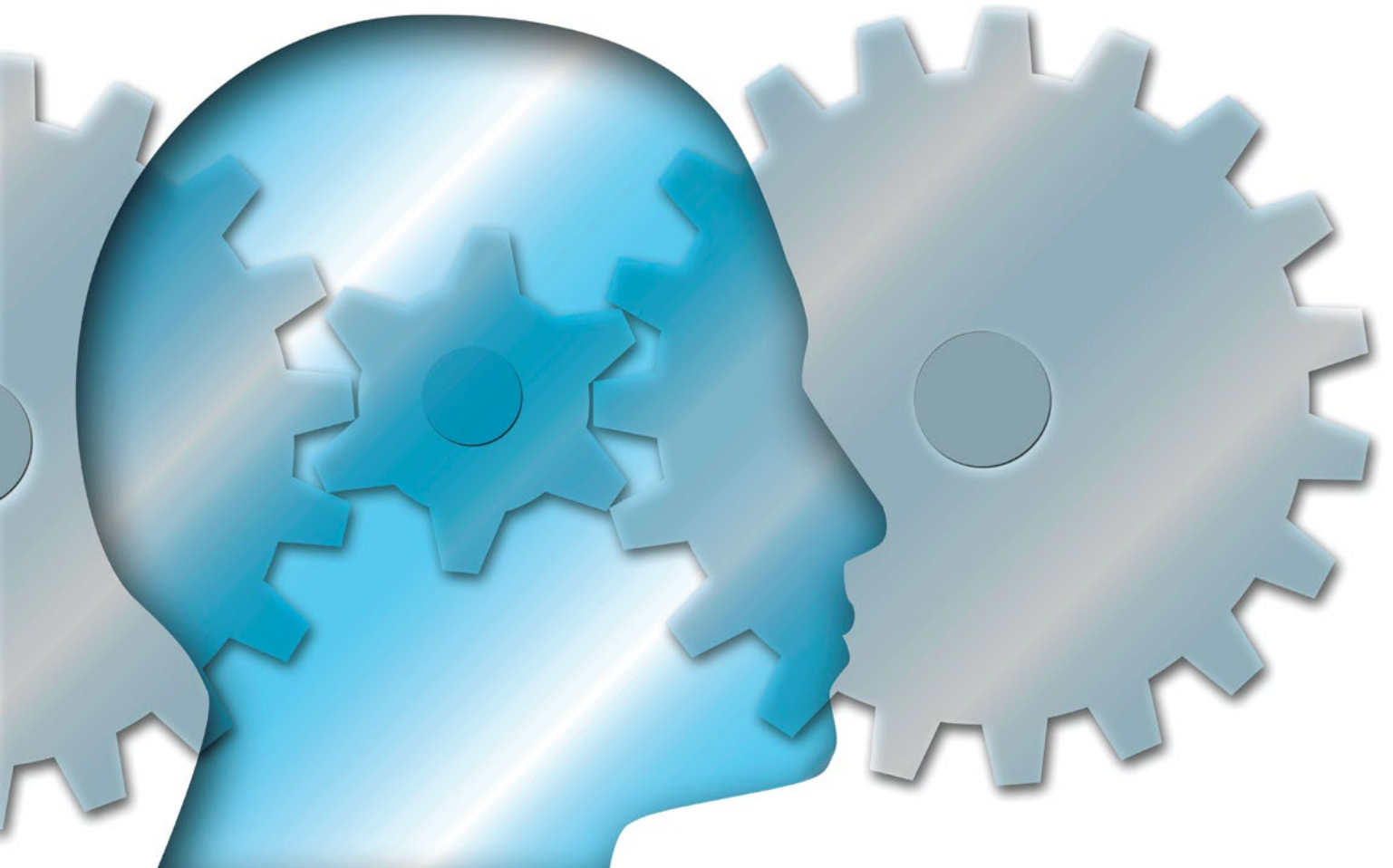




Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

Politiques nationales d'aide : clé de voûte de la responsabilité mutuelle

**Note d'orientation à l'usage des partenaires
de la coopération au développement**



Remerciements

La présente note a été élaborée par Matthew Martin (Directeur, Development Finance International), en collaboration avec Alessandro Motter, Conseiller principal (affaires économiques et sociales) de l'UIP, avec la contribution des parlementaires suivants : Mme Petra Bayr (Autriche), M. Ekanya Geoffrey (Ouganda), M. Willias Madzimore (Zimbabwe) et M. Felix Mutati (Zambie). M. Jeff Balch, Directeur de la recherche et de l'évaluation de l'Association des Parlementaires européens partenaires de l'Afrique (AWEPA), a également fait part de ses observations.

Ce travail est le fruit d'une initiative prise dans le cadre du Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement. Elle s'inspire des résultats du sondage du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (ONU DAES) sur la responsabilité mutuelle nationale en matière de coopération au développement, qui a conclu que les politiques en matière d'aide sont la clé de voûte de la responsabilité mutuelle sur le terrain. La première mouture de cette note a été remise aux membres du Groupe consultatif du Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement, qui ont fait part de leurs observations. Elle a également été visée par la Branche de la politique de coopération au développement du Secrétariat du Forum pour la coopération au développement (FCD), ainsi que par le Bureau de l'appui de la coordination du Conseil économique et social (ECOSOC) de l'ONU DAES.

