

Chapitre 9

Traitement des questions intersectorielles

La réduction de la pauvreté, l'égalité homme-femme, la bonne gouvernance, la protection de l'environnement, le développement des capacités, le VIH/sida et les droits de l'homme sont des questions qui intéressent tous les secteurs. Les prendre en considération est indispensable pour rendre l'aide plus efficace et obtenir des résultats durables. Si la majorité des membres du CAD ont défini une ligne d'action dans ces domaines, seuls quelques-uns se sont dotés des ressources humaines et budgétaires et des pratiques de gestion nécessaires à sa mise en œuvre. Or, il est crucial de franchir le pas entre l'adoption de politiques touchant les questions intersectorielles et leur mise en pratique.

Les leçons et les bonnes pratiques dégagées dans le domaine de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes peuvent utilement être appliquées à d'autres questions transversales. Elles mettent notamment en évidence l'importance de procéder à une évaluation critique des approches retenues jusque là pour œuvrer à la réalisation des OMD, d'affecter des moyens financiers au règlement de problèmes spécifiques, de trouver un équilibre entre intégration et interventions ciblées, d'accorder les ressources humaines aux objectifs fixés, d'avoir à rendre compte des résultats obtenus et de renforcer la mise en œuvre au niveau des pays.

Passer des principes à la pratique

Le traitement des questions ou problèmes intersectoriels représente toujours un défi même lorsque ces derniers sont au cœur des politiques de développement. Le fossé existant entre les principes et la pratique est difficile à combler. Bien que la plupart des pays membres du CAD considèrent trois ou quatre thèmes transversaux comme devant occuper une place déterminante dans leur action de coopération pour le développement, sauf en ce qui concerne l'égalité homme-femme, il existe peu d'informations sur la façon dont ils ont intégré ces questions dans leurs programmes à l'appui du développement¹.

Un moyen d'œuvrer au règlement des problèmes transversaux consiste à allier stratégie d'intégration et action ciblée. Trouver le bon dosage entre les mesures d'intégration et les programmes ciblés est indispensable pour obtenir des progrès durables vers la réalisation des OMD. Garantir l'égalité homme-femme et le souci de l'environnement, éliminer le VIH/sida et faire respecter les droits de l'homme ne peut se faire en un jour. Cela requiert un engagement (humain et financier) sur le long terme de la part des donateurs mais aussi des pays partenaires, ce qui a d'importantes implications pour le dialogue avec les pays partenaires.

La bonne pratique d'Irish Aid, exposée ci-dessous, fournit un exemple d'approche possible pour l'intégration des questions intersectorielles.

Stratégie d'intégration des questions transversales adoptée par l'Irlande

La stratégie d'intégration d'Irish Aid pour 2007-2009 vise à améliorer la qualité et l'efficacité de sa contribution à la réduction durable de la pauvreté. Elle sert de guide pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de toutes les interventions dans les pays de programme. Elle comprend notamment des actions de formation et la construction d'une base de connaissances dans les quatre domaines prioritaires, à savoir l'égalité homme-femme, le VIH/sida, la gouvernance et l'environnement. Les grands axes en sont un durcissement des obligations de comptes et un renforcement du contrôle exercé par la haute direction, la constitution au niveau des services centraux d'une équipe de conseillers techniques et d'agents chargés d'aider les partenaires, l'application d'une démarche reposant sur l'intégration dans les stratégies pour les pays de programme et la préparation de budgets et de plans d'exécution. La prochaine étape consistera en la mise en place de dispositifs d'assurance qualité et de suivi afin de recueillir des informations sur les enseignements à tirer de l'expérience accumulée et d'améliorer la gestion des connaissances.

Accélérer la concrétisation des OMD

Pour accélérer les progrès en vue de la réalisation des OMD, les pays membres du CAD peuvent commencer par évaluer d'un œil critique leurs approches actuelles à l'égard de l'OMD 6 (combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies) et de l'OMD 7 (assurer

un environnement durable), comme ils l'ont récemment fait pour l'ODD 3 (promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes) lorsqu'ils ont pris conscience qu'ils n'étaient pas parvenus à atteindre cet objectif à la date fixée, à savoir en 2005. Ainsi, l'Australie a fait de l'égalité homme-femme une priorité absolue, et celle-ci est devenue, avec l'autonomisation des femmes, une composante essentielle des programmes de l'Irlande et de l'Espagne. Des responsables gouvernementaux, des organisations internationales, des entreprises, des organisations de la société civile et des organes de presse se sont vu remettre une torche de champion de l'ODD 3 pour s'être engagés à « en faire davantage » pour accélérer la réalisation de cet objectif. Pas moins de cent torches ont voyagé à travers le monde jusqu'à la réunion de haut niveau sur la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement organisée par les Nations unies en septembre 2008, à mi-chemin de la date butoir de 2015. Les pays membres du CAD pourraient bien suivre cet exemple et organiser des événements spéciaux afin d'attirer l'attention sur l'importance des questions intersectorielles pour la concrétisation des OMD.

