

Chapitre 4

Ce que disent les rapports

Plus de trois ans après son adoption, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide tient-elle ses promesses? Ce chapitre présente quelques réponses à cette question. S'appuyant sur les données disponibles les plus récentes, notamment les résultats de l'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de l'Évaluation (internationale) de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Rapport d'étape, il montre que l'on a de solides raisons de penser que la mise en œuvre de la Déclaration progresse, mais à un rythme trop lent. Les donateurs et les pays partenaires doivent redoubler d'efforts s'ils veulent respecter leurs engagements et atteindre les objectifs internationaux pour une aide efficace d'ici 2010. La Déclaration de Paris a acquis un vaste retentissement dans les sphères politiques; son application requiert une volonté politique de haut niveau pour créer la dynamique nécessaire à l'obtention de résultats.

Introduction

Adoptée en 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide vise à aider les pays à réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide internationale au développement. Parmi ses priorités, la Déclaration de Paris vise à ce que les pays en développement jouent un rôle plus important dans les décisions relatives à l'utilisation de l'aide – en bref, une évolution du rapport de force entre donateurs et bénéficiaires s'impose, selon Jan Cedergrén, président du Groupe de travail du CAD-OCDE sur l'efficacité de l'aide¹.

La Déclaration énonce cinq principes généraux afin de contribuer à définir cette nouvelle relation, l'objectif ultime étant d'accroître l'efficacité de l'aide afin d'améliorer les conditions de vie d'une partie des populations les plus démunies au monde. Aux côtés de ces cinq principes clés, la Déclaration définit une série de 12 objectifs de performance à atteindre d'ici l'année 2010, qui devraient permettre de mesurer l'impact des principes sur le monde réel.

Les résultats sont-ils à la hauteur des ambitions de la Déclaration? Plus de trois ans après son adoption, plusieurs études ont été publiées en 2008 en vue de répondre à cette question et l'on trouvera dans le présent chapitre une synthèse de leurs conclusions. Leur portée et leur approche diffèrent mais quelques thèmes communs se dégagent néanmoins, à savoir :

- Des progrès sont enregistrés, mais leur rythme n'est actuellement pas assez soutenu dans la plupart des cas pour que les objectifs fixés dans la Déclaration de Paris puissent être atteints en 2010.
- Les progrès ne sont pas homogènes : des disparités existent entre les différents domaines couverts par la Déclaration et entre les différents pays.
- La volonté politique est indispensable aux progrès; or, bien que la Déclaration ait acquis un vaste retentissement dans les sphères politiques, son application a encore besoin d'une véritable impulsion.
- Les progrès requièrent l'engagement, non seulement des gouvernements et des organismes des pays donateurs et de tous les niveaux d'administration dans les pays en développement, mais également celui des Parlements, de la société civile, du secteur privé, et d'autres groupes encore.
- Compte tenu de l'expérience acquise jusqu'ici, l'application des principes essentiels de la Déclaration donne de bons résultats. Cependant, l'expérience montre aussi les limites de la Déclaration et révèle de nouveaux enjeux, notamment la nécessité de perfectionner le suivi et l'évaluation.

Repenser l'aide au développement

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide est le fruit d'une évolution de la réflexion sur l'aide au développement qui s'est développée dans les années 90. Le contexte est présenté de façon synthétique dans l'une des études sur laquelle le présent chapitre s'appuie².

Si l'on a toujours reconnu les difficultés et la complexité du développement et de la coopération au développement, c'est dans les années 90 qu'un grand nombre de gouvernements et d'organisations internationales ont commencé à faire preuve de la détermination nécessaire pour relever les défis liés à une réforme. L'insuffisance ressentie de résultats mesurables et durables de la coopération pour le développement, ou leur manque d'homogénéité, étaient la source de frustrations générales tant dans les pays bénéficiaires que dans les pays donateurs, tout comme de nombreux problèmes spécifiques tels que :

- la surcharge que représentent pour les pays en développement les projets, missions, rapports et autres demandes émanant des donateurs ;
- l'incapacité d'une grande partie des activités d'assistance technique à renforcer les capacités nationales ;
- le coût élevé de la liaison de l'aide à des achats aux entreprises des pays donateurs ;
- les exemples et les cas systématiques de corruption ou de détournement des ressources.

Nombre des problèmes de l'aide étaient perçus comme étant en grande partie imputables au fait que c'était les donateurs – et non les pays en développement – qui décidaient de la destination de l'aide et de la façon dont celle-ci devait être utilisée. Les raisons pour lesquelles les donateurs ont souvent insisté pour jouer un rôle prédominant ne sont pas difficiles à comprendre : certains pays parmi les moins avancés ne disposaient pas des institutions politiques ou administratives requises pour soutenir les projets d'aide ou bien connaissaient un tel niveau de corruption que les pays donateurs ne souhaitaient pas faire transiter les fonds par les canaux officiels. Il se peut aussi que, chez eux, les gouvernements des pays donateurs n'aient pu conserver le soutien de leurs électeurs ou de leurs partisans pour les programmes d'aide qu'en mettant en avant des réalisations concrètes, comme la construction d'une nouvelle école ou d'un nouvel hôpital. Des réalisations moins visibles – comme la mise en place d'un « partenariat » pour le développement – sont plus difficiles à « vendre ».

Néanmoins, l'aide conduite par les donateurs est désormais associée à de graves difficultés. Par exemple, lorsque les donateurs acheminent leur aide par le biais de projets hors programme, comme la construction de nouvelles écoles ou de nouveaux hôpitaux, il arrive que ceux-ci ne s'intègrent pas bien dans les systèmes médicaux ou éducatifs des pays en développement. Du fait que ces projets peuvent effectivement exister à côté des institutions des pays en développement concernés, leur fonctionnement et leur survie risquent de dépendre en grande partie du maintien de l'aide fournie par le pays donneur, lequel n'est pas toujours garanti, et ils s'attaquent rarement de façon systématique aux causes premières des problèmes présents dans les pays en développement.

Pour les gouvernements des pays en développement, assurer la liaison et le suivi d'un grand nombre de projets hors programme peut être une tâche très lourde. Des problèmes de reddition de comptes et de supervision se posent également : les programmes mis en œuvre par les donateurs signifient que les citoyens peuvent se tourner vers les donateurs plutôt que vers les pouvoirs publics pour obtenir des services ; de même, les gouvernements peuvent avoir le sentiment que c'est aux donateurs qu'ils doivent essentiellement rendre des comptes et non à leurs propres citoyens. Lorsque l'aide ne transite pas par les budgets nationaux, il y a peu de chances qu'un contrôle législatif s'exerce dans les pays en développement concernés.

Les avantages économiques généraux de l'aide pour les pays en développement peuvent aussi être limités si les gouvernements des pays donateurs insistent sur la nécessité de

Encadré 4.1. La genèse des objectifs du Millénaire pour le développement

À partir du début des années 90, le volume de l'aide publique au développement (APD) a entamé un déclin, qui allait se poursuivre jusqu'en 1997. Un thème récurrent des débats du CAD en 1994 était la relation entre le volume de l'aide et l'idée que se faisaient les citoyens, des pays donateurs aussi bien que des pays partenaires, de l'efficacité de cette aide. Un consensus s'est alors dégagé pour penser que le CAD devait diffuser une brève déclaration sur les stratégies de développement. Cette initiative était considérée comme une « actualisation à mi-décennie » d'une déclaration que le CAD avait fait paraître en 1989, et a préparé le terrain à la naissance des OMD.

Fruit d'une active collaboration entre le Secrétariat et les membres du CAD, un texte concis, intitulé « Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial », a ainsi vu le jour. Ce dernier faisait de la lutte contre la pauvreté la priorité des priorités et préconisait à cet effet une stratégie intégrée associant de saines politiques économiques, des investissements sociaux, le souci de la participation et de l'égalité hommes-femmes, une bonne gestion des affaires publiques et le respect des droits de l'homme et de la règle du droit, des pratiques respectueuses de l'environnement, et la prise en compte des considérations de prévention des conflits. Les membres du CAD s'y engageaient à privilégier les approches fondées sur le partenariat.

À la réunion à haut niveau du CAD de mai 1995, les ministres de la Coopération pour le Développement et les responsables des organismes d'aide ont entériné cette déclaration témoignant de leur convergence de vues sur l'orientation à donner à leurs efforts de coopération pour le développement. Le CAD a en outre été invité à réfléchir à « des stratégies ouvrant sur le siècle prochain ».

