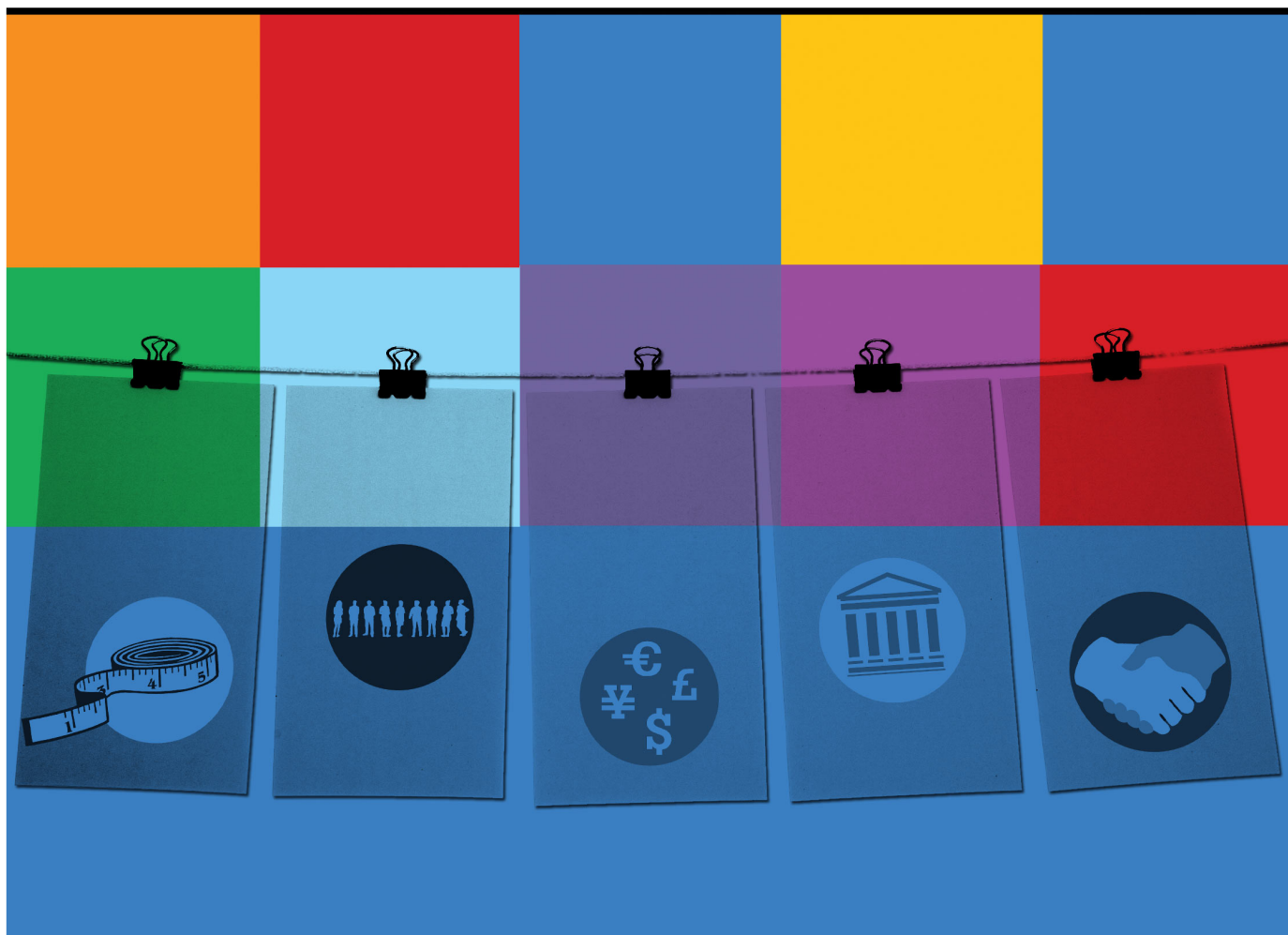


SÉMINAIRE DU CAD -

LA GESTION DE L'AIDE : TOUR D'HORIZON DES PRATIQUES DES DONNEURS

PROJET DE RAPPORT DE SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE

Paris, mai 2009



INTRODUCTION

1. Le présent rapport propose une synthèse des débats auquel a donné lieu le séminaire sur la gestion de l'aide organisé par l'OCDE le 27 mai 2009 à Paris. Ce séminaire a réuni de hauts fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des programmes de coopération pour le développement et des membres et observateurs du Comité d'aide au développement (CAD). Il était présidé par M. Anders Nordstrom, Directeur général de l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi).

