiques.

Il n'existe aucune preuve incontestable que l'un ou l'autre de ces modèles garantisse une meilleure efficacité de l'aide. Les examens par les pairs montrent en fait que celle-ci peut être très variable dans des pays qui utilisent

Tableau 1. **Qui est responsable de la politique d'aide bilatérale et de la gestion de cette aide ?**

Un seul et unique organisme	Un ministère pour l'essentiel des fonctions stratégiques et un autre organisme pour la gestion
a) Ministère des Affaires étrangères	a) Ministère des Affaires étrangères
Danemark	Autriche
Finlande	Belgique
Grèce	Luxembourg
Irlande	Portugal
Italie (réforme à l'étude)	Suède
Norvège	
Pays-Bas	
b) Ministère spécialisé	b) Ministère spécialisé
Royaume-Uni	Allemagne
c) Organisme spécialisé	c) Organisme expressément chargé de la politique d'aide bilatérale sous forme de prêts
Australie	Espagne
Canada	France
États-Unis (plusieurs organismes)	Japon
Nouvelle-Zélande	
Suisse (deux organismes)	

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/178504804204>

des modèles à première vue analogues. En tout état de cause, quel que soit le système retenu, son bon fonctionnement passe par une définition et une répartition claire des responsabilités, du professionnalisme et une coordination efficace.

Prenons la question de la coordination. Il ressort des examens par les pairs que la mise en œuvre de l'aide au développement peut être assurée par un grand nombre d'organismes établis tant au niveau national qu'à l'échelon régional ou municipal. Lors de ces exercices, tous les organismes bilatéraux auxquels il incombe de faire rapport sur l'APD sont considérés comme partie intégrante du système d'aide national. Compte tenu de cette définition, les systèmes importants peuvent compter jusqu'à trente acteurs publics distincts du développement. Surtout depuis que les donateurs ont officiellement reconnu l'importance de l'efficacité de l'aide (notamment lors des forums de haut niveau de Rome en 2003 et de Paris en 2005), plusieurs membres du CAD ont entrepris de procéder à l'intégration de leur système national ou étudient la possibilité de le faire. Il ressort de la réflexion actuellement menée sur le développement qu'une meilleure intégration des systèmes nationaux de coopération pour le développement favorise l'instauration de relations complémentaires et la création d'une synergie car elle permet de regrouper les composantes du système sous une même bannière stratégique ou, du moins,

Encadré 6. **Intégration institutionnelle au Japon**

Avec des apports de 11.6 milliards USD en 2006, le Japon se classe au troisième rang des donateurs par le volume de son APD bilatérale. Les débats menés au sein de la Diète (Parlement japonais) ont mis en lumière les améliorations apportées, sur le plan structurel, à la gestion de l'important programme national de coopération pour le développement grâce à l'instauration d'un système plus intégré dans lequel les responsabilités ne sont plus partagées entre de multiples acteurs. La Diète a aussi attiré l'attention sur le fait que le Japon a toujours maintenu un cloisonnement entre les différents instruments d'APD (prêts, dons, coopération technique) en les confiant à des instances distinctes de l'administration nationale. En 2006 a donc été engagée une grande réforme de la gestion qui a comporté les mesures suivantes : i) mise en place, au niveau le plus élevé, d'un organe (le « Conseil pour la coopération économique extérieure »), placé sous la présidence du Premier ministre et chargé de donner des avis sur les questions importantes en rapport avec le développement; ii) regroupement dans un même service des fonctions relatives à l'aide bilatérale et à l'aide multilatérale au sein du ministère des Affaires étrangères; iii) transfert de la responsabilité des prêts d'APD, qui relevaient jusque là de la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC) et de celle d'une partie des dons gérés par le ministère des Affaires étrangères à l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) dont les pouvoirs ont été renforcés. Cette réorganisation s'est immédiatement traduite par l'adoption d'une démarche plus stratégique et mieux intégrée qui permettra au système japonais d'assurer plus efficacement la mise en œuvre des politiques nationales définies par le Conseil pour la coopération économique extérieure.

de mieux les coordonner. Le CAD privilégie les approches qui facilitent la réunion de toutes les formes d'aide apportées à un même pays, par rapport à celles qui établissent une distinction entre, respectivement, les prêts, les dons et la coopération technique et les programmes à caractère « vertical ». De même, des efforts plus grands sont désormais déployés pour resserrer les liens entre les instances centrales chargées du développement et les autres organismes œuvrant dans le même domaine (groupements d'experts, universités, fondations, ONG) ou les administrations infranationales (régions, districts ou municipalités d'un même pays donneur). Ces liens plus étroits permettent d'optimiser les avantages comparatifs des divers acteurs du système national et d'éviter les doubles emplois inutiles.