Table des matières

Contexte et finalité de la note	4
Pourquoi une politique en matière d'aide ?	5
Financement du développement national	5
Sentiment de responsabilité à l'égard des résultats obtenus en matière de développement	5
En quoi consiste une politique nationale en matière d'aide ?	7
Raison d'être et finalité/objectifs	7
Principes directeurs	7
Objectifs principaux de la politique	7
Institutions et mécanismes chargés de la mise en œuvre	9
Comment les politiques sont-elles élaborées et adoptées ?	10
La relation avec les fournisseurs d'aide n'appartenant pas à l'OCDE (gouvernements du sud, organisations multilatérales Sud-Sud, OSC, fondations et fonds mondiaux)	10
La relation avec les partenaires nationaux (parlement, société civile, travailleurs, secteur privé)	11
Comment les politiques sont-elles mises en œuvre ?	13
Cadre de suivi	13
Cadre institutionnel	13
Évaluation annuelle des progrès	13
Références et bibliographie	15
Annexe : Politique de partenariat de l'Ouganda	16

Contexte et finalité de la note

Pour mettre en œuvre les engagements pris à l'échelle internationale dans le but de renforcer l'efficacité et la rentabilité de la coopération au développement, il est indispensable de disposer d'une politique inclusive et faisant l'objet d'une authentique appropriation, brossant en partenariat avec toutes les grandes parties prenantes le cadre général de la coopération au développement à l'échelon national.

Le travail d'analyse mené à bien par le FCD, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Action Aid et l'UIP a révélé que les pays bénéficiaires de l'aide doivent adopter dans ce domaine une politique claire, de nature à permettre au gouvernement et à ses partenaires du développement de se sentir mutuellement responsables des résultats obtenus. Les politiques nationales en matière d'aide doivent être adaptées à la situation de chaque pays (voir l'encadré 1). Toutefois, la majeure partie des pays bénéficiaires de l'aide n'ont pas de politique nationale digne de ce nom dans ce domaine ou disposent de politiques qui ne sont pas suffisamment claires pour alimenter un sentiment de responsabilité.¹ Cette situation s'explique en partie par le fait qu'un grand nombre de parties prenantes n'ont qu'une vision floue de ce en quoi consiste une politique en matière d'aide ou des mécanismes qu'il convient de mettre en place pour garantir la responsabilité mutuelle.

En sa qualité de partenaire du FCD et de membre du Comité de pilotage du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (GPEDC), l'UIP a commandé la présente note d'orientation générale, qui s'adresse aux praticiens et aux partenaires de la coopération au développement, notamment les gouvernements, les parlementaires, la société civile et les fournisseurs de coopération au développement.

Cette note vise à fournir aux parties prenantes de la coopération au développement des arguments en faveur de l'adoption ou de l'amélioration des politiques nationales en matière d'aide, ainsi qu'à leur permettre de prendre part à leur mise en œuvre en adoptant des mesures destinées à renforcer la responsabilité mutuelle. Elle s'inspire d'une étude détaillée de 26 politiques nationales en matière d'aide, dont certaines sont citées en exemple.

La note est structurée comme suit :

Le **chapitre 1** expose la raison d'être et la finalité d'une politique en matière d'aide.

Le **chapitre 2** décrit les grandes lignes d'une telle politique.

Le **chapitre 3** explique quelles sont les étapes de la définition d'une politique à l'échelon national.

Le **chapitre 4** se penche sur les outils et les procédures permettant de mettre en œuvre une telle politique.

¹ *Le sondage mondial sur la responsabilité mutuelle* du Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement (FCD) contient des informations détaillées sur le nombre et la valeur des politiques nationales en matière d'aide adoptées dans le monde. Les conclusions préliminaires du tout dernier sondage, entrepris début 2014, peuvent être consultées à l'adresse suivante : http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf13/DCF_germany_bkgd_study_2_ma_survey.pdf

Pourquoi une politique en matière d'aide ?

Un pays ne saurait se passer d'une politique en matière d'aide pour deux grandes raisons.

Financement du développement national

L'aide est une source importante de financement du développement, tout particulièrement dans les pays à faible revenu ou les moins développés, dans lesquels elle représente une large part du budget national, mais aussi dans les pays à revenu intermédiaire, où elle joue parfois un rôle catalyseur de premier plan.

La majeure partie des pays en développement considèrent l'aide comme une source essentielle de financement de leur stratégie nationale de développement. Toutefois, s'ils sont nombreux à disposer de stratégies visant à alimenter la croissance et à faire augmenter les recettes budgétaires, voire de plans précisant dans le détail l'affectation de ces recettes et de ces financements, rares sont ceux qui se sont dotés d'une politique claire en matière d'aide.

L'absence de politique nationale en matière d'aide, qui ne permet pas l'établissement d'un cadre officiel reliant l'aide à la gestion des deniers publics, empêche cette dernière de déployer pleinement ses effets sur le développement d'un pays.

Dans certains pays, notamment les pays sortant d'un conflit ou ayant récemment acquis leur indépendance, les donateurs administrent une large part de l'aide en parallèle du budget national (par le truchement de leurs propres agences d'exécution ou d'organisations de la société civile - OSC). Une politique nationale en matière d'aide peut contribuer à ce que l'aide au développement alimente le budget et permettre de coordonner et superviser les financements hors budget.

Sentiment de responsabilité à l'égard des résultats obtenus en matière de développement

La majorité de pays en développement et de leurs partenaires du développement ont souscrit à des engagements internationaux ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement et les résultats qu'elle produit. Les engagements les plus récents ont été pris dans le contexte du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011)², auquel ont pris part les bailleurs de fonds de l'OCDE, les organisations internationales, les gouvernements donateurs de pays n'appartenant pas à l'OCDE, les OSC mondiales et les parlementaires représentés par l'UIP et l'AWEPa.