Affecter des moyens financiers spécifiques

L'allocation de fonds spécifiques aux questions intersectorielles pourrait également accélérer les progrès vers quelques OMD. S'étant aperçus que les efforts en matière d'égalité homme-femme avaient perdu de leur vigueur, certains donateurs ont considérablement augmenté l'aide consacrée à ce domaine. L'Irlande, la Norvège et les Pays-Bas ont créé des lignes budgétaires spécialement réservées à des activités en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes car il était manifeste que la seule « intégration » de cette problématique ne produisait pas de résultats concrets. L'enveloppe consacrée à l'égalité homme-femme par la Norvège et les Pays-Bas est garantie pour une durée prédéterminée et augmentée chaque année. Comme le montre l'exemple ci-après, elle n'est pas réservée uniquement à des activités visant les femmes, mais sert également à financer des initiatives axées sur les hommes et les garçons de nature à promouvoir l'égalité des sexes.

Accorder les ressources humaines aux objectifs fixés

Pour le traitement des questions transversales, les pays membres du CAD doivent prévoir des ressources humaines à la hauteur des objectifs poursuivis et imposer au personnel une obligation de reddition de comptes. Il est indispensable de pouvoir compter sur des spécialistes qualifiés, possédant suffisamment d'expérience et d'autorité pour participer pleinement aux réunions et s'y faire entendre, qui puissent collaborer avec les autres agents et les homologues locaux à la conception des activités et à l'intégration des problèmes intersectoriels dans les programmes de développement. Les questions intersectorielles sont souvent complexes, mais également sensibles sur le plan politique et culturel. Il est donc essentiel que le personnel des organismes et des ambassades soit formé de façon à être en mesure de prendre les décisions appropriées pour la mise en œuvre des politiques définies. Dans le cadre d'une gestion des ressources humaines destinée à assurer la réalisation des objectifs à caractère transversal, il faut également imaginer des récompenses pour les représentants sur le terrain qui parviennent à intégrer des sujets sensibles tels que les droits de l'homme et le VIH/sida dans le dialogue avec les ministères des finances ou des ministères sectoriels. Un suivi régulier des résultats, une réévaluation des approches et un durcissement des obligations de reddition de comptes de la direction et du personnel quant aux résultats obtenus sont également importants pour améliorer la performance.

Approche de la Norvège pour financer la promotion des droits des femmes et de l'égalité des sexes

En 2005, le gouvernement norvégien a renouvelé son engagement à promouvoir les droits des femmes et l'égalité des sexes ce qui l'a conduit à relancer les mesures visant à assurer la réalisation des objectifs fixés et à allouer des ressources supplémentaires à l'action dans ce domaine. En conséquence, le budget 2007 du ministère des Affaires étrangères relatif à la coopération pour le développement incluait une nouvelle ligne, de 25 millions EUR, dédiée au renforcement des capacités et des compétences en matière de droits des femmes et d'égalité des sexes. De plus, ces fonds servent aussi à financer des initiatives s'adressant aux hommes ainsi qu'aux garçons et portant sur la discrimination et la stigmatisation des minorités sexuelles. Une somme de 24 millions EUR supplémentaires était allouée à la promotion des droits des femmes et de l'égalité des sexes dans le cadre d'autres lignes budgétaires. Dans le budget 2008-2009, l'enveloppe consacrée à l'égalité homme-femme a été portée à 30 millions EUR. Outre ces dispositions ciblées, des mesures plus vastes ont été prises pour garantir la prise en considération des questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes dans le budget global de la coopération pour le développement.

Stimuler l'engagement opérationnel

Pour assurer la mise en œuvre effective des politiques intersectorielles, il est capital de trouver un moyen de stimuler la volonté d'agir des organismes donateurs et des autorités des pays partenaires. Pour ce faire, il est essentiel d'adopter une approche pragmatique, étayée par une bonne information et dont le pilotage est laissé aux instances locales. Cela implique de faire participer les organisations nationales au dialogue ainsi qu'à la planification, à la budgétisation et au suivi des résultats. Pour obtenir des avancées sur les questions intersectorielles dans les pays partenaires, les donateurs peuvent s'appliquer à :

- renforcer la capacité des organisations de la société civile des pays partenaires de promouvoir la prise en compte des questions relatives à l'égalité homme-femme, à la lutte contre le VIH/sida, à l'environnement et aux droits de l'homme dans les plans et les programmes de développement de ces pays.
- élaborer des plans d'action et, en collaboration avec d'autres donateurs, s'employer à faire en sorte qu'une plus large place soit accordée aux questions transversales dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et les programmes sectoriels.
- aborder des questions spécifiques dans le dialogue au niveau des pays (par exemple : l'exercice d'une activité économique en tant que moyen pour les femmes de devenir autonomes, ou encore les droits de l'enfant à travers la démobilisation et la réintégration des enfants soldats). Les engagements régionaux et internationaux en matière d'égalité des sexes, de droits de l'homme et de protection de l'environnement pourraient servir d'amorce à un dialogue sur ces sujets.
- soutenir des travaux d'analyse visant à identifier les manques et les contraintes, ainsi qu'à repérer les partis pris qui faussent les dépenses budgétaires des pays partenaires afin d'y remédier.
- établir un lien entre questions intersectorielles, par exemple l'égalité homme-femme et le VIH/sida, ou encore la viabilité environnementale et les droits de l'homme.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a induit chez les donateurs une dynamique nouvelle dans leur approche de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des