Gestion des contributions destinées aux organismes multilatéraux

Leçon 7 : Renforcer la cohérence entre les responsables des différents volets de l'aide multilatérale

Les membres du CAD font généralement transiter une part assez importante de leur APD nationale par les organismes multilatéraux, en particulier la Communauté européenne, la Banque mondiale et les institutions des Nations Unies. En 2005, cette part atteignait 23 % en moyenne pour l'ensemble des membres du CAD (30 % si l'on fait abstraction des opérations bilatérales d'allégement de la dette), avec cependant une fourchette de variation s'étalant de 9 % à 55 % (10 % à 83 % si l'on exclut les allègements de dette). Bon nombre d'examen par les pairs soulèvent la question de savoir dans quelle mesure il ne conviendrait pas de resserrer les liens stratégiques et opérationnels entre les composantes bilatérale et multilatérale du système d'aide national. Les principaux acteurs du système – d'ordinaire le ministère des Affaires étrangères associé à un organisme d'exécution de premier plan – sont en général directement responsables du portefeuille d'activités d'aide bilatérale et des relations avec les institutions des Nations Unies, lesquelles occupent le plus souvent une place minoritaire dans les contributions multilatérales. En revanche, la portion la plus importante du portefeuille multilatéral (généralement celle destinée aux banques de développement) relève, dans la majorité des pays membres du CAD, du ministère des Finances (encadré 7), qui s'occupe aussi

Encadré 7. Attribution des principales responsabilités afférentes à la gestion des relations avec les banques multilatérales de développement

Ministère des Finances/de l'Économie	Ministère/organisme jouant un rôle prépondérant pour la plupart des autres formes d'aide multilatérale (et généralement aussi pour l'aide bilatérale)
Autriche	Allemagne
Belgique	Australie
Canada	Danemark
Espagne	Finlande
États-Unis	Grèce
France	Irlande
Italie	Norvège
Japon	Pays-Bas
Luxembourg	Royaume-Uni
Nouvelle-Zélande	Suède
Portugal	
Suisse	

habituellement de l'allègement de la dette, au niveau tant bilatéral que multilatéral. Dans certains cas, les fonds verticaux sont du ressort du ministère des Affaires étrangères, et dans d'autres, du ministère des Finances, qui jouent alors, l'un comme l'autre, un rôle moteur dans la recherche de modes novateurs de financement du développement. Dans certains pays, divers ministères sectoriels interviennent en outre eux aussi pour beaucoup dans la gestion des financements multilatéraux. Des efforts sont parfois faits pour opérer une coordination entre ces différentes parties du système, mais ils ne produisent pas toujours des résultats très efficaces. Dans les examens par les pairs réalisés par le CAD, est de plus en plus souvent préconisée une meilleure articulation entre tous les acteurs du système national impliqués dans la coopération multilatérale, afin à la fois d'accroître l'efficacité de l'architecture mondiale de l'aide et de renforcer l'impact réel de l'aide nationale et internationale sur le terrain.

Décentralisation de la gestion au profit du terrain

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

La quasi-totalité des membres du CAD élaborent des stratégies par pays qu'ils articulent avec les plans d'action des pays partenaires, en particulier la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, lorsqu'il en existe une. La définition d'un mandat stratégique clair pour chaque pays permet aux donateurs de disposer d'une assise fiable pour la délégation de la prise de décision, et l'adoption d'une approche décentralisée offre à ceux-ci la possibilité de répondre mieux et avec plus de souplesse aux besoins qui se manifestent à l'échelon local et d'assurer plus facilement la coordination avec les autres partenaires.

Par conséquent, la plupart des membres ont transféré des compétences plus larges en matière de gestion à leurs bureaux sur le terrain. Étant donné l'attention toute particulière portée à l'exécution sur le terrain et à l'impact de l'aide sur la pauvreté, les membres du CAD s'accordent aujourd'hui largement à reconnaître qu'une approche décentralisée permet de rapprocher la prise de décision des réalités de la mise en œuvre et de la placer là où la coordination et l'harmonisation des activités des donateurs peuvent être assurées avec efficacité, tout en respectant l'impératif d'appropriation locale.

Avec la généralisation des efforts de décentralisation, il apparaît, lors des examens par les pairs, que celle-ci pose à tous les mêmes problèmes, parmi lesquels un alourdissement des frais de fonctionnement au niveau du terrain (à commencer par le coût du personnel expatrié) et la nécessité d'assurer une communication cohérente et coordonnée à la fois entre les services centraux et le terrain et entre les partenaires aux deux niveaux. Entre autres effets de la

décentralisation, s'opère une prise de conscience du fait que les spécialistes du développement travaillant à l'échelon local pour le compte des différents donateurs exercent des activités qui se recoupent dans bien des cas. Cette situation incite aujourd'hui les donateurs à étudier la possibilité d'appliquer des stratégies conjointes et de recourir à des dispositifs communs de mise en œuvre et d'évaluation, ainsi que d'améliorer la répartition des tâches entre eux.