Ces engagements reposent notamment sur un principe clé, qui veut que les bénéficiaires de l'aide et les donateurs doivent se tenir pour « mutuellement responsables » de l'obtention des meilleurs résultats possibles. Dans la majeure partie des cas, l'exécutif des pays bénéficiaires rend des comptes aux citoyens (et aux donateurs) par le biais de rapports annuels décrivant la mise en œuvre de sa stratégie nationale de développement, ainsi qu'à l'exécutif des pays donateurs par le biais de matrices expliquant de façon détaillée les différentes initiatives prises et les résultats obtenus. La majorité des donateurs, par contre, ne rend pas de comptes au gouvernement, au parlement ni aux citoyens du pays bénéficiaire concernant l'efficacité de l'aide fournie et les résultats produits. De ce fait, nombreux sont les destinataires de l'aide qui souhaitent tirer parti des engagements pris à l'échelle mondiale pour obtenir que les donateurs leur rendent des comptes.

L'adoption d'une politique claire en matière d'aide constitue désormais l'un des cinq critères permettant d'évaluer les progrès réalisés en matière de responsabilité mutuelle au moyen des dix indicateurs retenus par les partenaires du développement dans le cadre du suivi de la conférence de Busan (indicateur 7).³ Ces politiques sont en général considérées comme moins prioritaires par les pays dépendant dans une moindre mesure de l'aide et dans lesquels elle ne représente qu'un pourcentage modeste des revenus, ou dans les pays n'ayant souscrit à aucun accord relatif à l'efficacité de l'aide (des exceptions).⁴

2 Pour de plus amples informations concernant ces engagements, veuillez vous rendre à l'adresse suivante : www.oecd.org/development/effectiveness/

3 La liste exhaustive des indicateurs adoptés depuis 2011 par le Partenariat de Busan peut être consultée à l'adresse suivante : http://effectivecooperation.org/files/Indicators%20Targets%20and%20Process%20for%20Global%20Monitoring/Indicators_targets_and_process_for_global_monitoring.pdf

4 Pour une liste des pays associés au Partenariat de Busan, voir : www.effectivecooperation.org

Pour la majorité des pays, les points clés dans la perspective de l'adoption d'une politique en matière d'aide sont le contenu ainsi que les mécanismes permettant d'arriver à un accord et d'en assurer la mise en œuvre.

Encadré 1 : Adapter la politique en matière d'aide à la situation du pays concerné

Pour être efficace, une politique en matière d'aide doit être adaptée à la situation du pays concerné. De ce fait, le contenu, les procédures et les mécanismes de contrôle varient tous considérablement.

Le **contenu** d'une telle politique doit tenir compte des autres cadres législatifs pertinents. Le plus évident (en dehors du Partenariat de Busan) est le New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles (voir : <http://www.newdeal4peace.org>), qui préconise l'adoption de pactes entre les Etats fragiles et leurs donateurs. Cette initiative insiste particulièrement sur l'amélioration de la transparence et le renforcement du contrôle parlementaire, la répartition des risques entre les donateurs et les bénéficiaires, la canalisation de l'aide par des voies renforçant les capacités gouvernementales et l'élaboration de procédures nationales simples et transparentes à l'intention des donateurs. Ces pactes peuvent également concerner la coopération Sud-Sud, les alliances d'OSC ou les accords régionaux ou bilatéraux.

Le type d'aide fournie peut entraîner d'autres variations. Les pays bénéficiant de peu de soutien budgétaire, par exemple, ou considérant comme déplacées les conditions de politique qui y sont associées, peuvent préférer se dispenser des indicateurs relatifs au soutien budgétaire. Certains pays choisissent de sélectionner des secteurs prioritaires, faisant éventuellement l'objet d'un projet pilote, pour tester le format de leur politique et les structures de mise en œuvre.

Le contenu de ces politiques varie aussi en fonction de l'orientation future escomptée en matière d'aide, ainsi que de la mesure dans laquelle un pays peut s'en affranchir (par exemple en raison de la politique menée par les donateurs, qui accorde prioritairement l'aide aux pays à faible revenu ou aux pays les moins développés (PMA), ou des efforts consentis par un gouvernement bénéficiaire pour développer ses propres recettes budgétaires ou trouver des solutions autres que l'aide).

La **procédure** doit tenir compte de la situation nationale, notamment le nombre d'instances publiques participant à la gestion de l'aide, le mode de consultation du parlement et des OSC concernant la stratégie nationale de développement, et la forme prise par les structures de consultation existantes entre gouvernement et donateurs.

Les cadres de suivi et leurs indicateurs peuvent aussi être plus ou moins détaillés et ambitieux, notamment en fonction des variables suivantes : a) les priorités absolues du gouvernement bénéficiaire en matière de réforme et les principales entraves à l'utilisation efficace de l'aide; et b) le degré de confiance éprouvé par chaque partie à l'égard des procédures et mécanismes instaurés par l'autre.

En dehors des facteurs objectifs évoqués ci-dessus, toutefois, il est indispensable de tenir compte de facteurs subjectifs, notamment d'éventuels différends occasionnels entre bénéficiaire et donateur (ou autre partie prenante), l'absence d'informations concernant les bonnes pratiques dans d'autres pays, tous susceptibles de réduire considérablement l'ambition d'une politique nationale, tant du point de vue du contenu que du suivi. La meilleure solution consiste à faire appel, pour la conception et la mise en œuvre des politiques, à des experts originaires de pays ayant des pratiques exemplaires, en veillant à leur indépendance à l'égard des donateurs.

En quoi consiste une politique nationale en matière d'aide ?

Une politique nationale en matière d'aide devrait s'appuyer sur la législation, les politiques et la réglementation existantes et s'intégrer dans la stratégie et les plans de développement globaux du pays. Elle doit contenir les grands volets qui suivent.