Ces décisions ont marqué le début d'une année de recherches, de consultations et de dialogue entre décideurs de haut rang, travaux qui ont débouché sur un ensemble d'objectifs concrets, pour le moyen terme, tous inspirés des recommandations ressorties des grandes conférences des Nations Unies. La poursuite de ces objectifs devrait en outre reposer sur un certain nombre de principes convenus : développement centré sur l'être humain, appropriation locale, intégration à l'économie mondiale et partenariat international. Toutes ces préconisations ont été rassemblées dans un rapport du CAD paru sous le titre *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* (1996). La stratégie de développement, née de l'ambitieuse entreprise lancée par le CAD en 1995, a été remarquablement bien accueillie. Les principes de partenariat aussi bien que les objectifs spécifiques qui y étaient préconisés ont suscité un écho favorable de la part de toutes les composantes de la communauté internationale. Stimulé par la mise en place d'une série de forums, s'est ensuite engagé un dialogue large et profond, qui a mis en évidence un impressionnant degré de consensus.

En fait, la convergence de vues était telle que les Nations Unies, l'OCDE, le FMI et la Banque mondiale ont publié, à la veille du Sommet du millénaire, un rapport conjoint intitulé *Un monde meilleur pour tous* (2000), dans la préface duquel les responsables de ces organisations décrivaient les objectifs cités comme fournissant « ... un cadre commun pour nos actions et nos programmes, et pour mesurer notre efficacité ».

En septembre 2000, les chefs d'États et de gouvernements adoptaient la Déclaration du millénaire et les objectifs du Millénaire pour le développement, lesquels s'inspiraient largement des recommandations formulées dans « *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* » et « *Un monde meilleur pour tous* ». Ces objectifs sont donc le fruit d'un cheminement qui a fait des conclusions disparates de diverses conférences des Nations Unies un ensemble structuré de recommandations du CAD à la communauté internationale, puis l'expression d'un projet d'avenir universellement accepté pour la coopération pour le développement.

Source : « Dates marquantes : Historique du Comité d'aide au développement de l'OCDE », pp. 52-53.

« lier » cette aide – en fait, cela revient à contraindre les pays en développement à recourir aux fournisseurs des pays donateurs plutôt qu'à des fournisseurs locaux.

Enfin, l'aide au développement ne va pas toujours là où les besoins sont les plus importants, parfois parce que les gouvernements des pays donateurs estiment qu'il est avantageux sur le plan politique d'aider un pays qui n'est peut-être pas celui qui en aurait le plus besoin. De fait, une part importante de l'aide dans le monde va à des pays à revenu intermédiaire, même si dans bien des cas ces pays ont d'autres possibilités de trouver des financements, tandis que les pays les plus pauvres, en particulier en Afrique subsaharienne, sont souvent ceux qui sont le moins susceptibles de recevoir des fonds.

Modifier le rapport de force

Tel est l'historique de l'évolution de la réflexion sur l'aide au développement qui a conduit à la signature de plusieurs accords internationaux dans les premières années du XXI^e siècle. Parmi ceux-ci figure la Déclaration du Millénaire et les Objectifs du Millénaire pour le développement que les dirigeants du monde entier ont adopté en 2000 lors du Sommet du Millénaire des Nations Unies au cours duquel ils se sont engagés à mettre fin à la misère « ... phénomène abject et déshumanisant » et à faire « ... du droit au développement une réalité pour tous... ».

Les objectifs du Millénaire pour le développement sont une série de huit objectifs que les dirigeants sont convenus d'atteindre d'ici à 2015. Ils couvrent des domaines comme la réduction de la pauvreté, l'éducation, la santé et un environnement durable. Lors du Sommet du Millénaire, les chefs d'État et de gouvernement ont confié aux pays en développement la responsabilité première de la réalisation des objectifs et invité les pays donateurs à jouer un rôle clé en soutenant un partenariat mondial pour le développement. Par la suite, ces idées ont été développées et ont donné lieu à un certain nombre d'autres accords internationaux, notamment en 2005 à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Qu'est-ce que la Déclaration de Paris?

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, qui a été adoptée par plus de 100 pays et organismes d'aide au développement, énonce 56 engagements destinés à accroître l'efficacité de l'aide, lesquels sont regroupés sous cinq principes généraux :

- **Appropriation** : Les pays en développement définissent leurs propres stratégies de développement, améliorent leurs institutions et prennent des mesures pour lutter contre la corruption.
- **Alignement** : Les pays donateurs alignent leur soutien sur ces objectifs et font appel aux systèmes locaux.
- **Harmonisation** : Les pays donateurs coordonnent leurs actions, simplifient les procédures et mettent en commun l'information pour éviter les doubles emplois.
- **Gestion axée sur les résultats** : Les pays en développement et les donateurs se concentrent sur la production de résultats – et leur mesure.
- **Responsabilité mutuelle** : Les donateurs et les pays partenaires en développement sont responsables des résultats obtenus en matière de développement³.

La Déclaration contient aussi un mécanisme permettant de déterminer si son application a un impact tangible : il s'agit d'un ensemble de 12 objectifs de performance devant être atteint d'ici à 2010⁴. Par exemple, sous « appropriation », l'objectif visé est que

les trois quarts au moins des pays en développement devront avoir élaboré et appliqué des stratégies de développement qui énoncent clairement les priorités et sont rattachées aux dépenses publiques; tandis que sous « harmonisation », l'objectif est que 66 % des apports d'aide soient alloués à des programmes de développement clairement conçus et non, par exemple, à des projets hors programmes.

Ces objectifs-cible peuvent paraître technocratiques mais la Déclaration a une finalité très concrète : améliorer l'acheminement de l'aide de manière à en maximiser les avantages pour certaines populations parmi les plus démunies au monde. À long terme, et quand il s'agira de déterminer si la Déclaration a rempli ses promesses, ce sera le seul critère qui comptera vraiment.

Examiner les progrès accomplis

À court et moyen termes, plusieurs travaux ont visé à évaluer les progrès en cours avant 2010 et, plus particulièrement, avant le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu début septembre 2008 dans la capitale ghanéenne, Accra. Dans la perspective d'Accra, trois études se sont notamment penché sur les progrès réalisés sur la voie de la réalisation des objectifs énoncés dans la Déclaration et le reste de ce chapitre est consacré à l'examen de leurs conclusions. Les trois études en question sont les suivantes :

- **Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Première phase, Rapport de synthèse⁵** : Ce rapport présente une synthèse des évaluations consacrées à l'expérience de 19 donateurs, pays en développement et organisations intergouvernementales pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il met l'accent sur « ... les moyens d'améliorer et de renforcer la mise en œuvre plutôt que sur la formulation d'un jugement définitif concernant l'efficacité de la Déclaration... » (une deuxième phase de suivi sera réalisée dans le but d'évaluer l'efficacité de la Déclaration). Il a été préparé par une équipe indépendante de quatre personnes conduite par Bernard Wood (Canada), et a bénéficié des conseils stratégiques d'un groupe de référence international (le rapport sera appelé « Rapport d'évaluation » dans la suite du chapitre).
- **Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Une aide efficace d'ici 2010 ?⁶** : Ce rapport, élaboré sous la direction du Groupe de travail du CAD-OCDE sur l'efficacité de l'aide, évalue les progrès accomplis depuis 2005 dans la mise en œuvre de quelques-uns des engagements fondamentaux pris à Paris. Il est fondé sur l'analyse des résultats d'une enquête menée en 2008 dans 55 pays en développement. Collectivement, ceux-ci bénéficient de plus de la moitié de l'ensemble de l'aide au développement (l'enquête sera appelée dans la suite du chapitre « Enquête de suivi »).
- **Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris⁷** : Ce rapport s'appuie sur des éléments d'information provenant de sources très diverses, notamment les Enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (voir ci-dessus) ainsi que le Rapport d'évaluation. Il exploite aussi les conclusions provenant notamment d'activités liées à la mise en œuvre des engagements pris au titre de la Déclaration dans plusieurs organisations intergouvernementales, d'autoévaluations réalisées par les pays en développement et les donateurs, et d'une série de consultations régionales tenues en 2008. Ce rapport a été établi par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (ce rapport sera appelé « Rapport d'étape » dans la suite du chapitre).