Encadré 8. **La décision de la Commission européenne d'œuvrer à partir du terrain**

Le transfert des responsabilités en matière de gestion aux délégations sur le terrain a constitué un volet essentiel du processus de réforme mis en œuvre par la Commission européenne. Engagée en 2000, cette démarche était régie par le principe selon lequel « tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près des réalités du terrain, ne devrait pas être géré ou décidé à Bruxelles. » La Commission a fait un effort d'importance, en particulier par le biais d'EuropeAid, pour transformer son administration, jusqu'alors très centralisée, de façon à transférer des compétences substantielles aux 81 délégations sur le terrain avant 2004.

Aujourd'hui, la gestion par comité, les décisions financières et les engagements globaux relèvent de Bruxelles, tandis que les engagements individuels, les appels d'offres, les contrats et les versements sont du ressort des délégations. Ces dernières définissent les activités, en évaluent la faisabilité, les mettent en œuvre et les évaluent, tandis que Bruxelles se charge de la programmation et du soutien général, thématique et qualitatif. En 2005, EuropeAid estimait que plus de 80 % des fonds géographiques et 66 % des fonds thématiques étaient gérés principalement par les délégations. Au total, 1 559 postes ont été transférés sur le terrain au cours de cette période, ce qui a eu pour effet de modifier la structure des effectifs des délégations, qui comprend désormais des experts et des techniciens de la finance, de la gestion des contrats et des questions juridiques.

Gestion de la mise en œuvre

Gérer l'augmentation de l'aide au développement

Leçon 9 : Opérer une refonte en profondeur de la mise en œuvre de l'aide, les donateurs devant tout à la fois augmenter le volume d'aide acheminé par unité de ressources humaines et renforcer l'efficacité de cette aide

Les informations que fournissent depuis 2003 les examens par les pairs sur les différents donateurs offrent un aperçu des problèmes non négligeables que leur posent dans la pratique la mise en œuvre du programme d'action international concernant l'accroissement de l'aide et le respect du calendrier

résultant des engagements souscrits en la matière par leurs dirigeants politiques. Si l'APD a augmenté au cours de ces dernières années, cette progression a tenu en grande partie à une intensification temporaire des efforts d'allègement de la dette. Il est désormais évident qu'un examen plus approfondi des capacités en matière organisationnelle, notamment des instruments et des canaux d'acheminement, s'impose pour pouvoir procéder sans tarder à une augmentation de l'aide programmable et améliorer la prévisibilité à moyen terme de l'aide, comme le préconise la Déclaration de Paris. Bon nombre d'examins par les pairs ont fait ressortir la nécessité de mettre en place, au niveau national, des plans bien conçus d'accroissement de l'aide, afin qu'il soit possible de prévoir les futurs besoins du système dans le domaine de la gestion. Il semble que la plupart des membres du CAD n'aient pas encore élaboré de tels plans. Au niveau mondial, il importe de disposer d'informations prospectives sur la façon dont les organismes de développement prévoient d'utiliser leurs budgets d'aide majorés. Des prévisions relatives aux futurs apports d'aide faciliteront la mise en lumière, au niveau de chaque pays, des domaines pour lesquels les ressources seront insuffisantes et des possibilités d'intensification des efforts d'aide.

Encadré 9. Défis posés à l'Espagne par l'augmentation de l'aide

L'Espagne a entrepris d'augmenter sensiblement le volume de son APD (+20.1 % de 2005 à 2006, ou +32.2 % sans l'allègement de la dette) et nourrit l'ambition de porter à 0.7 % son rapport APD/RNB d'ici à 2012, soit au moins trois ans avant la date butoir fixée par l'Union européenne. Elle a procédé à des consultations dans l'ensemble du pays en vue d'arrêter des priorités générales pour son aide et de mobiliser le soutien de l'opinion publique. Cet exercice a abouti à l'élaboration d'un plan directeur pour 2005-08 qui prône plusieurs mesures de réforme à prendre dans le domaine de la mise en œuvre pour atteindre l'objectif de 0.7 %. Celles-ci consisteront notamment à utiliser de nouveaux instruments, à renforcer la concentration géographique et sectorielle, à faire davantage usage du canal multilatéral, à revoir l'organisation de l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI), à opérer des améliorations précises dans la gestion de l'aide et à porter une attention particulière au processus de planification stratégique par pays, notamment l'élaboration d'enveloppes financières pluriannuelles. Cependant, les ressources humaines auxquelles l'Espagne peut faire appel pour assurer la réalisation de cet objectif d'accroissement de l'aide sont limitées par les obligations légales et les règles de recrutement imposées à l'ensemble de l'administration; cela se ressentira surtout sur le renforcement à venir des capacités au niveau du terrain. La réforme de l'AECI actuellement proposée vise à remédier aux contraintes qui pèsent ainsi sur la planification des ressources humaines.