Raison d'être et finalité/objectifs

Brève présentation claire (une page environ) des raisons de la politique, ainsi que de sa finalité ou des objectifs qu'elle vise ; ces objectifs recoupent ceux qui ont été évoqués à la section précédente, adaptés à la situation nationale particulière du pays.

Principes directeurs

Même type de présentation (une page environ) des principes sous-jacents fondamentaux de la politique ; en général, elle définit des notions revenant fréquemment dans la politique en expliquant éventuellement leur importance.⁵ Il peut notamment s'agir des notions suivantes :

- **Alignement** : l'aide est alignée sur les stratégies de développement nationales et sectorielles et utilise de façon optimale les mécanismes et procédures gouvernementaux.
- **Gestion axée sur les résultats** : le gouvernement et ses partenaires améliorent les politiques et procédures dans le but de maximiser l'incidence de l'aide sur les résultats obtenus en matière de développement national.
- **Responsabilité** : le gouvernement et ses partenaires partagent une responsabilité commune, qui s'exerce également à l'égard des citoyens du pays bénéficiaire.
- **Rapport coût/avantages** : tous les partenaires s'efforcent d'optimiser le rapport coût/avantages.
- **Transparence et prévisibilité** : tous les partenaires veillent à garantir une transparence et une prévisibilité maximales des financements et des résultats de l'aide.
- **Réduction des coûts de transaction** : l'amélioration de la gestion de l'aide réduit la négociation/bureaucratie et permet de consacrer les ressources à l'obtention de résultats.
- **Caractère inclusif** : pour inciter les partenaires du développement à s'engager, la politique est adaptée à leurs caractéristiques particulières (OCDE, non-OCDE, OSC, fondations, etc.). Toutes les instances publiques et les parties prenantes nationales (parlement, OSC, secteur privé) participent à sa conception/mise en œuvre.
- **Coordination** : pour limiter au minimum les coûts de transaction, la mise en œuvre de la politique s'appuie sur des structures et des procédures existantes ou rationalisées.

Objectifs principaux de la politique

Ce chapitre de la politique (environ 2000 à 2500 mots) en constitue le cœur. Il définit les objectifs principaux du gouvernement et les engagements pris par les partenaires du développement (les indicateurs précis utilisés pour le suivi ne sont pas définis, mais peuvent être précisés dans une matrice distincte). Le nombre d'engagements des deux parties (gouvernement et partenaires) doit être comparable, afin de mettre en évidence le caractère «équilibré» de la politique. Les engagements du gouvernement bénéficiaire ne devraient pas exiger un grand nombre de mesures supplémentaires, la majeure partie d'entre elles figurant déjà dans les accords signés avec les partenaires du développement. Les précisions qui suivent concernent donc les initiatives requises des partenaires du développement.

Les points devant être évoqués peuvent commencer par ceux qui ont trait aux engagements mondiaux en matière d'efficacité de l'aide, qui sont en général les plus facilement acceptés par les donateurs. La majeure partie des gouvernements disposant de politiques claires en matière d'aide vont beaucoup plus loin et abordent d'autres questions importantes à l'échelle nationale. Il peut notamment s'agir des points suivants :

⁵ Outre ces explications, il est presque indispensable de prévoir d'annexer à la politique un glossaire expliquant tous les termes techniques aux personnes qui n'ont pas participé de près à son élaboration.