2. Ce séminaire a été l'occasion de débattre des pratiques des donateurs en rapport avec la gestion de l'aide, le partage de l'expérience et l'identification des difficultés associées aux programmes de coopération pour le développement et à leur mise en œuvre. L'ordre du jour s'articulait autour de trois thèmes :

- comment les ministères et les organismes d'aide conçoivent leur organisation pour qu'elle reflète leurs principaux objectifs et priorités politiques ;
- les moyens le plus efficaces pour rallier le soutien du public en faveur de la coopération pour le développement – la meilleure garantie d'un soutien de la sphère politique et des parlementaires aux programmes nationaux d'aide au développement et à la réforme de ces programmes ;
- les pratiques observées et les problèmes que pose une répartition efficace de l'aide du point de vue de la gestion.

Chaque session a été ouverte par une brève introduction d'un représentant d'un membre du CAD illustrant l'expérience du pays en question. Les débats se sont articulés autour d'une série de questions à examiner.

PREMIÈRE SESSION : UNE RÉFORME DES INSTITUTIONS CONFORME AUX PRINCIPES ÉNONCÉS DANS LA DÉCLARATION DE PARIS

3. La session est ouverte par M. Anders Nordstrom, Directeur général de l'Agence suédoise de coopération pour le développement international (Asdi). La Suède a fait l'objet d'une étude de cas qui a servi d'illustration pour cette session. Les débats ont porté principalement sur les questions suivantes :

- *Quelles seraient la structure organisationnelle et les compétences techniques les mieux à même de faciliter la planification et la mise en œuvre des programmes ? Le regroupement des pays de programme a-t-il une influence sur les connaissances acquises, les enseignements dégagés et l'application des principes d'efficacité de l'aide ?*
- *Quelle est l'expertise requise pour mettre en œuvre des programmes compatibles avec les principes d'efficacité de l'aide, et comment former, gérer et retenir le personnel adéquat ?*

4. Lorsque les gouvernements souscrivent à des engagements qui visent à modifier leur mode de fonctionnement – par exemple, améliorer l'efficacité de l'aide conformément à la Déclaration de Paris – les ministres et les organismes d'exécution doivent prendre des mesures concrètes pour y donner suite. Nombreux sont les membres du CAD qui s'efforcent de réformer la façon dont ils configurent et gèrent leur système de coopération pour le développement afin d'améliorer l'efficacité de l'organisation, l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement en général. Étant donné la similitude des problèmes auxquels les membres sont souvent confrontés, il leur est fort utile de confronter leur expérience pour en tirer des enseignements. L'Asdi, organisme d'exécution de la Suède, a récemment engagé un vaste processus de réforme qui l'aidera à donner corps aux engagements de son pays en faveur de l'efficacité de l'aide, de l'obtention de résultats et d'une présence accrue dans les États fragiles.

5. La totale restructuration organisationnelle de l'Agence suédoise a été sa réforme la plus visible. L'objectif affiché consiste à mettre sur pied des équipes pays plus intégrées et une organisation plus orientée vers la mise en œuvre au niveau des pays. Ces équipes sont désormais regroupées en fonction du type de difficultés que rencontre le pays partenaire et des modalités auxquelles la Suède est susceptible de recourir, plutôt que par appartenance géographique. Par voie de conséquence, des pays de différents continents peuvent être traités par les mêmes services – par exemple le département dédié aux pays en proie à un conflit. Dans ce cas de figure, le département s'efforcera de travailler avec les autres secteurs concernés de l'administration suédoise afin d'optimiser l'approche pangouvernementale du pays dans les États fragiles. La réussite de cette nouvelle structure dépendra des nouveaux réseaux qui seront développés entre les agents au-delà de la compartimentation des services.