La plupart des grands donateurs s'inquiètent actuellement de savoir comment « faire davantage avec moins ». Les membres du CAD dont le niveau de l'aide est en progression sont généralement confrontés à des problèmes semblables de limitation ou de réduction des effectifs de l'administration nationale dans son ensemble. Face à cette situation, les organismes d'aide vont devoir modifier leurs méthodes de travail afin de pouvoir prendre en charge un volume de ressources beaucoup plus grand tout en continuant d'en faire un usage efficace. Reste que, dans quelques cas au moins, une légère augmentation des effectifs pourrait être indispensable pour faire face à la charge de travail accrue induite par l'intensification des efforts d'aide.

Le débat sur l'accroissement de l'aide semble stimuler de plus en plus l'esprit d'innovation chez l'ensemble des membres du CAD. Les approches mises en évidence à ce jour lors des examens par les pairs consistent notamment à adopter une démarche globale en investissant davantage dans les dispositifs multilatéraux, à porter une attention plus grande à l'utilisation des mécanismes de soutien budgétaire (général et sectoriel) et à renforcer, dans une optique à moyen terme, le recours au « partenariat délégué » pour la mise en œuvre en aval. Il reste à voir quels résultats elles vont donner.

Suivre une approche ciblée sur un certain nombre de pays et de secteurs

Leçon 10 : Axer l'aide sur un nombre restreint de pays, de secteurs, et en particulier d'activités

La majorité des membres du CAD savent et admettent qu'il est à la fois plus rationnel et plus souhaitable, du point de vue du développement, de limiter le nombre de pays et de secteurs dans lesquels ils interviennent à moyen terme, tout en tenant dûment compte de l'avantage comparatif qu'ils peuvent chacun offrir. S'en tenir à cette approche ciblée dans la pratique constitue une gageure pour les donateurs bilatéraux dont l'aide est affectée en fonction à la fois des besoins des pays et des priorités particulières qui ont été définies au niveau national ou international. Bon nombre de donateurs constatent que la répartition géographique et sectorielle de leur aide est dans bien des cas déterminée par les initiatives des dirigeants politiques nationaux ou du corps législatif, qui, souvent, privilégient le court terme et ont un caractère ponctuel. Même lorsque les donateurs arrêtent des priorités claires pour l'affectation de leur aide, ils peuvent avoir de la peine à convaincre les décideurs nationaux de l'intérêt qu'il y a à conserver une démarche rigoureuse qui s'inscrive dans le moyen terme.

De modestes progrès semblent avoir été réalisés en ce qui concerne la concentration de l'aide au niveau des pays. Certes, les statistiques du CAD indiquent qu'en 2005, en moyenne, chaque donneur a apporté une forme ou une autre d'aide à 109 pays, soit le même nombre que dix ans auparavant. Mais bon nombre de ces derniers ne bénéficient que de portefeuilles d'activités

insignifiants, par exemple de quelques places de formation ou de faibles montants d'aide à caractère caritatif. Fait plus significatif, la part de l'APD allant aux dix premiers bénéficiaires est passée en moyenne de 52 % en 1995 à 66 % en 2005. Les apports très importants, si on compte les remises de dettes au profit de l'Irak, sont à l'évidence pour beaucoup dans cet accroissement qui est en conséquence moins spectaculaire qu'il n'y paraît à première vue.

En revanche, au niveau sectoriel, on n'a guère observé d'évolution dans la concentration *relative* de l'aide apportée par les donateurs à leurs secteurs de prédilection, même si ces derniers ont eux-mêmes changé au cours de la période considérée. Durant les vingt dernières années, la part de l'aide affectée aux secteurs sociaux (en particulier la gouvernance et l'aide humanitaire) a fortement augmenté, alors que celles destinées à l'agriculture, à l'aide-produits et aux infrastructures économiques a diminué.

Les membres du CAD continuent d'organiser chaque année une énorme quantité d'activités. Dans l'édition 2003 du *Rapport sur la coopération pour le développement*, la première à laquelle j'ai participé en ma qualité de président, j'indiquais qu'au cours de la période 1999-2001 les membres du CAD avaient déclaré avoir effectué en moyenne quelque 35 000 opérations par an, ce qui impliquait une valeur moyenne de 1.5 million USD par opération. La comparaison avec des données plus récentes pose certes des problèmes méthodologiques, mais il est surprenant de constater que la situation ne semble pas s'être améliorée. Les données préliminaires disponibles pour 2005 indiquent que le nombre d'opérations déclarées a continué à progresser durant les quatre années écoulées depuis lors. Quel que soit précisément ce nombre, il est très important et impose des coûts de transaction aussi bien aux organismes d'aide qu'aux autorités des pays bénéficiaires.