Avant d'examiner de façon plus approfondie ce que disent ces rapports, il est important de souligner à nouveau que la Déclaration n'est qu'une étape – certes

importante – dans un processus qui remonte aux années 90 et est destiné à accroître l'efficacité de l'aide. Comme l'indique le Rapport d'évaluation, avant même que la Déclaration ne soit adoptée « un grand nombre des éléments du programme d'action qui ont fini par composer la Déclaration de Paris étaient déjà en place et appliqués dans différents pays et agences partenaires »⁸. Selon les auteurs, celle-ci ne doit pas être considérée comme l'unique inspiratrice de nouvelles approches de l'aide au développement car « ... un bon nombre de changements ne peuvent pas être exclusivement attribués à la mise en œuvre de la Déclaration »⁹.

Ce que les rapports disent sur les cinq principes

Les 56 engagements de partenariat de la Déclaration de Paris s'articulent autour de 5 grands principes.

Appropriation

Dans la Déclaration, « l'appropriation » est définie comme étant une situation où les pays en développement (ou pays partenaires) « ... exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement, et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ». Cette idée est au cœur de la Déclaration et, de fait, d'une grande partie de la réflexion consacrée à l'aide au développement depuis quelques décennies. Le Rapport d'étape indique que l'appropriation est un élément déterminant « ... car l'action des pays [en développement] eux-mêmes est plus importante pour les progrès du développement que celle des donateurs »¹⁰. Cependant, comme on le verra ci-après, assurer la représentation effective des différents acteurs potentiels – à savoir les autorités nationales, régionales et locales, certains groupes de la société civile et le grand public – peut être difficile. Comme le souligne le Rapport d'évaluation : « ... l'appropriation nationale reste remarquablement difficile à définir et à mesurer. Dans certains cas, elle devient hautement subjective et controversée »¹¹.

Les évaluations nationales examinées dans le Rapport d'évaluation indiquent qu'il y a un « ... renforcement des politiques et stratégies de développement nationales depuis 2005, au profit de l'appropriation »¹². Cependant, si l'appropriation s'améliore, son assise est généralement étroite – elle est le fait essentiellement des autorités centrales et non des autorités provinciales ou locales, même dans les domaines censés être décentralisés. Souvent, des difficultés apparaissent aussi lorsqu'il s'agit de confier des compétences aux responsables dans certains secteurs comme la santé ou l'énergie. Selon le Rapport d'évaluation : « ... des secteurs tels que l'éducation, la santé, l'énergie et l'infrastructure restent principalement gérés par le gouvernement, tandis que la société civile et les groupes marginalisés disposent d'une plus grande marge d'influence dans les partenariats dans des domaines transsectoriels et humanitaires de la coopération et du développement »¹³.

L'Enquête de suivi ajoute que, même lorsque des stratégies de développement existent sur le papier, on observe une « difficulté générale »¹⁴ à les rendre opérationnelles et elles ont peu de liens avec les dispositions budgétaires effectives, autre mesure clé de l'appropriation dans la Déclaration. Les capacités posent également problème et le Rapport d'évaluation note que toutes les évaluations des pays partenaires font état, « s'agissant des responsabilités liées à l'appropriation... de graves lacunes en termes de capacité »¹⁵.

Objectifs-cible : Dans la rubrique *appropriation*, la Déclaration énonce l'indicateur suivant : d'ici à 2010, au moins 75 % des pays partenaires devraient avoir adopté des stratégies nationales de développement ayant des priorités stratégiques claires qui se rattachent à un cadre de dépenses à moyen terme. Sur les 40 pays en développement pris en compte en 2005 et 2007, dix ont marqué des progrès mais la plupart des autres n'ont connu aucune évolution. On peut donc dire que quelques progrès ont été faits dans la réalisation de l'objectif-cible relatif à l'appropriation mais ils sont lents. Selon l'Enquête de suivi, 20 % seulement des pays en développement ont adopté des stratégies opérationnelles rigoureuses, ce qui est loin de l'objectif de 75 % fixé pour 2010¹⁶. Les auteurs ajoutent que : « ... le rythme de progression annuelle doit être multiplié par cinq environ au cours des trois prochaines années par rapport à la période 2005-07. »¹⁷

Étant donné que l'appropriation est une question complexe, l'Enquête de suivi s'appuie sur d'autres indicateurs pour évaluer les progrès accomplis. Ceux-ci couvrent les mesures prises pour renforcer le système de gestion des finances publiques (Indicateur 2a de la Déclaration) et améliorer les systèmes de passation des marchés (Indicateur 2b). S'agissant du premier, l'Enquête de suivi note de fortes avancées – « une évolution considérable »¹⁸; pour le dernier, l'insuffisance des données ne permet pas de tirer des conclusions sur les tendances à l'œuvre.

Enseignements : Selon le Rapport d'étape¹⁹ l'appropriation a un « caractère par nature politique » et n'est pas le résultat d'un simple travail technique d'élaboration d'une stratégie. Les gouvernements des pays donneurs n'ont pas suffisamment expliqué cette notion à leurs opinions publiques et elle ne prospèrera que si elle est soutenue par un véritable engagement politique. Le Rapport d'étape souligne aussi un certain nombre d'autres enseignements tirés de l'expérience : ils ont trait notamment à ce que l'on peut décrire comme étant le caractère « confus » du concept; selon le Rapport d'étape, « ... il est apparu que, aux yeux de nombreux donneurs et pays partenaires, la notion d'appropriation (et celle de leadership) était difficile à définir et interpréter correctement »²⁰. En outre, le soutien de l'appropriation locale soulève des difficultés particulières dans les situations de fragilité et de conflit.

Conclusion : « Des progrès sont en cours »²¹ vers la concrétisation des engagements concernant l'appropriation, mais ils sont inégaux et doivent impérativement être accélérés si l'on veut atteindre les objectifs-cibles fixés pour 2010. Avec la Déclaration, on s'attend désormais à ce que les pays en développement prennent davantage l'initiative dans ce domaine, ce qui contribue à modifier les comportements. « Cela dit, le changement généralisé de comportement qui s'impose est encore loin de s'être matérialisé. »²²

Alignement

C'est vis-à-vis du principe d'alignement que les engagements énoncés dans la Déclaration sont les plus nombreux – 15 sur un total de 56. L'alignement se définit comme étant une situation où « les donneurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ». Concrètement cela doit se manifester de plusieurs façons :

- Les donneurs doivent adapter leur aide aux stratégies de développement des pays en développement – par exemple, au lieu de construire des écoles individuelles, ils devraient soutenir la politique d'éducation du pays considéré.

- En principe, la plupart des apports d'aide devraient aller directement aux pouvoirs publics du pays en développement concerné afin que ceux-ci décident de leur affectation en fonction de leurs propres priorités de développement. Cependant, aux fins de l'appropriation, le pays en développement considéré – soutenu par les donateurs – doit renforcer ses capacités en matière de gestion des finances publiques et de passation de marchés, ainsi que sa capacité globale à promouvoir le développement.
- L'aide doit être prévisible.
- L'aide ne doit pas être liée, autrement dit les pays en développement ne doivent pas être obligés de se procurer des biens et des services auprès des pays donateurs, ce qui n'est pas toujours avantageux pour eux²³.

L'ampleur de ce programme d'action rend difficile un verdict global sur tous les aspects des progrès accomplis – ou des reculs enregistrés – dans ce domaine. Cependant, quelques messages importants ressortent des trois études. Malgré les engagements pris dans le cadre de la Déclaration, « ... la mise en œuvre... est loin d'être uniforme », selon le Rapport d'évaluation²⁴. On observe des avancées, mais plus spécialement à un très haut niveau – généralement il s'agit de l'alignement des programmes des donateurs sur les plans nationaux de développement. Cependant, comme l'indique une évaluation nationale « ... ce n'est pas un engagement très lourd »²⁵. Les données sur la concrétisation opérationnelle de ces engagements sont plus difficiles à trouver, en particulier au niveau régional ou local²⁶.

Les progrès devraient rester difficiles : « Les risques réels et perçus et les faiblesses connexes au sein des systèmes nationaux entravent gravement les progrès à venir en matière d'alignement », estiment les auteurs du Rapport d'évaluation²⁷. « Les efforts déployés par la plupart des pays [en développement] en vue de renforcer les processus et systèmes nationaux ne suffisent pas encore pour permettre les avancées requises. De même, le nombre de donateurs prêts à contribuer à la consolidation de ces systèmes en les appliquant réellement n'est pas suffisant. » En revanche, les donateurs semblent prêts à poursuivre et à intensifier leur assistance financière et technique en faveur du renforcement des capacités.