femmes, du renforcement des capacités, du respect des droits de l'homme, de la protection de l'environnement et de la lutte contre le VIH/sida. Une étude majeure l'atteste, le traitement des problèmes liés aux droits de l'homme, à l'exclusion sociale et à l'égalité homme-femme consolide l'assise, et fait même partie intégrante, du programme d'action en faveur de l'efficacité de l'aide et des priorités plus générales de la coopération pour le développement auxquelles se veut contribuer la Déclaration de Paris². Les stratégies d'aide conjointes (voir encadré 9.1) constituent un mécanisme précieux pour promouvoir la prise en compte des questions intersectorielles au niveau des pays (Gaynor et Jennings, 2008). En effet, elles concourent à l'harmonisation et à une division efficace du travail en fonction des compétences et des avantages comparatifs.

Plusieurs leçons ressortent de la Déclaration de Paris quant aux moyens de mobiliser un engagement opérationnel accru autour des questions intersectorielles :

- Les réformes de l'aide ont favorisé une approche plus participative, plus démocratique et plus cohérente de l'élaboration des politiques à travers le processus des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Ont de ce fait été incorporés dans les politiques des engagements au regard des OMD, tout particulièrement dans le domaine de l'égalité homme-femme. Ces engagements sont actuellement intégrés aux dispositifs nationaux de planification du développement, même si leur degré d'appropriation varie considérablement d'un pays à l'autre.

Encadré 9.1. Les stratégies d'aide conjointes en tant qu'outil d'intégration des questions intersectorielles

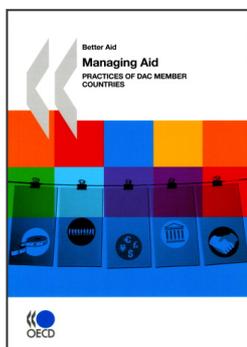
Les stratégies d'aide conjointes (SAC) peuvent permettre d'intégrer les questions intersectorielles dans l'action de coopération pour le développement. Lors de l'élaboration de ces stratégies, les donateurs sont encouragés à :

- Veiller à disposer d'analyses adéquates des problèmes transversaux pour chacune des composantes des stratégies de lutte contre la pauvreté et des programmes de développement nationaux sur lesquels sont alignées ces SAC.
- A partir de ces analyses, élaborer des stratégies opérationnelles et des cadres de suivi et de reddition de comptes.
- Renforcer les capacités de promotion des considérations transversales, au niveau local et dans la société civile.
- S'interroger sur la manière la plus efficace de traiter les questions liées à l'égalité homme-femme, aux droits de l'homme et à l'environnement – comme des sujets intéressant tous les secteurs, au niveau de chaque secteur, ou les deux à la fois.
- Veiller à ce que le donneur investi du rôle de chef de file soit celui qui possède l'avantage comparatif le plus important et qui est le plus apte à traiter des questions relatives à l'égalité homme-femme, aux droits de l'homme ou à la protection l'environnement.
- Harmoniser le soutien au renforcement des capacités de façon à garantir une approche globale et suivie du développement des compétences, des systèmes et de l'information.
- Appliquer un cadre axé sur les résultats (et pas seulement les moyens) au sein des groupes de travail et dans les processus d'harmonisation.
- Mettre en place des mesures incitant le personnel à s'investir pleinement dans les questions intersectorielles dans un contexte se caractérisant par la répartition des tâches.

- Les processus d'harmonisation et d'alignement ont, d'une façon générale, favorisé une approche plus cohérente de la fourniture de l'aide au service des priorités nationales, y compris en matière d'égalité et de droits, inscrites dans les stratégies de lutte contre la pauvreté ou les programmes de développement des pays.
- La mise en place de cadres de résultats communs, soit au niveau national, soit pour des programmes particuliers (notamment au niveau sectoriel), peut aider à trouver un consensus et à garantir que les politiques et les décisions d'affectation des ressources tiennent suffisamment compte des considérations intersectorielles. Des systèmes de suivi et d'évaluation reposant sur des données ventilées sont utiles pour mesurer l'efficacité des programmes. Dès lors qu'elle est assujettie à un cadre de résultats, la mise en commun des financements offre de vastes possibilités pour le traitement des questions transversales.

Notes

1. Dans les examens par les pairs réalisés par le CAD, on trouve davantage d'exemples d'intégration pour l'égalité homme-femme que pour les autres questions intersectorielles. Ces exemples fournissent une base solide à partir de laquelle tirer des leçons susceptibles d'être appliquées à ces autres questions.
2. Etude financée par l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, accessible à l'adresse www.opml.co.uk/policy_areas/aid_policy/effective_aid.html.



Extrait de :
Managing Aid
Practices of DAC Member Countries

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264062689-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Traitement des questions intersectorielles », dans *Managing Aid : Practices of DAC Member Countries*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264060234-10-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.