6. Un deuxième changement majeur en cours consiste à veiller à ce que l'Asdi pratique la gestion axée sur les résultats. L'Agence a adopté un système de gestion axée sur les résultats, qui vise à assurer que les projets isolés et les portefeuilles de programmes des équipes pays et les autres activités de l'Asdi soient conçues et gérées en fonction des résultats obtenus et dans l'optique des résultats à atteindre. Pour faire réellement sienne cette méthodologie, l'Agence sait qu'elle doit investir massivement dans la formation. Elle doit aussi bien faire comprendre à son personnel que la gestion axée sur les résultats ne doit pas être perçue comme une charge administrative imposée par la hiérarchie, mais plutôt comme un outil à sa disposition pour suivre et gérer les résultats. L'Asdi a également établi une relation explicite entre les performances individuelles et les objectifs de l'organisation.

7. D'autres réformes sont en cours et chacune d'elles donne lieu à des processus de changements simultanés. L'expérience de la Sida montre qu'une bonne analyse dès le départ des réformes qui sont nécessaires, et réalisables, est essentielle. Il est également essentiel que la direction conduise fermement le processus et le soutienne pour rallier l'adhésion de l'ensemble du personnel au changement. Un autre élément primordial est de bien expliquer aux différents acteurs, internes et externes, la logique et la nature des réformes entreprises.

8. Comme les membres sont nombreux à être confrontés aux mêmes difficultés lorsqu'ils s'emploient à réformer leurs modalités de fonctionnement, la session a soulevé plusieurs problèmes de gestion organisationnelle que les participants souhaitaient voir débattre plus en détail et à propos desquels ils jugeaient bon de partager leur expérience. Les participants ont par exemple recensé les obstacles majeurs suivants, que chacun d'entre eux est appelé à combattre et où il peut être utile de confronter les expériences :

- **Gestion du changement** : les réformes doivent être planifiées et mises en œuvre de sorte que l'ensemble des parties prenantes y adhèrent et en comprennent les probables répercussions. Quel est le meilleur moyen d'y parvenir ?
- **Structure organisationnelle** : la structure organisationnelle peut avoir un impact sur la façon dont les organismes s'acquittent des engagements qu'ils ont souscrits à l'appui de l'efficacité de l'aide. Quels sont les types de structure qui fonctionnent le mieux ?
- **Gestion axée sur les résultats** : les donneurs doivent passer d'une « logique » de gestion axée sur les résultats à une « culture » de gestion axée sur les résultats. Comment favoriser cette évolution ?
- **Gestion des ressources humaines** : les organismes d'aide se trouvent confrontés aux mêmes difficultés lorsqu'ils s'efforcent de gérer les ressources humaines de façon à favoriser les méthodes les plus efficaces de travailler. Quel est l'éventail de compétences et d'expériences requis ? Quel

DEUXIÈME SESSION : DÉFENDRE L'AIDE VIS-À-VIS DU PUBLIC

9. Au cours de cette session, c'est l'expérience des Pays-Bas en matière de communication autour de l'aide qui a servi d'étude de cas, après une présentation de M. Maarten Brouwer, ambassadeur néerlandais chargé de la coopération pour le développement. Le débat a porté pour l'essentiel sur les questions clés suivantes :

- *Comment rassembler des informations sur les résultats obtenus, documents à l'appui, pour nous aider à démontrer l'importance de l'aide ?*
- *Comment savoir mieux s'inscrire dans une démarche collective pour assumer en commun la responsabilité et la paternité des résultats obtenus plutôt de se focaliser sur une visibilité individuelle ?*
- *Comment s'y prendre pour construire un argumentaire convaincant face aux parlementaires, aux responsables politiques et à l'opinion ?*