Lors de ses examens par les pairs, le CAD encourage régulièrement ses membres à affiner davantage encore le ciblage géographique et sectoriel de leurs contributions bilatérales au développement international. Il les invite aussi à travailler toujours plus en collaboration dans le cadre de vastes structures propres à renforcer la complémentarité de leurs efforts. Une importante initiative a récemment été prise dans ce sens par la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne, qui s'efforcent maintenant d'instaurer entre eux une répartition des tâches plus rationnelle en s'appuyant sur un code de conduite et une déclaration d'orientation communs approuvés par le Conseil de l'UE en mai 2007. Il sera intéressant de connaître les prolongements concrets de cette initiative.

Gestion axée sur les résultats, évaluation et contrôle de la qualité

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

Les examens par les pairs montrent que, dans la plupart des pays, les organismes donneurs sont de plus en plus poussés par le Parlement, les pouvoirs publics et la société civile à pratiquer une gestion axée sur les résultats afin d'améliorer l'efficacité du système et de renforcer l'efficacité de l'aide et la transparence dans ce domaine. Les tentatives faites à cet égard comportent souvent au départ les activités classiques d'obtention d'informations que sont le suivi, l'évaluation et la vérification, et sont généralement plus fructueuses lorsqu'elles comprennent aussi une analyse des performances des différents services et membres du personnel. Cette démarche correspond à la formule dite du « cadre de suivi interne des performances » que certains donneurs ont adoptée et que le CAD a vivement approuvée, encore que toutes les initiatives prises en ce sens à ce jour auraient besoin de faire l'objet d'un effort d'intégration et de simplification plus grand. De plus, les organismes d'aide doivent garder à l'esprit le fait que ce type de cadre est susceptible de produire des effets d'incitation pervers ou de susciter une aversion excessive pour le risque. Il peut aussi y avoir divergence entre les informations dont les dirigeants ont besoin sur les résultats pour pouvoir exercer leurs fonctions de gestion au quotidien et celles qu'il faut apporter aux auditoires politiques extérieurs ou au grand public, auxquels il peut être plus important de rendre compte de faits concrets que de fournir toute une série de données techniques.

L'évaluation fait partie des outils de gestion des performances, mais d'une manière plus générale, elle permet aussi aux organismes de développement de répondre à l'impératif de transparence et d'offrir une information indépendante sur les résultats obtenus à l'opinion publique, au Parlement et aux médias. À cet égard, les systèmes d'évaluation des activités de développement ont beaucoup évolué ces dernières années. Dans certains pays, les contraintes budgétaires persistantes et les nouvelles exigences de la programmation des activités de développement ont paradoxalement entraîné une réduction des capacités d'évaluation, tout en obligeant les services chargés de l'évaluation à s'engager dans un éventail d'activités plus large et à réaliser de nouveaux types de produits. Dans d'autres en revanche, une attention plus grande et des ressources plus importantes sont maintenant consacrées à l'évaluation, souvent à cause des pressions croissantes qui s'exercent sur les organismes d'aide pour qu'ils rendent des comptes. Les examens par les pairs mettent en évidence l'importance du rôle que l'évaluation peut jouer dans le cadre des systèmes internes de gestion axée sur les résultats, mais aussi la nécessité de préserver l'indépendance de la

fonction d'évaluation afin de garantir l'objectivité et la fiabilité des conclusions dégagées. Ces observations ont suscité dans plusieurs cas la mise en place de structures indépendantes. Les évaluations et le savoir-faire qui leur est associé peuvent avoir une influence déterminante sur l'évolution générale de la gestion de l'apprentissage et des connaissances au sein du système de coopération pour le développement. De même, des évaluations conduites conjointement avec les pays bénéficiaires peuvent favoriser l'adoption par ces derniers de politiques s'appuyant davantage sur l'observation des faits : renforcer les capacités d'évaluation des pays partenaires est donc essentiel pour rehausser la transparence et instaurer une gestion véritablement axée sur les résultats. La création d'un répertoire aisément consultable des rapports d'évaluation dans le cadre du Centre de documentation du CAD sur l'évaluation (DEReC) devrait beaucoup faciliter l'apprentissage mutuel. L'encadré 10 donne une idée de ce que l'on peut y trouver.

Les réformes auxquelles les donateurs soumettent régulièrement leurs politiques et leurs activités ont amené certains d'entre eux à comprendre combien il était important de mettre en place des mécanismes de contrôle de la qualité, faisant le plus souvent appel à un processus interne d'examen par les pairs, pour améliorer la qualité des activités nouvelles (« qualité à l'entrée »). Ces mécanismes peuvent être à la fois légers et très complets afin que le surcroît de tâches administratives soit réduit au minimum et qu'il soit en même temps possible d'effectuer un examen constructif du fonctionnement du système d'aide dans son ensemble.