- **Diminution de la dépendance à l'égard de l'aide** : par des biais tels que la réforme de la fiscalité, la réévaluation des subventions accordées par l'Etat aux divers secteurs d'activité, l'amélioration du cadre réglementaire dans lequel s'inscrit le secteur privé, l'adoption de mesures donnant un pouvoir juridique aux pauvres, ou l'augmentation des recettes de l'Etat.
- **Modalités de l'aide** : les proportions variables de soutien budgétaire global ou sectoriel, d'aide à des projets et d'assistance technique privilégiées par le gouvernement ; modes d'amélioration des caractéristiques de chaque modalité.
- **Activation d'autres canaux de coopération** (fonds verticaux, OSC) : mesures destinées à améliorer leur transparence, la reddition de comptes et l'alignement sur la stratégie de développement du gouvernement, tout en veillant à ce que l'intégralité de l'aide octroyée au secteur gouvernemental passe par le budget.
- **Alignement** : garantie que tous les programmes ou les projets d'aide sont intégrés dans les stratégies de développement nationales et sectorielles.
- **Rationalisation des politiques et conditions de procédure** : de préférence limitées, grâce au dialogue, aux engagements pris en vertu de la stratégie nationale de développement et aux principes fixés dans la constitution et les conventions internationales. L'objectif serait également de simplifier, voire abolir, les conditions de procédure requises pour l'approbation (p. ex. les exigences de financement de contrepartie), ainsi que pour la passation des marchés et le versement des fonds (le détail de ces procédures variant considérablement d'un pays à l'autre en fonction des conditions considérées comme les plus dispendieuses et lourdes).
- **Recours aux mécanismes publics** : recours maximum aux mécanismes publics du pays bénéficiaire pour la gestion financière, la passation des marchés et le suivi/l'évaluation des résultats (p. ex. institutions supérieures de contrôle). Il est logique de prier les partenaires du développement de prévoir un plan privilégiant les mécanismes publics et de présenter chaque année des rapports décrivant les progrès réalisés, en justifiant les exemptions éventuellement requises.
- **Déliement** : il s'agit d'éviter les arrangements liant l'aide à l'exportation de marchandises, services ou compétences du pays donateur, qui limitent en général les résultats de l'aide et son intérêt. Lorsqu'il n'est pas possible d'éviter une coopération liée, il convient d'en vérifier rigoureusement la rentabilité.
- **Réduction des coûts de transaction** : il peut notamment s'agir des engagements suivants : a) répartition du travail entre partenaires du développement, afin d'éviter que les projets ne s'accumulent dans certains secteurs alors que d'autres sont délaissés; b) priorité au co-financement par apport tacite, dans le cadre duquel un donateur en représente un autre, ou à la mise en commun des financements destinés à soutenir les programmes gouvernementaux; c) coordination et consolidation des missions et de l'analyse sous l'égide du gouvernement; d) respect d'une «période d'abstention» ou de «réserve» au cours de laquelle aucune mission n'est reçue (p. ex. pendant l'examen du budget); et e) recours de plus en plus rare à des unités chargées de la mise en œuvre des projets en exigeant des partenaires du développement qu'ils prévoient officiellement leur suppression progressive.
- **Améliorer la prévisibilité** : prier les partenaires du développement de prévoir que leurs versements trimestriels transitent par le budget et arrivent dans les délais convenus, ainsi que de formuler une répartition indicative des ressources à moyen terme (en général sur une période de 3-5 ans, correspondant soit au plan national de développement, soit au calendrier à moyen terme des dépenses budgétaires).
- **Conditionnalité** : il s'agit de veiller à ce que la politique en matière d'aide soit alignée sur la stratégie d'endettement du gouvernement et incite à privilégier les dons et les prêts à des conditions avantageuses, le cas échéant en définissant clairement les procédures et les circonstances justifiant l'octroi de prêts à des conditions normales.
- **Responsabilité mutuelle** : les gouvernements et les partenaires du développement sont invités à s'engager à élaborer des cadres de suivi assortis d'indicateurs destinés aux gouvernements et aux donateurs individuels, à rédiger des rapports annuels conjoints faisant le point de l'avancée des travaux, à rendre publics ces analyses et les débats en résultant, ainsi qu'à mener à bien, à intervalles de 3 ans, une évaluation indépendante des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la politique en matière d'aide.
- **Responsabilité nationale** : il convient de veiller à ce que la politique en matière d'aide respecte le principe de la responsabilité nationale, qui exige avant tout de présenter au parlement un rapport annuel concernant la mise en œuvre de la politique en matière d'aide dans le contexte de la stratégie nationale de développement et de veiller à ce que le parlement et les OSC soient bien représentés dans les structures de mise en œuvre.

- **Transparence** : présentation au gouvernement de rapports de meilleure qualité et publiquement accessibles explicitant les fruits de la coopération en matière de développement.

Le cadre du suivi de la politique prévu peut, s'il est prêt au moment de la publication de cette dernière, être mis en annexe au texte.

Institutions et mécanismes chargés de la mise en œuvre

Ce chapitre (2000 mots environ) doit présenter les arrangements institutionnels et la coordination requis par l'exécution de la politique. Comme indiqué dans le détail au chapitre 4, il convient de préciser quelles structures publiques (dont le parlement) sont juridiquement responsables de la gestion de la coopération au développement et de désigner les mécanismes et les structures chargés de la coordination politique et technique, tant au sein du gouvernement qu'entre ce dernier et ses partenaires. Dans la mesure du possible, il convient d'insérer à ce stade du texte des diagrammes présentant la composition et les compétences de chaque structure (voir l'exemple donné à l'annexe).

Ce chapitre est particulièrement important dans les pays dans lesquels l'aide est administrée par une multitude d'institutions. Il permet de préciser les responsabilités, d'éviter les doublons et de rationaliser la procédure. L'attribution détaillée des compétences peut faire l'objet d'une annexe, le cas échéant.

Il conviendrait enfin, dans ce chapitre, de préciser s'il existe une équipe ou un mécanisme indépendant chargé de revoir la politique en matière d'aide, quelle sera sa nature, qui nommera ses membres et comment ses conclusions seront débattues. Pourrait également figurer ici la mention d'un mécanisme ad hoc de résolution des différends entre le gouvernement et ses partenaires du développement, ainsi que de toutes les démarches restant à entreprendre pour faciliter la mise en œuvre de la politique.

Encadré 2 : Les politiques en matière d'aide doivent-elles aller au-delà de l'aide ?

Comme le savent un grand nombre de gouvernements des pays en développement, les gouvernements partenaires peuvent avoir, en dehors de l'aide publique au développement, d'autres politiques susceptibles d'influer de façon encore plus décisive sur leurs perspectives de développement. L'élimination des subventions à l'agriculture dans les pays de l'OCDE pourrait, par exemple, donner une nouvelle dimension significative à la coopération au développement dans le secteur agricole. Idéalement, il convient donc que les politiques en matière d'aide aillent « au-delà de l'aide » en abordant la politique menée par les gouvernements partenaires dans d'autres domaines, ce qui pèserait en faveur d'une plus grande cohérence des politiques et éviterait que les bienfaits de l'aide ne soient contrebalancés par la mise en œuvre de politiques néfastes dans d'autres secteurs.

Tel était l'objectif de la « politique de partenariat » adoptée en 2012 par l'Ouganda, qui prévoyait, de la part du gouvernement comme de ses partenaires de développement, des engagements en ce qui concernait les politiques relatives au commerce, aux technologies, aux changements climatiques, à l'évasion fiscale, à l'agriculture, à l'intégration régionale, aux migrations et aux transferts de fonds. Le gouvernement a par exemple accepté de réviser sa stratégie de développement agricole et rurale, tout en incitant ses partenaires à développer l'aide et les transferts de technologie dans le domaine agricole. Pour leur part, les partenaires ont accepté d'éliminer de leurs politiques les pratiques discriminatoires et d'améliorer l'accès au marché des produits en provenance de l'Ouganda.