Dans le domaine de la gestion des finances publiques (GFP), la situation semble s'améliorer concernant le recours aux systèmes nationaux « mais... cette utilisation n'est ni suffisante ni systématique et il faut donc aller plus loin », selon le Rapport d'étape²⁸. De même, en ce qui concerne les marchés, une amélioration est observée mais elle est insuffisante. Une note d'espoir cependant : « L'amélioration est sensible pour ce qui est du déliement de l'aide »²⁹ et de la coopération technique coordonnée.

Objectifs-cible : Sur les 12 objectifs-cible énoncés dans la Déclaration de Paris, huit ont trait à l'alignement et couvrent des domaines comme l'utilisation par les donateurs des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés, la coopération technique et la persistance du recours à des unités parallèles de mise en œuvre des projets – en fait, les projets hors programme des donateurs ayant un lien tenu avec les institutions ou systèmes propres des pays en développement concernés.

La mesure dans laquelle les donateurs utilisent les systèmes nationaux de gestion des finances publiques varie beaucoup et l'on observe de nombreux exemples encourageants à cet égard. Néanmoins, malgré une amélioration globale du recours aux systèmes nationaux de 4 à 5 points de pourcentage depuis 2005, les objectifs finaux sont loin d'être atteints. En 2007, l'utilisation des systèmes nationaux atteignait 45 % pour la gestion des

Encadré 4.2. **Accroître le rapport qualité-prix de l'aide dans les pays en développement**

Les membres du CAD sont sensibles aux demandes d'actions concrètes de déliement de l'aide bilatérale émanant des pays en développement et de la société civile¹. De fait, le déliement de l'aide² est un des objectifs d'efficacité de l'aide vers lesquels les progrès les plus notables sont enregistrés, même si davantage doit encore être accompli.

Une étape décisive pour le déliement de l'aide a été l'adoption en 2001 de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (PMA). En 2008, les membres du CAD sont convenus d'étendre le champ d'application de cette recommandation à huit pays pauvres très endettés (Bolivie, Cameroun, République du Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Guyana, Honduras et Nicaragua), et aussi d'y appeler les pays non membres du CAD à délier eux aussi leur aide et à veiller au respect des normes internationalement reconnues de responsabilité sociale des entreprises.

Les progrès réalisés par les membres du CAD dans la mise en œuvre de la Recommandation de 2001 sont satisfaisant : les apports d'aide relevant du champ d'application de cette dernière sont désormais quasiment tous non liés et le partage de l'effort entre les donateurs s'est amélioré. S'il est encore possible de mieux faire, en particulier sur le plan de la transparence, un grand nombre de membres du CAD ont en outre pris la décision unilatérale d'élargir le déliement de leur aide à des zones géographiques et des activités bien plus nombreuses que celles prévues dans la Recommandation. Nombre d'entre eux ont en outre pris le parti d'appliquer les principes de l'appropriation par les pays partenaires et de la recherche du meilleur rapport qualité-prix dans la passation des marchés à l'ensemble de leurs programmes d'aide.

Le CAD examine par ailleurs les moyens de promouvoir un recours accru à des sources locales et régionales d'approvisionnement lorsque la passation des marchés est effectuée par les donateurs. Si cela ne débouchera pas forcément sur un accroissement de l'aide non liée au sens donné à ce terme par le CAD, il ne pourrait pas moins en résulter une augmentation des avantages que tirent les pays en développement des marchés financés par l'aide.

1. L'objectif 35 des objectifs du Millénaire pour le développement et l'Indicateur 8 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide y font référence spécifiquement.
2. Aide non liée : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et de services qui peuvent être effectués en totalité et librement auprès de la quasi-totalité des pays.

finances publiques et 43 % pour les systèmes de passation des marchés – soit des niveaux très inférieurs à l'objectif fixé à 80 % pour 2010³⁰.

Il est intéressant de noter que la qualité du système de gestion des finances publiques d'un pays en développement semble peser peu dans la décision des donateurs de l'utiliser. L'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs est en effet faible, ou variable, même lorsque celui-ci est pourtant jugé de bonne qualité, ce qui donne à penser que la qualité n'est pas le seul facteur à influencer sur les décisions des donateurs³¹.

Examinons ce qu'il en est pour d'autres indicateurs : en ce qui concerne la coopération technique, il y a des avancées sur la voie de la réalisation des objectifs mais « ... le glissement réel en direction de l'approche recommandée dans la Déclaration de Paris en matière de renforcement des capacités est limité », indiquent les auteurs du rapport sur l'Enquête de suivi³². Les progrès en direction de l'objectif portant sur une réduction des deux tiers du nombre des unités parallèles de mise en œuvre des projets d'ici 2010 sont « notables bien que lents », ajoutent-ils³³. En ce qui concerne le déliement de l'aide, la

quasi-totalité des pays ont marqué des progrès dans ce domaine³⁴, ce qui est de nature à rassurer « sur la possibilité d'accomplir des progrès réels dans le domaine de l'alignement de l'aide lorsque des efforts concertés sont entrepris »³⁵.

Enseignements : Pour améliorer les résultats sur le front de l'alignement, il peut être nécessaire de promouvoir un « cercle vertueux » liant les actions des donateurs et des pays en développement : « ... les pays partenaires définissent des priorités et renforcent leurs systèmes; à mesure que ces derniers gagnent en crédibilité, les donateurs sont davantage enclins à les utiliser et peuvent, raisonnablement, se voir inciter à évoluer en ce sens; enfin, les ressources injectées dans les systèmes étant plus importantes, les pays partenaires sont davantage tentés de les améliorer », note le Rapport d'étape³⁶. Le développement des capacités est aussi essentiel pour promouvoir l'alignement non seulement au niveau des gouvernements nationaux mais aussi à celui des Parlements, des autorités régionales et locales et de la société civile. En la matière, et dans l'ensemble du programme d'action en faveur de l'alignement, il est essentiel que les pays en développement jouent un rôle moteur; en dernière analyse, pour ce faire, un engagement politique s'impose.

Conclusions : Des efforts considérables sont en cours pour exécuter l'ambitieux programme d'action relatif à l'alignement et des progrès sensibles ont été enregistrés dans certains domaines. Cependant, une accélération s'impose si l'on veut atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2010. En particulier, les donateurs peuvent dynamiser ce processus en utilisant davantage les systèmes des pays en développement et admettre que cela peut également contribuer à les renforcer³⁷.

Harmonisation

Plus de 200 organisations bilatérales et multilatérales sont chargées d'acheminer l'aide aux pays en développement. Dans certains pays, plus de 40 donateurs peuvent être présents, finançant pas moins de 600 projets, programmes et activités³⁸. Cette multiplication des activités d'aide peut être coûteuse et vaine, entraînant une duplication inutile des efforts et contraignant les responsables dans les pays en développement à participer à une série infinie de réunions avec les donateurs et de procédures de suivi gourmandes en temps.

La Déclaration vise à venir à bout de certains de ces problèmes en encourageant les pays et organismes donateurs à harmoniser leurs activités d'aide et à adopter des procédures communes. Les donateurs peuvent promouvoir l'harmonisation en prenant par exemple les mesures suivantes :

- mettre en place des dispositifs communs pour la planification, le financement et l'évaluation de l'aide et réaliser des analyses et des missions conjointes ;
- simplifier les procédures et accroître la transparence ;
- opter pour une division du travail rationnelle en vue de tirer profit des points forts et de l'expérience des différents donateurs.

Un alignement parfait des donateurs sur les priorités des pays en développement rendrait en grande partie inutile l'harmonisation des pratiques des donateurs. Cependant, comme l'alignement n'est pas encore abouti et qu'il ne devrait pas l'être encore pendant quelque temps, les efforts en vue d'améliorer l'harmonisation sont un autre moyen important d'améliorer l'efficacité de l'aide, et les donateurs peuvent jouer dans ce domaine un rôle important³⁹.

Des progrès sont-ils constatés sur le front de l'harmonisation? « Si les évaluations ne semblent pas indiquer de régression en termes d'harmonisation, elles n'indiquent pas non plus de tendance générale aux progrès », estiment les auteurs du Rapport d'évaluation⁴⁰. Le rapport signale cependant une exception d'importance, à savoir l'Union européenne qui, en 2007, a élaboré un code de conduite « ... jugé receler un fort potentiel de renforcement de l'harmonisation parmi ses États membres »⁴¹.