Les donateurs sont de plus en plus conscients du fait que les efforts de suivi et de notification des résultats qu'ils déploient de façon parallèle au niveau bilatéral reflètent un point de vue et des besoins institutionnels qui leurs sont propres, et qu'il est nécessaire d'adopter une forme ou une autre d'approche commune qui permette d'appréhender l'ensemble des résultats obtenus dans un secteur ou un pays. À cet égard, les objectifs du Millénaire pour le développement offrent un modèle international à l'intérieur duquel peuvent être intégrés pour chaque pays des étalons reflétant les formes de développement souhaitées et les objectifs poursuivis. Certains donateurs s'emploient de manière résolue à renforcer les capacités au niveau des systèmes de suivi et de notification des pays partenaires, lesquels font généralement partie intégrante de l'administration nationale, afin de créer le socle nécessaire à un futur système commun de notification des résultats (la société civile et les organes législatifs locaux sont aussi susceptibles de jouer un rôle important à cet égard, comme l'indiquait le Rapport de l'an dernier). Bien qu'il s'agisse d'une démarche de longue haleine pour laquelle il y a encore à résoudre des problèmes considérables de capacités locales et de méthodologie, bon nombre de membres pensent qu'elle mérite une plus grande attention de la part de la communauté internationale car elle est conforme à l'esprit du programme d'action à l'appui de l'harmonisation et de

Encadré 10. DEREc : Diffuser les enseignements de l'expérience

Le saviez-vous ?

- Un des points sur lesquels ont le plus péché les interventions organisées pour porter secours aux victimes du tsunami survenu dans l'océan Indien en 2004 a été la méconnaissance du contexte local, ainsi que le manque, par choix ou par impossibilité, de consultation et de collaboration avec les populations touchées et les groupements et organismes d'intérêt local. Il est en effet apparu que l'aide humanitaire était plus efficace lorsque les populations et les responsables locaux avaient été consultés et associés à la planification et à la gestion des programmes. On trouvera des informations plus complètes sur ce sujet dans le document *Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report* (Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami, 2006).
- Le ciblage des projets de développement sur la pauvreté consiste très souvent à acheminer des fonds vers les régions pauvres ou à organiser des activités propres à améliorer la vie des ménages pauvres. Or, cette approche repose sur des postulats simplistes : les pauvres vivent dans des régions pauvres, l'investissement public dans ces régions fait reculer la pauvreté, et les moyens de réduire la pauvreté dans ces régions résident dans ces régions elles-mêmes. On a constaté que la majeure partie des pauvres vivaient dans des régions relativement peu déshéritées, que l'implantation des projets dans les régions pauvres ne garantissait pas un recul sensible de la pauvreté, et que le remède à la pauvreté qui touche de manière persistante les zones rurales reculées et défavorisées se trouvait dans une large mesure à l'extérieur de celles-ci. On trouvera des informations plus complètes sur ce sujet dans *Pathways out of Rural Poverty and the Effectiveness of Poverty Targeting* (Banque asiatique de développement, 2006).
- Les programmes à l'appui de la réforme des secteurs de la sécurité et de la justice en Afrique sont souvent définis sans analyse rigoureuse de l'environnement politique et sans que soit prévue une stratégie d'atténuation des risques. En adoptant une approche stratégique plus cohérente, les donateurs pourraient déterminer plus facilement les mesures de réforme les plus adaptées dans les contextes politiques difficiles. On trouvera des informations plus complètes sur ce sujet dans « Security and Justice Sector Reform Programming in Africa » (DfID, 2007).
- Ces rapports d'évaluation et bien d'autres peuvent être consultés sur le site du Centre de documentation du CAD sur l'évaluation (DEReC) à l'adresse www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec.

l'alignement. La Table ronde de Hanoi sur la gestion au service de résultats en matière de développement qui s'est tenue en février 2007 a apporté des informations encourageantes sur les bonnes pratiques suivies par un nombre croissant de pays bénéficiaires, qui instaurent des systèmes nationaux d'élaboration des politiques à partir d'observations factuelles, multiplient les évaluations et mettent davantage l'accent sur les résultats effectifs des programmes nationaux, y compris ceux qui sont financés par l'aide. À long terme, l'existence de systèmes locaux efficaces offrira aux donateurs davantage de garanties que les dispositifs autonomes qui se sont multipliés à leur initiative au cours des quarante dernières années.