Il s'est toutefois avéré impossible de superviser les engagements pris par les partenaires du développement au moyen d'objectifs annuels individuels en raison de la multiplicité des questions et des parties prenantes en cause et du fait que ces points échappent au contrôle des institutions chargées du développement dans les pays partenaires. Le gouvernement et les donateurs ont décidé d'analyser annuellement les progrès accomplis dans ces domaines, ainsi que d'en discuter à intervalles réguliers pour promouvoir la cohérence entre la position adoptée par le gouvernement et celle de ses partenaires du développement à tous les échelons.

Comment les politiques sont-elles élaborées et adoptées ?

L'élaboration et l'adoption des politiques varient beaucoup d'un pays à l'autre. Elles dépendent notamment du degré de confiance régnant entre le gouvernement et ses partenaires du développement, ainsi qu'entre le gouvernement et ses partenaires nationaux, de la puissance des pressions politiques exercées en faveur de la signature d'un accord entre le gouvernement et les donateurs, mais aussi de la mesure dans laquelle le groupe des donateurs reprend effectivement à son compte l'engagement d'améliorer l'efficacité de l'aide dans le pays.

Il est opportun de placer les opérations sous la houlette d'une équipe spéciale, d'un comité de pilotage ou d'un groupe de travail créé à cet effet et composé de deux ou trois hauts représentants de grandes institutions publiques, de deux ou trois experts en matière d'efficacité de l'aide travaillant pour des institutions donatrices animées du même esprit, de membres du parlement, d'OSC et d'autres parties prenantes nationales, ainsi que du représentant d'une organisation faîtière sectorielle privée (Chambre de commerce p. ex.). Il faut que cette instance soit habilitée à recruter des experts et à financer et organiser des ateliers et des séminaires, le cas échéant. Elle peut notamment être chargée de s'assurer de la qualité des avant-projets et d'éviter d'irriter les représentants des parties prenantes.

Presque toutes les politiques en matière d'aide sont élaborées avec l'apport de consultants externes, dont la perspective impartiale, l'expérience des bonnes pratiques d'autres pays et la connaissance des engagements pris antérieurement par les gouvernements et les donateurs dans d'autres enceintes nationales et internationales complètent idéalement les compétences du personnel local des donateurs et des parties prenantes non exécutives.

Le nombre de pays développant des compétences dans ce domaine augmentant progressivement, les gouvernements qui se lancent aujourd'hui dans l'élaboration d'une politique en matière d'aide peuvent prendre conseil auprès de pays se trouvant dans une situation comparable à la leur. Il est essentiel de prévoir des consultations précoces et approfondies, tout particulièrement avec les fonctionnaires chargés de la gestion de l'aide et les responsables politiques à l'échelle nationale, afin de déterminer les points clés devant figurer dans la politique. Les meilleures politiques sont en général celles qui ont été élaborées par les responsables nationaux dans le cadre d'un séminaire de travail.

Il se pourrait que les politiques en matière d'aide existantes doivent être renforcées dans un grand nombre de pays pour les adapter à l'évolution récente de la situation nationale ou mondiale ou garantir le caractère approprié du cadre de suivi (soit la présentation de rapports annuels et l'évaluation de la performance des divers donateurs). La marche à suivre pour réaliser ces bilans peut en général être simplifiée (nombre nettement inférieur d'avant-projets et de réunions) dès lors que les gouvernements et les donateurs ont surmonté leur réticence à lancer une telle procédure. Comme déjà indiqué, il convient de revoir ces politiques tous les 3 à 5 ans.

Il faut que la procédure soit immédiatement inclusive et fasse participer les fournisseurs d'aide n'appartenant pas à l'OCDE, les parlementaires et les autres parties prenantes nationales concernées. Ce caractère inclusif peut se révéler délicat et doit être soigneusement préparé.

La relation avec les fournisseurs d'aide n'appartenant pas à l'OCDE (gouvernements du sud, organisations multilatérales Sud-Sud, OSC, fondations et fonds mondiaux)

- **Représentation** : il n'est pas rare que les gouvernements du sud, les organisations multilatérales et les fondations et fonds mondiaux ne soient pas représentés dans le pays bénéficiaire et qu'il faille donc les inviter au tout début de la procédure à venir assister aux réunions les plus importantes.
- **Cadres** : la majeure partie des fournisseurs disposent de leur propre cadre ou mode privilégié d'évaluation de l'efficacité et des résultats et il convient d'en tenir compte. Parmi leurs critères peuvent figurer la rapidité et le rapport coût/efficacité des interventions, le caractère adéquat de la technologie (dans les cas de coopération Sud-Sud) ou des principes d'efficacité en rapport avec les OSC (p. ex. la qualité du partenariat avec les organisations nationales).⁶

⁶ Pour de plus amples informations concernant les caractéristiques et les critères de la coopération Sud-Sud, voir le chapitre 3 de l'IDCR (Rapport sur la coopération internationale pour le développement) 2013. Pour de plus amples informations concernant l'efficacité dans le contexte des OSC, voir <http://cso-effectiveness.org/about.001?lang=en>.