Quels sont les obstacles à l'harmonisation? Dans certains cas ils sont d'ordre politique et juridique. Selon le Rapport d'évaluation, près de la moitié des organismes d'aide au développement des pays donneurs affirment être confrontés « ... à de graves restrictions formelles, à des veto politiques de fait et/ou à de grands obstacles d'ordre institutionnel les empêchant d'adopter nombre de mécanismes communs »⁴². Lors des négociations sur la division du travail, il peut aussi y avoir entre les pays donneurs des difficultés « qui peuvent facilement engendrer des litiges »⁴³. Les donneurs peuvent également craindre de perdre en visibilité en devenant des « partenaires passifs » ou en joignant leurs efforts à ceux des autres⁴⁴. Enfin, il y a le risque que des questions transversales importantes comme la problématique hommes-femmes, le respect des droits de l'homme, la gouvernance et l'environnement soient perdues de vue dans le processus de division du travail.

Les pays en développement eux-mêmes peuvent également faire obstacle aux progrès s'ils craignent de perdre contact avec leurs bailleurs de fonds traditionnels en bénéficiant de mécanismes communs de financement ou d'aide. Il est parfois difficile de renoncer aux liens noués dans le passé entre des institutions et des individus dans les pays donneurs et les pays en développement et l'adoption de nouveaux dispositifs peut être une épreuve « clairement redoutable » selon le Rapport d'évaluation⁴⁵. Les pays en développement peuvent aussi craindre que les mesures d'harmonisation n'interdisent certains types d'aide. Comme le notent les auteurs du Rapport d'étape : « Il importe... que les efforts d'harmonisation ne limitent pas la diversité et les volumes d'aide disponibles en faveur des pays partenaires. »⁴⁶

Objectifs-cible : Deux principaux objectifs-cible sont utilisés pour évaluer les progrès sur la voie de l'harmonisation. Le premier porte sur la proportion de l'aide versée dans le cadre d'une approche fondée sur des programmes qui sont en grande partie conduits par les pays bénéficiaires, et non alloués par les donneurs à des projets (Indicateur 9). Le deuxième porte sur le nombre de missions sur le terrain (Indicateur 10a) et de travaux d'analyse (10b) menés conjointement par les donneurs.

Avant d'examiner les résultats, il convient de noter que l'utilisation de ces indicateurs fait l'objet de réserves. « Comme dans d'autres domaines, les indicateurs sélectionnés pour le suivi des engagements liés à l'harmonisation ne s'avèrent que d'une utilité moindre et très partielle pour l'évaluation générale de la mise en œuvre » note le Rapport d'évaluation⁴⁷. Un autre problème se pose concernant l'évaluation des progrès en matière d'approches fondées sur les programmes dans l'aide au développement : en effet, cette idée n'est pas toujours bien comprise ni clairement définie. Lors de l'Enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en 2006, il se peut que les coordonnateurs aient été confrontés à des difficultés pour déterminer quelle proportion de l'aide était acheminée par le biais d'une approche fondée sur des programmes et qu'ils n'aient pas été en mesure de contester les règles imposées par les responsables gouvernementaux⁴⁸. Il est probable que certaines de ces difficultés sont demeurées en 2008⁴⁹.

Compte tenu de ces mises en garde, quels sont les résultats? L'objectif cible pour 2010 fixe à 66 % la part des apports d'aide fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. Selon les deux enquêtes, seuls 43 % de l'aide ont été acheminés de cette manière en 2005, proportion qui est passée à 47 % en 2007. Si ces conclusions doivent être traitées avec prudence, elles donnent néanmoins à penser qu'à ce rythme, il sera très difficile d'assurer la réalisation de l'objectif fixé pour 2010⁵⁰.

Quant à l'autre indicateur, il semble également que des progrès modestes aient été réalisés et : « ... il apparaît clairement qu'il reste encore des efforts considérables à déployer » estiment les auteurs du rapport sur l'Enquête de suivi⁵¹. L'objectif cible pour 2010 fixe à 40 % la proportion des missions organisées conjointement par les donateurs mais celle-ci n'était que de 18 % en 2005, puis de 21 % deux années plus tard. En ce qui concerne la réalisation conjointe de travaux analytiques, l'objectif arrêté pour 2010 fixe à 66 % les travaux analytiques par pays effectués conjointement; or, en 2005 comme en 2007, la proportion de ces travaux était de 44 % seulement.

Enseignements : L'Europe offre plusieurs exemples de succès dans la promotion de l'harmonisation. On pense notamment aux initiatives prises par le Groupe Nordic Plus (qui regroupe les cinq pays nordiques ainsi que l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) et par l'Union européenne avec son code de conduite de 2007 qui est jugé « ... receler un fort potentiel de renforcement de l'harmonisation parmi ses États membres », selon le Rapport d'évaluation⁵². Le groupe des pays nordiques fournit quelques-uns des meilleurs exemples de coopération de ce type : ainsi, la Suède gère l'aide de la Norvège au Mali, et la Norvège celle de la Suède au Malawi. Ce niveau de coopération s'explique en partie par le fait que ces pays collaborent ensemble depuis de nombreuses années⁵³. Pour d'autres donateurs, l'expérience de la coopération est le meilleur moyen d'instaurer la confiance.

C'est aux pays donateurs qu'il revient au premier chef de promouvoir l'harmonisation, mais le dynamisme, le sens de l'initiative et le soutien des pays en développement sont également essentiels⁵⁴. L'exemple des pays nordiques montre clairement que les donateurs doivent avoir une confiance réciproque dans leurs systèmes et aussi centrer leur attention sur « l'harmonisation interne » – et lever leurs propres obstacles politiques et juridiques qui s'opposent à une plus grande coopération avec les autres⁵⁵. Enfin, des mesures comme celles-ci nécessitent une prise de conscience et une détermination politique. Cependant, les obstacles ne doivent pas être sous-estimés : même dans un domaine apparemment simple comme la mise en commun de travaux d'analyse et la réalisation de missions conjointes, les progrès se sont révélés lents et difficiles. Selon les auteurs du Rapport d'évaluation⁵⁶, « les exemples de réussite ont exigé un haut niveau d'engagement et d'efforts soutenus de la part des donateurs et des pays partenaires impliqués, afin de faire aboutir les changements requis pour surmonter les exigences nationales ou institutionnelles profondément ancrées ».

Conclusion : Comme on l'a déjà vu, rien ne semble indiquer une régression dans les tentatives de renforcer l'harmonisation, mais rien non plus ne permet de penser qu'il y a des progrès importants⁵⁷. Lorsque progrès il y a, ils sont dus à plusieurs facteurs, notamment : « ... prise de conscience et volonté politique, à la fois au niveau du pays partenaire et au niveau du donneur; confiance réciproque; objectifs clairement définis...; accords sur les priorités et les résultats; capacité du gouvernement à prendre en charge, coordonner et gérer l'aide; politique nationale opérationnelle sur la division du travail...; ... échange d'informations...; informations de bonne qualité sur les activités du donneur;

enfin, accord sur la méthode qui sera adoptée pour mesurer l'avantage comparatif », notent les auteurs du Rapport d'étape⁵⁸.

Gestion axée sur les résultats

Selon la Déclaration de Paris, axer la gestion sur les résultats signifie « ... gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision ». Il convient de souligner deux aspects de ce principe. Premièrement, « résultats » signifie que l'aide a effectivement un impact réel sur la vie des populations et deuxièmement, ces résultats doivent être démontrables : il faut pouvoir mesurer les progrès accomplis, ce qui n'est possible que si les gouvernements promeuvent à la fois la reddition de comptes et la transparence⁵⁹.

Par rapport aux trois principes mentionnés ci-dessus – l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation – relativement peu de progrès semblent avoir été enregistrés dans la mise en œuvre des engagements pris dans ce domaine⁶⁰. Cela peut s'expliquer par le fait que ce principe – comme le cinquième principe, la responsabilité mutuelle – est relativement nouveau dans le domaine du développement et n'a pas encore pénétré la conscience collective de la même façon que l'appropriation, l'alignement ou l'harmonisation⁶¹.

Par conséquent, pour pouvoir réaliser des progrès, il faut mener des actions concertées de sensibilisation et échanger des informations sur les pratiques qui donnent de bons résultats et celles qui ne fonctionnent pas⁶². Ces efforts requièrent une détermination politique, essentielle également si les pays veulent renforcer les capacités dont ils ont besoin dans des domaines comme les ressources humaines, l'évaluation, la reddition de comptes et lier les résultats à la planification et à la budgétisation. Si presque tous les donateurs soutiennent le renforcement des capacités, les progrès dans la promotion de ce principe restent dans l'ensemble faibles.