10. Dans l'expérience des Pays-Bas, l'inventaire des résultats et la collecte d'informations à l'appui sont devenues des aspects fondamentaux de la stratégie de sensibilisation du public. Pour collecter des résultats qui soient crédibles aux yeux du public, les Pays-Bas entendent recourir davantage aux évaluations d'impact, assortir à des chaînes de résultats les réalisations et les impacts assignés aux activités sur le terrain, et présenter un rapport semestriel au parlement, de façon à illustrer la *contribution* néerlandaise aux résultats. Ce rapport, qui vise à rendre compte de l'effort global des Pays-Bas, prend en considération également les contributions des ONG. Les Pays-Bas ont appris qu'il était nécessaire de répondre aux critiques que peut susciter la coopération pour le développement, ce qui peut aussi être fait en admettant des échecs et en faisant des partenariats noués avec un large éventail de parties prenantes – qui dépasse le cercle classique des seules ONG – un axe central de leur démarche. La nouvelle orientation de la politique de communication a conduit à recentrer le financement sur les efforts de sensibilisation du public. Les fonds seront utilisés exclusivement pour soutenir les activités susceptibles de contribuer à une évolution des comportements et mettront l'accent sur la participation du public plutôt que sur la communication unilatérale. Les Pays-Bas prévoient en outre d'examiner les résultats des dépenses allouées à la sensibilisation de l'opinion et à l'éducation au développement en mesurant l'évolution des comportements.

11. Les participants ont dégagé dans leur action visant à défendre l'aide vis-à-vis du public les leçons et les difficultés suivantes :

- **Priorité à la participation** : les responsables de l'aide doivent mettre l'accent sur la participation du public plutôt que sur une circulation unilatérale de l'information. Quels sont les meilleurs moyens de susciter la contribution active de l'opinion ?
- **Imputation des résultats en fonction de la contribution de chacun** : les résultats et les objectifs collectifs de la coopération pour le développement doivent être au cœur de la participation du public. De nombreux gestionnaires de l'aide estiment que les citoyens et les responsables politiques doivent impérativement savoir à qui imputer les résultats alors que d'autres pensent que ceux-ci sont parfaitement à même de comprendre que les résultats ne sont pas le fait d'un seul donneur. Comment les donneurs peuvent-ils au mieux communiquer autour de résultats collectifs ?

- **Établissement de partenariats** : un élément important pour élargir le soutien en faveur de la coopération pour le développement consiste à instaurer des partenariats pour atteindre des publics plus larges qui s'intéressent à la question.
- **Expression** : les responsables et les praticiens de l'aide doivent s'abstenir de tout jargon et parler franc, en termes simples. Les réseaux de communication sur la thématique du développement peuvent les y aider. Les donateurs doivent également apprendre les uns des autres comment démystifier auprès du public le « métier de l'aide ».
- **Organisation interne** : les responsables de l'aide doivent déterminer où la communication s'intègre le mieux dans leur organisation. L'unité de la communication est-elle cloisonnée ou est-elle présente dans tous les domaines d'intervention ? Comment les personnels affectés à la gestion, aux questions stratégiques et aux opérations peuvent-ils établir des connexions entre leurs travaux et la communication ?

TROISIÈME SESSION : AMÉLIORER LES PRATIQUES EN MATIÈRE D'AFFECTATION DE L'AIDE

12. Au cours de la session consacrée aux moyens d'améliorer les pratiques en matière d'affectation de l'aide, ouverte par le Directeur exécutif de l'Agence néo-zélandaise de développement international (NZAID), la Nouvelle-Zélande a présenté une étude de cas. La session a porté sur trois questions :

- *L'aide pouvant emprunter différents canaux, que peuvent faire les donateurs bilatéraux et multilatéraux pour rationaliser la répartition de l'aide entre les pays ?*
- *Comment les donateurs peuvent-ils modifier leurs pratiques et leurs politiques pour communiquer régulièrement aux pays partenaires des informations à jour sur leurs versements annuels et leurs dépenses prévisionnelles à horizon de trois à cinq ans ?*
- *Comment les donateurs peuvent-ils répondre aux besoins dans le contexte de crise actuel, tout en préservant l'application des bonnes pratiques antérieures, notamment en ce qui concerne la prévisibilité ?*