La relation avec les partenaires nationaux (parlement, société civile, travailleurs, secteur privé)

- **Représentation** : la complexité de la représentation des divers groupes exige des consultations et des équilibres délicats visant à garantir une représentation équitable ne gonflant pas inutilement le nombre des consultations. En ce qui concerne le parlement, les meilleurs représentants sont en général les présidents ou les membres les plus en vue des commissions chargées de la stratégie nationale de développement et du budget. Dans le cas des groupes représentant la société civile, il conviendra de choisir le dirigeant d'une coalition nationale d'OSC impliquée dans les grandes questions économiques et l'efficacité de l'aide, voire un représentant chargé de questions transversales précises, notamment l'égalité des sexes ou la viabilité environnementale. Il est important de veiller à garantir une représentation équilibrée des partis politiques rivaux (représentation de l'opposition), des syndicats et des fédérations du secteur privé. Sauf exception, il est impératif que les partenaires puissent choisir leurs propres représentants.
- **Besoins en matière de renforcement des capacités** : nombreuses sont les parties prenantes non exécutives qui n'auront pas pris part aux discussions relatives à l'aide. Il convient donc de leur expliquer les raisons pour lesquelles la question mérite leur attention. Il faudra par conséquent leur présenter le contenu de la politique pour leur permettre de contribuer de façon efficace à son élaboration et à sa mise en œuvre. Il faut prévoir le renforcement des capacités à un stade précoce de la procédure dans le but de permettre aux parlementaires et aux autres parties prenantes nationales de faire entendre leur voix.
- **Différences de priorités** : du fait que l'ensemble des partenaires est représenté, les discussions peuvent prendre un tour plus complexe en s'élargissant à des questions subsidiaires telles que le mode d'amélioration du contrôle parlementaire de l'aide, la place de la société civile et la liberté d'expression et d'association, les droits des travailleurs et les normes du travail, ainsi que la promotion du secteur privé national. Il est conseillé d'intégrer ces points dans la procédure en consultant immédiatement les partenaires sur l'ensemble des questions et en les invitant à proposer, par l'intermédiaire de leur représentant dans l'équipe spéciale ou le comité de pilotage, des libellés sur un certain nombre de points clés directement liés à l'incidence de l'aide.

La **procédure recommandée pour élaborer une politique** prévoit les étapes suivantes :

- a) rapport initial résumant l'avis des responsables gouvernementaux, des donateurs, des parlementaires et des partenaires nationaux sur les points clés, présentant les grandes lignes de la politique proposée et évoquant la procédure envisagée pour faire avancer la discussion. Il est essentiel de veiller à ce que cette procédure prévoit la participation de tous les partenaires du développement et les parties prenantes nationales.
- b) Avant-projet présentant la raison d'être, les principes et la finalité de la politique, et proposant au gouvernement et aux donateurs des structures institutionnelles et des objectifs de politique détaillés. Un séminaire rassemblant les fonctionnaires publics chargés de la gestion de l'aide constitue le cadre idéal pour l'élaboration d'un tel avant-projet.
- c) Formulation, par une équipe spéciale ou autre groupe directeur, d'observations concernant cet avant-projet, en prélude à un séminaire visant à débattre d'un projet révisé avec un éventail plus large de parties prenantes. Ce texte est ensuite modifié, devenant ainsi l'avant-dernier projet de politique.
- d) Avant-projet de cadre de suivi présentant la finalité du suivi, ses modalités, ainsi que, pour chaque objectif de la politique, les indicateurs utilisés et leur mode d'utilisation.
- e) Formulation, par une équipe spéciale ou autre groupe directeur, d'observations concernant cet avant-projet, en prélude à un séminaire visant à débattre d'un projet révisé avec un éventail plus large de parties prenantes. Ce texte est ensuite modifié, devenant ainsi l'avant-dernier projet de cadre de suivi.
- f) Etablissement des niveaux de référence des indicateurs destinés à mesurer les progrès accomplis, le cas échéant en sondant les donateurs et en complétant par les informations recueillies dans le système national de gestion de l'information sur l'aide.
- g) Projet définitif fixant, en fonction des niveaux de référence retenus, des objectifs annuels suffisamment ambitieux pour chaque indicateur. Le degré d'ambition est évalué à la lumière des engagements pris à l'échelon international et des négociations intervenues à l'échelle nationale entre le gouvernement et les donateurs. Les donateurs se réunissent pour entériner la dernière mouture du texte et préparer son adoption.

- h) Approbation de la politique et du cadre de suivi par les autorités gouvernementales et parlementaires concernées (p. ex. conseil des ministres, commission des finances du parlement).
- i) Signature par le gouvernement, les donateurs et les parties prenantes nationales, d'un document conjoint. Ce document peut parfois prendre la forme d'une courte déclaration des représentants gouvernementaux et des partenaires du développement annonçant, au terme d'une réunion à haut niveau, qu'ils sont arrivés à un accord concernant la politique et ses indicateurs. Un mémorandum d'accord plus long, signé par tous les acteurs et définissant clairement les rôles et les responsabilités de chacun, constitue une solution préférable.

Il est également essentiel d'obtenir un accord concernant **les toutes premières mesures de mise en œuvre de la politique** : diffusion large, réorganisation des responsabilités en matière de gestion de l'aide et des mécanismes de coordination, intégration complète des parties prenantes non exécutives et des donateurs n'appartenant pas à l'OCDE/aux OSC, élaboration d'un calendrier de mise en œuvre et évocation des mesures s'imposant urgemment pour renforcer les capacités du gouvernement, du parlement et des OSC. Il convient aussi de discuter de la procédure permettant de franchir ces premières étapes (éventuellement en octroyant le statut d'organe permanent à l'équipe spéciale ou au groupe chargé de la conception de la politique).

Comment les politiques sont-elles mises en œuvre ?