Objectifs-cible : Les progrès dans ce domaine sont évalués, au moins en partie, à l'aide de l'objectif 11 de la Déclaration qui appelle à une réduction d'un tiers du nombre de pays n'ayant pas « ... de cadre d'évaluation des performances, transparent et se prêtant à un suivi, qui permette d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne les stratégies nationales de développement et les programmes sectoriels ». Ayant à l'esprit ce que l'on a déjà vu, il n'est peut-être pas surprenant que les progrès soient très faibles. Sur 40 pays évalués par la Banque mondiale à l'aide d'une échelle à cinq points [dans laquelle A = « très bonne » (qualité du cadre d'évaluation) et E = « très faible »], seuls 7.5 % ont obtenu la note A et le reste la note C ou D (qualité moyenne ou médiocre). Entre 2005 et 2007, le nombre de pays obtenant la note C est passé de 47.5 % à 60 %.

Ces résultats affichés peuvent cependant cacher une partie de la réalité. Citant des rapports nationaux faisant état d'importants progrès dans certains domaines et de plans pour des progrès futurs, le Rapport de synthèse indique « qu'il est possible que tous les résultats n'aient pas été notifiés en matière de gestion axée sur les résultats suite à un manque de clarté du concept et des définitions, et donc à un manque de compréhension »⁶³.

Enseignements : L'expérience acquise dans la recherche de moyens permettant d'obtenir des progrès dans ce domaine met en lumière plusieurs problèmes : certains reflètent les efforts⁶⁴ qu'il faut déployer pour s'adapter à un nouveau concept, ce qui a conduit des organismes d'aide au développement et des gouvernements à admettre que « certains indicateurs et concepts ne sont toujours pas clarifiés en interne », rapportent les

auteurs du Rapport d'évaluation⁶⁵. En outre, quelques problèmes techniques se posent : par exemple, lorsque l'aide est octroyée sous la forme de soutien budgétaire général, il peut être extrêmement difficile d'évaluer et d'attribuer les résultats⁶⁶.

Il est important également d'admettre que l'adoption d'une approche de la gestion axée sur les résultats pour le développement s'accompagne de coûts initiaux et à long terme susceptibles de renforcer la résistance au changement⁶⁷. L'Enquête de suivi montre que la détermination politique est la condition la plus importante pour réussir : « ... les lacunes techniques que présentent les systèmes existant ne devraient pas être utilisées comme un alibi pour justifier des mesures traduisant le refus de tenir compte des données déjà disponibles sur les résultats. Les administrations peuvent dès à présent aller plus loin dans l'utilisation de données factuelles au service de l'amélioration des politiques, sans attendre la mise en place de systèmes statistiques et de systèmes d'information conformes aux meilleures pratiques. »⁶⁸

Conclusion : Par suite notamment du démarrage tardif des activités relatives à la gestion axée sur les résultats en matière de développement et aux difficultés inhérentes à leur conduite, des opérations de formation et de sensibilisation sont nécessaires pour promouvoir la gestion axée sur les résultats en matière de développement. Bien que quelques pays aient fait d'importants progrès, dans l'ensemble les donateurs utilisent peu les cadres de résultats et de suivi de ces pays⁶⁹.

Encadré 4.3. **Sommes-nous en voie d'atteindre les objectifs?**

La Déclaration de Paris énonce 12 objectifs-cible devant être atteints d'ici 2010 et permettant de mesurer les progrès accomplis. Ceux-ci ne constituent cependant pas le seul moyen d'évaluer le rythme des avancées. Des évaluations qualitatives jouent aussi un rôle important et peuvent apporter un éclairage utile sur les approches qui donnent de bons résultats et qui pourraient être appliqués plus généralement.

Cela étant, les objectifs-cible sont une composante majeure de la Déclaration et un effort important est fait pour évaluer le chemin parcouru. *L'Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* examine la situation qui prévaut dans 54 pays ayant pris part à l'enquête. Cette dernière porte plus particulièrement sur 33 pays pour lesquels on dispose de données pour 2005 et 2007 et fait le point de la situation dans les pays pour chacun des 12 indicateurs (numérotés); l'on trouvera des précisions ci-après (les indicateurs peuvent être utilisés pour évaluer les progrès relatifs à plus d'un des principes énoncés dans la Déclaration; cependant, la liste ci-après fait apparaître uniquement le principe auquel l'indicateur considéré est rattaché au premier chef dans le texte de la Déclaration de Paris).

Objectifs en voie d'être atteints : Trois des objectifs énoncés dans la Déclaration sont à portée de main d'ici 2010.

- **Alignement :** Indicateur 4 – La coopération technique est alignée et coordonnée.
- **Alignement :** Indicateur 2a – Les systèmes de gestion des finances publiques (VFP) sont fiables.
- **Alignement :** Indicateur 8 – L'aide est davantage non liée.

Objectifs nécessitant davantage d'efforts : Trois objectifs sont réalisables à condition d'intensifier considérablement les efforts.

Encadré 4.3. **Sommes-nous en voie d'atteindre les objectifs?** (suite)

- **Alignement** : Indicateur 6 – Les donateurs évitent les unités parallèles de mise en œuvre des projets.
 - **Alignement** : Indicateur 3 – Les apports d'aide sont comptabilisés exactement dans les budgets des pays.
 - **Alignement** : Indicateur 7 – L'aide est davantage prévisible au cours de l'année pour laquelle elle est programmée.
- Objectifs difficilement réalisables** : Six objectifs sont actuellement très loin d'être atteints. Ils ne pourront l'être que si les donateurs et les pays en développement intensifient considérablement leurs efforts.
- **Appropriation** : Indicateur 1 – Les pays rendent leurs stratégies de développement opérationnelles.
 - **Alignement** : Indicateurs 5a et 5b – Les donateurs utilisent les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics.
 - **Harmonisation** : Indicateur 9 – Les donateurs utilisent des mécanismes coordonnés pour fournir l'aide.
 - **Harmonisation** : Indicateurs 10a et 10b – Les donateurs coordonnent leurs missions et leurs études nationales.
 - **Gestion axée sur les résultats pour le développement** : Indicateur 11 – Les pays mettent en place de solides cadres de suivi des résultats obtenus en matière de développement.
 - **Responsabilité mutuelle** : Indicateur 12 – Des mécanismes de responsabilité mutuelle sont en place au niveau national.

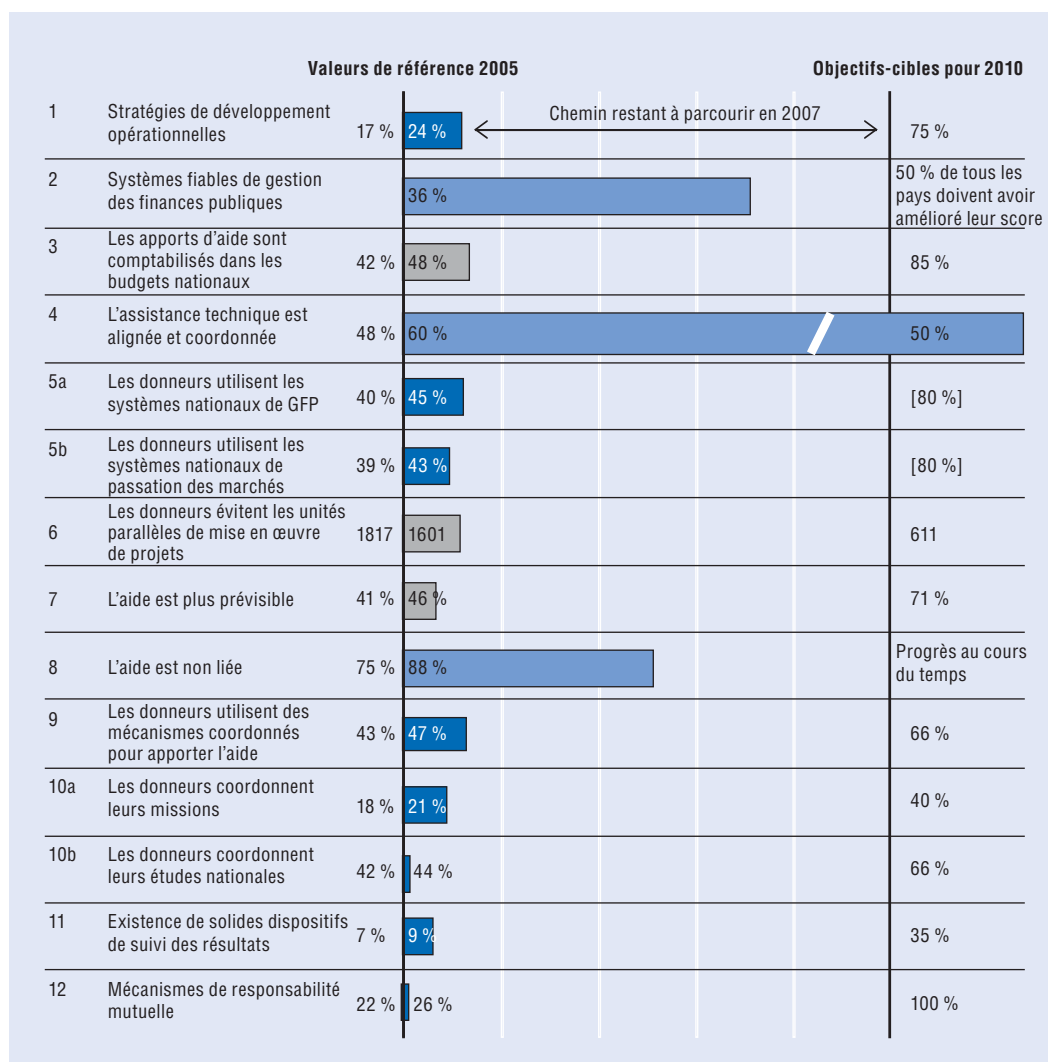
Le graphique 4.1 présente le chemin restant à parcourir pour atteindre les objectifs-cibles pour 2010 énoncés dans la Déclaration; l'analyse se fonde sur les performances des 33 pays ayant pris part aux enquêtes de suivi en 2005 et 2007.