13. Cette session a mis en évidence des exemples illustrant certaines des difficultés auxquelles se heurte l'application des principes et bonnes pratiques de répartition de l'aide dans un souci d'efficacité. Le modèle appliqué par la Nouvelle-Zélande, qui planifie les crédits qu'elle alloue à l'aide à horizon de trois ans, permet d'améliorer la prévisibilité et la transparence de l'aide consentie. Cette approche lui permet de participer aux plans de dépenses à moyen terme des pays partenaires, sous la forme par exemple d'un soutien sectoriel ou d'autres interventions dans le cadre de programmes. En même temps, la prévisibilité de l'aide allouée permet une certaine souplesse de gestion car il est possible de procéder à des réaffectations importantes. Le parlement néo-zélandais valide les budgets annuels en admettant un dépassement pouvant aller jusqu'à 10 % ou au contraire des dépenses inférieures aux prévisions à concurrence de 20 %, en partant du principe que la régularisation s'opèrera sur l'exercice suivant. Cette formule confère à la Nouvelle-Zélande bien plus de souplesse que n'en ont la plupart des autres donateurs et s'avère un outil de gestion très utile pour la NZAID.

14. Au cours du débat, les participants ont dégagé les points suivants :

- **Assurer une meilleure prévisibilité des montants d'aide** : lorsque les crédits sont alloués par les donateurs sur une base annuelle et qu'ils sont établis en fonction du niveau du RNB, les variations qui en découlent influent sur le volume de l'aide et en réduisent la prévisibilité. Pour l'organisme d'aide, cela complique la gestion, peut fausser les incitations et réduire l'efficacité de l'aide

consentie. Ainsi en fin d'année, les donateurs jouent sur le système multilatéral pour atteindre les objectifs fixés concernant le volume de l'aide. Ces pratiques ont également pour effet de réduire la prévisibilité de l'aide bilatérale allouée aux organismes multilatéraux. Afin d'éviter ce problème, il serait préférable de lier les objectifs relatifs au volume de l'aide à des chiffres précis plutôt qu'à un pourcentage du RNB.

- **Une architecture de l'aide fragmentée :** la complexité et la fragmentation de l'architecture actuelle de l'aide, qu'il s'agisse des intervenants ou des instruments utilisés, sont des éléments qui limitent la transparence de la répartition de l'aide et sa prévisibilité au niveau des pays. Les crédits alloués par les organismes d'aide bilatérale au système multilatéral s'appuient souvent sur une évaluation des valeurs en jeu, de la portée de l'intervention et de son efficacité, mais les organismes bilatéraux sont nombreux à se fonder sur leurs propres évaluations.
- **Une répartition efficace de l'aide entre les pays :** L'efficacité de la répartition de l'aide entre les pays est un défi pour les donateurs car les décisions prises prennent rarement en compte les informations relatives aux activités des autres acteurs (ex. : qui fait quoi et dans quel pays). Le Secrétariat du CAD continuera de s'employer à constituer une base de données d'expérience pour enrichir le débat sur la répartition de l'aide entre les pays.

CONCLUSIONS

15. Le débat a permis de mettre en évidence les enseignements que les donateurs dégagent de leur expérience et les difficultés auxquelles ils ont à faire face. L'évolution des modalités d'acheminement de l'aide qui a suivi la Déclaration de Paris rend nécessaire de modifier les modalités de fonctionnement des donateurs. Pour ce faire, il leur est impératif d'adapter leurs structures organisationnelles, de trouver les moyens de communiquer leurs résultats au public et d'adopter de bonnes pratiques pour une répartition plus efficace de l'aide. Les donateurs en sont à différents stades de leur processus de transition et utilisent différentes approches pour le mener à bien. Pour autant, bien des questions sur les moyens à mettre en œuvre par les organismes d'aide pour s'adapter restent en suspens. Les participants, qui auraient volontiers prolongé le débat sur les trois questions examinées ainsi que sur les moyens d'améliorer la gestion de l'aide en général, ont montré tout l'intérêt qu'ils portaient au fait de confronter leur expérience avec celle des autres donateurs et d'en tirer ensemble des enseignements.