Encadré 11. **La gestion axée sur les résultats dans le cadre de l'aide canadienne**

Au sein de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), les fonctions de gestion axée sur les résultats, d'évaluation, de vérification interne et de gestion des connaissances relèvent d'une même division administrative. Un cadre de gestion et de responsabilisation, axé sur les risques et les résultats, définit l'approche actuelle du suivi et sert de base pour l'évaluation et l'analyse des risques. En 2007, les autorités canadiennes ont annoncé que, dans le cadre du processus de réforme, de nouveaux changements seraient apportés à la politique en matière d'évaluation en vue de renforcer cette fonction et de la rendre indépendante des opérations.

Priorités en matière de gestion des ressources humaines

Leçon 12 : S'assurer le concours d'un personnel local et expatrié qualifié et motivé et lui permettre de perfectionner ses compétences, des conditions indispensables au bon fonctionnement de tout organisme d'aide. Constat instructif : les organismes de qualité attirent des personnels qualifiés

Les examens par les pairs font souvent ressortir l'importance déterminante que revêt, pour l'efficacité des activités de coopération pour le développement, la présence d'un effectif suffisant d'agents compétents et expérimentés. Il est aussi reconnu, lors de ces exercices, que des facteurs de portée générale (régime de la fonction publique ou politique d'austérité budgétaire) peuvent engendrer des situations complexes sur le plan de la gestion.

Les examens par les pairs ont permis de mettre en évidence tout un éventail de problèmes et autres contraintes qui pèsent en pratique sur la gestion des ressources humaines : réduction du nombre de fonctionnaires, niveau insuffisant des effectifs, départ imminent à la retraite d'un grand nombre de hauts responsables, évolution des compétences nécessaires,

rotation rapide du personnel. Lors de ces exercices, il est régulièrement recommandé d'opérer une planification préalable des ressources nécessaires aux activités de développement, afin de faire de leur évolution un processus organisé dans le temps. Il est également fait état de la nécessité pour les donneurs d'appréhender ces questions dans une optique plus vaste et de prendre en compte les possibilités de mise en commun ou de détachement, soit au sein du système national de coopération, soit entre donneurs dans le cadre de partenariats délégués ou d'un partage des tâches.

Les examens par les pairs appellent aussi l'attention sur l'intérêt qu'il y a, dans tout système, à conserver un effectif de base raisonnable dont les membres auront été recrutés avec l'espoir qu'ils consacraient une part importante de leur carrière aux questions de développement. Pour autant, les agents des organismes d'aide ne doivent pas tous être des personnes qui s'occupent uniquement de développement. Les éclairages que peuvent apporter des individus ayant travaillé dans d'autres domaines, que ce soit dans le secteur public ou privé, sont indispensables. Il n'en reste pas moins que l'affectation de cadres connaissant peu les questions de développement à la majorité des postes de responsabilité stratégique risque d'engendrer des erreurs inutiles, de nuire à la fidélité aux objectifs et de décourager la venue de personnes compétentes très désireuses de travailler dans le domaine du développement international.

La décentralisation progressive des responsabilités et des moyens à laquelle procèdent les donneurs conduit ces derniers à s'intéresser de plus en plus à l'utilisation du savoir-faire local pour les activités menées sur le terrain. La plupart d'entre eux se sont rendu compte qu'avec la connaissance qu'ils possèdent de la culture et de la langue du pays et les compétences techniques dont ils sont pourvus, les spécialistes locaux peuvent apporter une contribution déterminante à la conception et à la réalisation de ces activités sur le terrain. Ils représentent aussi en quelque sorte un moyen de conserver la mémoire institutionnelle et d'assurer une certaine continuité dans un contexte marqué par une rotation régulière du personnel expatrié. Pour l'heure, la majorité des donneurs n'ont pas défini de règles statutaires et de lignes directrices claires pour le personnel d'origine locale, et les missions sur le terrain organisées dans le cadre des examens par les pairs montrent souvent que celui-ci a parfois le sentiment que ses compétences sont insuffisamment utilisées ou qu'il n'est pas pleinement intégré dans l'équipe locale du donneur. Corollaire du recours au savoir-faire local, il faut alors prendre garde que les donneurs dans leur ensemble ne détournent de manière excessive les spécialistes locaux de qualité du marché du travail local, en particulier dans les petits pays où les personnes qualifiées sont en nombre limité.