Responsabilité mutuelle

Le cinquième et dernier principe de la Déclaration invite les donateurs des pays en développement à « ... renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement ». Ce principe renvoie à la responsabilité des donateurs et des pays en développement vis-à-vis les uns des autres et vis-à-vis de leur population respective et de l'ensemble de la communauté internationale. Cependant, on ne sait pas toujours très bien si la portée de ces réseaux de responsabilité mutuelle est bien comprise et les évaluations nationales montrent qu'il existe différentes interprétations quant à savoir qui est responsable de quoi et à l'égard de qui⁷⁰.

Comme pour la gestion axée sur les résultats pour le développement, le concept de responsabilité mutuelle est relativement nouveau dans les cercles du développement et il se heurte à des difficultés analogues pour s'imposer, notamment l'insuffisance des capacités. Cependant, ces difficultés peuvent être plus facilement surmontées qu'il n'y paraît : en réalité, des mesures ont déjà été prises dans de nombreux domaines; mieux exploitées, elles pourraient accélérer le rythme des progrès sur la voie de la réalisation de cet engagement important⁷¹. Un grand nombre de mécanismes d'examen existent déjà, par exemple les consultations annuelles sur les stratégies nationales, les équipes de suivi

Graphique 4.1. Quel chemin reste-t-il à parcourir pour atteindre les objectifs



Source : OCDE (2008), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/526678113121>

spéciales et des forums plus informels – qui tous pourraient être plus efficacement mis au service d'une plus grande responsabilité mutuelle⁷².

Objectifs-cible : C'est l'Indicateur 12 qui permet de mesurer les progrès accomplis en ce qui concerne la responsabilité mutuelle. Il s'agit d'inviter tous les pays en développement qui bénéficient de l'aide à mettre en place un mécanisme d'évaluation mutuelle. Pour déterminer la mesure dans laquelle ces examens sont réalisés, l'Enquête de suivi s'est arrêtée sur plusieurs critères, notamment sur le point de savoir si les processus d'examen font intervenir un dialogue de large portée, associant des ministères, la société civile des pays donateurs et autres; s'il existe des mécanismes permettant de mesurer les progrès et de définir des objectifs; et enfin si ces examens bénéficient d'un soutien de haut niveau⁷³. Sur cette base, seuls 14 pays avaient mis en place des examens mutuels en 2007, contre 12 en 2005, ce qui a incité les auteurs du rapport sur l'Enquête de suivi à dire que « ... la propagation des mécanismes d'examen de l'observation des engagements de

partenariat semble marquer le pas, ce qui a pour effet d'éloigner la perspective que l'objectif convenu soit atteint sans effort supplémentaire »⁷⁴.

Cependant, selon le Rapport d'évaluation, il faut considérer ces résultats avec prudence car les évaluations nationales « décrivent un éventail varié de mécanismes existants et en construction pour des évaluations mutuelles à différents niveaux, lesquels contribuent à la mise en œuvre de cet engagement ».

Enseignements : Les relations sont au cœur de l'engagement relatif à la responsabilité mutuelle, à la fois entre les gouvernements donateurs et les gouvernements des pays en développement et entre les gouvernements et leurs opinions publiques. La responsabilité mutuelle souligne donc le caractère fondamentalement politique de la Déclaration et fait jouer « ... les intérêts, les valeurs et les priorités politiques des gouvernements et institutions adhérant et de leur base respective » selon le Rapport d'évaluation⁷⁵. Tout nouveau progrès nécessitera un renouvellement de l'engagement des responsables politiques.

Conclusion : Les avancées sur la voie de la responsabilité mutuelle sont lentes, du fait en partie que la responsabilité mutuelle est un principe nouveau. Il est encourageant de constater que l'on a en main davantage d'éléments de solution qu'on ne le pense généralement.

Considérations pour l'avenir

Plusieurs questions-clé se dégagent de certaines ou de toutes les études qui font le point sur les progrès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et qui donnent quelques indications sur la façon d'obtenir de nouvelles avancées.

La Déclaration de Paris est un programme d'action politique : C'est une erreur de croire que les engagements pris au titre de la Déclaration de Paris sont un simple catalogue d'ajustements techniques à apporter à la façon dont l'aide est financée et gérée. La Déclaration est un « programme d'action politique, et pas simplement un accord technique », affirment les auteurs du Rapport d'évaluation⁷⁶. Malgré cela, les gouvernements des pays donateurs n'ont pas fait grand chose pour préparer leurs opinions publiques au changement qu'impliquent les engagements pris, notamment une moindre visibilité des efforts nationaux dans les activités d'aide, la perte de commandes pour les fournisseurs nationaux du fait du déliement de l'aide, un recours accru aux autres donateurs et aux administrations des pays en développement pour gérer l'aide. De leur côté, les pays en développement n'ont pas non plus bien évalué la tâche que le caractère politique de la Déclaration leur impose, à savoir affirmer leur leadership dans l'alignement et la coordination de l'aide, accepter les risques de la gestion de l'aide et confier la charge de la gestion de l'aide à tous les niveaux de l'administration, de la société civile et du secteur privé⁷⁷.

Mesures à prendre :

- les donateurs doivent élaborer des stratégies de communication et de sensibilisation du public afin de renforcer le soutien politique accordé à la Déclaration de Paris⁷⁸ ;
- les donateurs comme les pays en développement doivent affirmer la détermination des plus hautes sphères politiques afin de relancer la réforme de l'aide⁷⁹ et se prémunir contre le risque de « fatigue de l'efficacité de l'aide »⁸⁰.

Pour que sa mise en œuvre soit réussie, la Déclaration doit élargir la base sur laquelle elle peut s'appuyer : D'une manière générale, la Déclaration n'a pas encore acquis

un retentissement politique suffisant et, en dehors de certains cercles relativement étroits, elle demeure souvent mal connue et mal comprise⁸¹. Établir des contacts non seulement avec des spécialistes du développement, mais avec un large éventail d'acteurs de la vie politique et sociale serait de nature à améliorer les perspectives de mise en œuvre des principes de la Déclaration. Il faut aussi associer les autorités régionales et locales. Lorsque c'est le cas, la mise en œuvre est plus efficace.

Mesures à prendre :

- les pays en développement et les pays donateurs doivent instaurer des formes plus ouvertes et systématiques de dialogue avec toutes les parties prenantes⁸².

Le renforcement des capacités – et de la confiance – est un point majeur : Il y a à l'évidence un manque de capacités dans certains pays pour mettre en œuvre certains aspects de l'accord. Cependant, **l'impression** qu'il y a une insuffisance des capacités semble aussi jouer un rôle important dans la détermination du comportement des donateurs⁸³.

Mesures à prendre :

- les pays en développement doivent communiquer clairement aux donateurs leurs priorités en matière de renforcement des capacités⁸⁴ ;
- les donateurs doivent affecter des ressources spéciales au renforcement des capacités⁸⁵ ; les donateurs doivent aussi renforcer les capacités des agents travaillant dans les organismes d'aide afin de faire face à la nouvelle structure de l'aide au développement.

Il faut prendre en compte les coûts du changement : La finalité de la Déclaration de Paris est d'accroître l'efficacité de l'aide au développement. Cependant, cela s'accompagne de coûts à court et moyen terme à mesure que de nouvelles modalités de travail sont adoptées. Ces coûts peuvent affecter la capacité des donateurs et des organismes donateurs à obtenir des résultats⁸⁶.

Mesures à prendre :

- les donateurs devraient fournir un budget, du personnel et des formations supplémentaires pour faire face à ces coûts d'ajustement⁸⁷.

Un programme d'action commun mais adapté à des cadres différents : La Déclaration est parfois considérée comme un « programme d'action universel inflexible »⁸⁸. En réalité, la situation particulière dans laquelle se trouvent les pays en développement et les pays donateurs fait que ses modalités d'application varient d'un pays à l'autre. Par exemple, dans les États fragiles où il n'y a pas de gouvernement central efficace, il se peut que le concept d'appropriation ne soit guère pertinent, pour le moment du moins⁸⁹. Il faut donc « ... réaffirmer et démontrer que les orientations [de la Déclaration] peuvent et doivent être adaptées aux circonstances spécifiques de chaque pays et, en même temps, que la Déclaration cherche à clarifier les mécanismes à maintenir en commun » indiquent les auteurs du Rapport d'évaluation⁹⁰.

Mesures à prendre :

- les pays en développement doivent prendre des mesures pour adapter la Déclaration aux besoins locaux et mettre à profit les bons exemples existant de variantes locales de la Déclaration⁹¹.

Délégation de compétences au terrain : « Parmi les donneurs, les changements au niveau des réglementations et des pratiques en vue de déléguer davantage de pouvoir et de capacités aux antennes de terrain se sont avérés une condition pour l'aboutissement des efforts de mise en œuvre », selon le Rapport d'évaluation⁹².

Mesures à prendre :

- les donneurs doivent déléguer davantage de compétences aux bureaux locaux et aux ambassades dans les pays partenaires⁹³.

Assurer le suivi du suivi : L'importance accordée à la mesure des progrès est une spécificité – et un point fort – de la Déclaration de Paris. L'accroissement du nombre de pays prenant part aux enquêtes témoigne de l'intérêt que ceux-ci portent à ce processus de suivi, ce qui conduit à une plus grande rigueur dans la définition des termes et des normes internationales utilisés qui ne sont pas toujours clairement comprises. Cependant, l'expérience acquise par jusqu'ici les pays montre aussi nettement que certains aspects relatifs à la méthodologie ainsi qu'à la collecte, à la qualité et à la pertinence de certaines données posent problème⁹⁴.

Mesures à prendre :

- les pays en développement et les pays partenaires doivent chercher des solutions aux problèmes liés aux mécanismes de suivi et entreprendre de mettre au point de meilleurs systèmes pour la période ultérieure à 2010.

Notes

1. OCDE (2008), « DACnews », juillet, OCDE, Paris; site Internet consultable à l'adresse suivante: www.oecd.org/dataoecd/47/42/41018694.htm.
2. Rapport d'évaluation, p. 5.
3. La Campagne du Millénaire/OCDE (2008), « Efficacité de l'aide : Un impératif pour atteindre nos objectifs de développement », La Campagne du Millénaire, Rome, p. 9.
4. La liste complète de ces 12 objectifs peut être consultée à l'adresse suivante: www.oecd.org/dataoecd/1/17/42416094.pdf.
5. Wood, B. et al. (2008), *Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Première phase, Rapport de synthèse*, ministère des Affaires étrangères du Danemark, Copenhague.
6. OCDE (2008), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010, Pour une meilleure aide au développement*, OCDE, Paris.
7. OCDE (2009), *Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Pour une meilleure aide au développement*, OCDE, Paris.
8. Rapport d'évaluation, p. 8.
9. Rapport d'évaluation, p. 8.
10. Rapport d'étape, p. 39.
11. Rapport d'évaluation, p. 17.
12. Rapport d'évaluation, p. xi.
13. Rapport d'évaluation, p. xi.
14. Enquête de suivi, p. 43.
15. Rapport d'évaluation, p. 12.
16. Enquête de suivi, p. 17.
17. Enquête de suivi, p. 28.

18. Enquête de suivi, p. 34.
19. Rapport d'étape, p. 44.
20. Rapport d'étape, p. 44.
21. Rapport d'étape, p. 49.
22. Rapport d'étape, p. 49.
23. La Campagne du Millénaire/OCDE (2008), « Efficacité de l'aide : Un impératif pour atteindre nos objectifs de développement », La Campagne du Millénaire, Rome, p. 13.
24. Rapport d'évaluation, p. xi.
25. Rapport d'évaluation, p. 18.
26. Rapport d'évaluation, p. 23.
27. Rapport d'évaluation, p. xi.
28. Rapport d'étape, p. 14.
29. Rapport d'étape, p. 14.
30. Enquête de suivi, p. 30.
31. Enquête de suivi, p. 33.
32. Enquête de suivi, p. 35.
33. Enquête de suivi, p. 37.
34. Enquête de suivi, p. 40.
35. Enquête de suivi, p. 40.
36. Rapport d'étape, p. 54.
37. Rapport d'étape, p. 53.
38. La Campagne du Millénaire/OCDE (2008), « Efficacité de l'aide : Un impératif pour atteindre nos objectifs de développement », La Campagne du Millénaire, Rome, p. 23.
39. Rapport d'étape, p. 86.
40. Rapport d'évaluation, p. xi.
41. Rapport d'évaluation, p. xi.
42. Rapport d'évaluation, p. 25.
43. Rapport d'évaluation, p. 25.
44. Rapport d'évaluation, p. 26.
45. Rapport d'évaluation, p. 26.
46. Rapport d'étape, p. 96.
47. Rapport d'évaluation, p. 27.
48. Enquête de suivi, p. 42.
49. Enquête de suivi, p. 43.
50. Enquête de suivi, p. 42.
51. Enquête de suivi, p. 44.
52. Rapport d'évaluation, p. xi.
53. Rapport d'évaluation, p. 27.
54. Rapport d'évaluation, p. xi.
55. Rapport d'évaluation, p. xii.
56. Rapport d'évaluation, p. 27.
57. Rapport d'évaluation, p. 27.
58. Rapport d'étape, p. 95.

59. La Campagne du Millénaire/OCDE (2008), « Efficacité de l'aide : Un impératif pour atteindre nos objectifs de développement », La Campagne du Millénaire, Rome, p. 27.
60. Rapport d'évaluation, p. 28.
61. Rapport d'évaluation, p. 28.
62. Rapport d'étape, p. 16.
63. Rapport d'évaluation, p. 28.
64. Rapport d'évaluation, p. 29.
65. Rapport d'évaluation, p. 29.
66. Rapport d'évaluation, p. 29.
67. Rapport d'étape, p. 17.
68. Enquête de suivi, p. 48.
69. Rapport d'étape, p. 85.
70. Rapport d'évaluation, p. 31.
71. Rapport d'étape, p. 18.
72. Rapport d'évaluation, p. 30.
73. Enquête de suivi, p. 54.
74. Enquête de suivi, p. 54.
75. Rapport d'évaluation, p. 35.
76. Rapport d'évaluation, p. xiii.
77. Rapport d'évaluation, p. xiii.
78. Rapport d'étape, p. 12.
79. Rapport d'étape, p. 12.
80. Rapport d'évaluation, p. xiv.
81. Rapport d'étape, p. 30.
82. Rapport d'étape, p. 36.
83. Rapport d'évaluation, p. xiii.
84. Rapport d'évaluation, p. xv.
85. Rapport d'évaluation, p. xv.
86. Rapport d'étape, p. 32.
87. Rapport d'évaluation, p. xvi.
88. Rapport d'évaluation, p. xiv.
89. Rapport d'étape, p. 28.
90. Rapport d'évaluation, p. xiv.
91. Rapport d'étape, p. 35.
92. Rapport d'évaluation, p. xiv.
93. Rapport d'étape, p. 35.
94. Rapport d'étape, p. 34.



Extrait de :
Development Co-operation Report 2009

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/dcr-2009-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « Ce que disent les rapports », dans *Development Co-operation Report 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2009-9-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.