Encadré 12. Formation conjointe du personnel chargé des questions de développement au sein des organismes d'aide et de leurs homologues dans les pays en développement : Train4Dev

Le réseau de Développement de Compétence des Donateurs Communs (JDCDN, actuellement connu sous Train4Dev) fut constitué en 2003. Cette enceinte de donneurs inclut quelques 17 donateurs bilatéraux et groupes multilatéraux tels que la Commission européenne, les Nations Unies et la Banque mondiale. Ce réseau a pour but de promouvoir l'efficacité de l'aide au service de la lutte contre la pauvreté en renforçant la coopération entre donneurs dans le domaine de la formation et du perfectionnement des compétences. Dans ses documents fondamentaux, il prend comme référence les Déclarations de Rome et de Paris. Il fonctionne de manière informelle en s'appuyant sur une structure de direction légère animée par un petit « groupe de base » et se réunit une fois l'an. Une grande part des travaux de fond est effectuée par des sous-groupes de spécialistes, qui proposent pour le moment des formations sur les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, les approches sectorielles, la gestion des finances publiques, la prévention des crises et la construction de la paix, l'éducation et la promotion d'une croissance favorable aux pauvres. Certaines activités de formation sont organisées conjointement dans les pays en développement avec la participation de fonctionnaires locaux. Le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) a déjà prévu un module de formation conjoint avec Train4Dev afin de faire connaître aux agents de terrain des organismes donateurs et aux fonctionnaires des pays partenaires les messages ressortant de ses travaux sur la croissance favorable aux pauvres.

Cette initiative offre la possibilité i) d'encourager les organismes d'aide à adapter leurs méthodes aux défis à relever collectivement dans le domaine du développement et de les aider à définir des pratiques communes, et ii) de mettre à la disposition des agents de ces organismes des produits élaborés en commun, y compris ceux du CAD. Elle peut être un moyen utile de diffuser les orientations et les bonnes pratiques préconisées par le CAD et d'en améliorer le respect. De ce point de vue, il convient de souligner l'importance du module expérimental de formation sur la promotion d'une croissance favorable aux pauvres organisé conjointement par Train4Dev et le POVNET en décembre 2007.

Tirer des enseignements pour l'avenir

Les examens par les pairs apportent régulièrement des informations importantes sur les modalités générales de gestion des systèmes de coopération bilatérale pour le développement du monde entier. Ils attirent l'attention sur les facteurs historiques et autres particularités nationales qui peuvent influencer sur i) l'affectation de l'aide et les méthodes de gestion des divers donneurs; et ii) l'efficacité et l'efficacités des systèmes d'aide bilatérale.

Alors que les gouvernements des pays membres du CAD accordent une importance croissante, au niveau politique, à la coopération pour le développement (notamment avec les engagements officiels concernant l'accroissement de l'aide et le renforcement de son efficacité), ils s'orientent collectivement vers l'adoption dans ce domaine de concepts qui conduisent à privilégier de plus en plus la qualité et l'impact de la mise en œuvre dans les pays bénéficiaires. Les rapports relatifs aux examens par les pairs récemment effectués, dans lesquels un chapitre entier est consacré à l'efficacité de l'aide, rendent compte fort utilement de la place que font les membres du CAD dans leurs activités de développement à l'application des principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Un rapport spécial sera élaboré sur ce sujet, à partir des informations dégagées des examens par les pairs, pour le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide prévu en septembre 2008.

Notes

1. *Pour une gestion efficace de l'aide : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD* a déjà été publiée sous le chapitre 2 du *Rapport sur la coopération pour le développement 2007*. Ce rapport a été écrit par Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement de juin 2003 à janvier 2008, avec la contribution de James Hradsky, Direction de la coopération pour le développement.
2. Finlande, Irlande, Japon (2003), France, Italie, Autriche, Norvège, Australie (2004), Nouvelle-Zélande, Suède, Suisse, Belgique, Allemagne (2005), Portugal, Royaume-Uni, Pays-Bas, Grèce, États-Unis (2006), Danemark, Communauté européenne, Canada, Espagne et à nouveau Finlande (2007). Le seul pays à ne pas avoir fait l'objet d'un examen depuis sa prise de fonctions est le Luxembourg, mais j'ai eu l'occasion de m'y rendre au début de 2007.
3. Les six chapitres qui forment actuellement l'ossature des rapports d'examen par les pairs portent respectivement sur les orientations stratégiques, la cohérence des politiques, les apports d'APD, l'organisation et la gestion, l'efficacité de l'aide et des thèmes particuliers. Voir le « Guide sur les questions à prendre en compte dans les examens par les pairs réalisés par le CAD », accessible à l'adresse www.oecd.org/cad/examenspairs.
4. OCDE, *La gestion de l'aide : Pratiques des pays membres du CAD* (2005) et « Comparaison des systèmes de gestion de la coopération au développement dans les pays de l'OCDE membres du CAD » (1999).



Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veillez nous contacter par courrier électronique à l'adresse suivante :
dac.contact@oecd.org

par télécopie au :
33-1-44-30-61-44

ou par courrier à :
**Organisation de coopération
et de développement économiques
Direction de la coopération pour le développement
Unité de la communication et du soutien à la gestion
2, rue André-Pascal 75775
Paris Cédex 16**

<http://www.oecd.org/dac>

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(00 2008 32 2 P) - n° 88698 2008