Les études et les sondages menés par le FCD ont permis de mettre en évidence trois facteurs clés pour mettre en œuvre les politiques et faire évoluer le comportement des gouvernements et des partenaires du développement dans un sens permettant de mettre mieux à profit l'aide. Ces facteurs sont les suivants :

Cadre de suivi

Le cadre de suivi de la politique doit comporter des indicateurs clairement définis pour chacun des objectifs fixés au gouvernement et aux partenaires du développement, des niveaux de référence éprouvés (déterminés par sondage, le cas échéant), des objectifs ayant été intégralement négociés pour chaque année couverte par la politique et une indication claire de la façon dont chaque indicateur sera supervisé.

Ce cadre devrait être accompagné d'un texte décrivant l'objectif du suivi et ses modalités, en soulignant les efforts qu'il ne manquera pas d'exiger de la part de tous. La majeure partie des informations peuvent être extraites d'études déjà réalisées ou prévues (par le Partenariat de Busan, p. ex.) et des systèmes nationaux d'information sur l'aide. Idéalement, pour éviter de continuer à dépendre d'études, il faudrait que les gouvernements se fixent progressivement comme objectif que leurs partenaires du développement incluent les caractéristiques et les résultats de leur financement dans les «rapports de suivi sur l'aide» qu'ils présenteront à intervalles réguliers.

Cadre institutionnel

Il s'agit ici de préciser le plus clairement possible quelles instances publiques (dont certaines commissions parlementaires précises) sont légalement responsables de la gestion de la coopération au développement. Ceci vaut à toutes les étapes : élaboration de la politique, planification et programmation, contacts et négociations avec les partenaires du développement, accord, approbation et signature des dons ou des prêts, mise en œuvre et suivi concret et financier, comptabilité, audit et évaluation.

La coordination de la stratégie nationale de développement entre les instances publiques, d'une part, et le gouvernement et les partenaires du développement, d'autre part, est également concernée. Dans l'idéal, plutôt que de créer des structures parallèles supplémentaires pour la coordination de l'aide, les partenaires du développement et les parties prenantes nationales pourraient prendre part à des réunions spéciales des structures de coordination gouvernementales (voir l'annexe qui donne l'exemple de l'Ouganda).

Il faut veiller à instaurer une coordination sur trois plans : politique (ministres), administrative (p. ex. secrétaires permanents) et technique (à l'échelon du directeur général ou des directeurs). Toutes les structures d'appui (groupes de travail sectoriels ou équipes spéciales chargés de promouvoir la politique) devront également être définies.

Evaluation annuelle des progrès

Un rapport analytique doit permettre de faire chaque année le point des progrès enregistrés dans le cadre du suivi. Cette évaluation doit porter sur les résultats consolidés et ventilés des différents pays donateurs ou institutions multilatérales, dans le but de déterminer les domaines dans lesquels les progrès sont les plus urgents. Les entraves aux progrès doivent être ouvertement abordées dans le but de recommander des mesures visant à les abaisser. Il est en général logique de confier une telle évaluation au gouvernement bénéficiaire, hormis lorsque la relation entre ce dernier et les donateurs est mauvaise. Dans un tel cas, les conclusions et recommandations d'un évaluateur externe indépendant peuvent avoir davantage de chances d'être bien accueillies.

Cette évaluation doit être débattue lors d'une réunion de coordination rassemblant les représentants au plus haut niveau du gouvernement et des partenaires du développement, afin que les hauts responsables des deux parties soient présents et puissent fixer des mesures correctives, le cas échéant. Le rapport d'évaluation définitif doit être présenté à la commission parlementaire concernée.

Deux facteurs supplémentaires peuvent s'avérer propices à la mise en œuvre :

- **Renforcement des capacités de toutes les parties prenantes** : tout renforcement ultérieur des capacités des représentants locaux des donateurs, des fonctionnaires publics chargés de la gestion de l'aide, des parlementaires, de la société civile, des travailleurs et des groupes du secteur privé leur permettra de contribuer plus efficacement à la conception et à la mise en œuvre de la politique. Comme déjà indiqué, c'est durant la phase de conception que les arrangements requis devraient idéalement être instaurés. La mise en œuvre exige en général un plan exhaustif et bien financé de renforcement des capacités de toutes les parties prenantes.
- **Evaluations et mises à jour régulières de la politique** : même la meilleure des politiques n'est pas éternelle. Il convient, dans l'idéal, de prévoir tous les 3 à 5 ans (à un rythme correspondant à peu près à celui de la stratégie nationale de développement) une évaluation indépendante de la politique en matière d'aide. Il est bon de fixer le rythme des évaluations dans la politique initiale.

En dernière analyse, la mise en œuvre d'une politique en matière d'aide ne porte ses fruits que si la relation plus globale entre le gouvernement et les partenaires du développement est saine et nourrie par une confiance croissante. Veiller à l'émulation entre pairs, augmenter le nombre d'indicateurs et l'ambition des objectifs, convenir ensemble des mesures destinées à régler les problèmes rencontrés et ajuster les structures de mise en œuvre, le cas échéant, contribue à ce que cette condition fondamentale soit remplie. Les pays qui se sont lancés dans ce travail ont constaté une amélioration spectaculaire du comportement du gouvernement et des partenaires du développement, ainsi que des résultats enregistrés par dollar d'aide consacrée au développement.

Références et bibliographie

Action Aid (2011), *Real Aid: Ending Aid Dependency*, consultable à l'adresse suivante: http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/real_aid_3.pdf

FCD (ECOSOC), *Third Global Accountability Survey on Mutual Accountability*, (Preliminary results), mars 2014

UIP (2011), *Renforcer le rôle du parlement en matière d'efficacité de l'aide et du développement*, mars

Killick, Tony (2008), *Taking Control: aid Management Policies in Least-Developed Countries*, note d'information pour le Rapport 2008 sur les PMA de la CNUCED

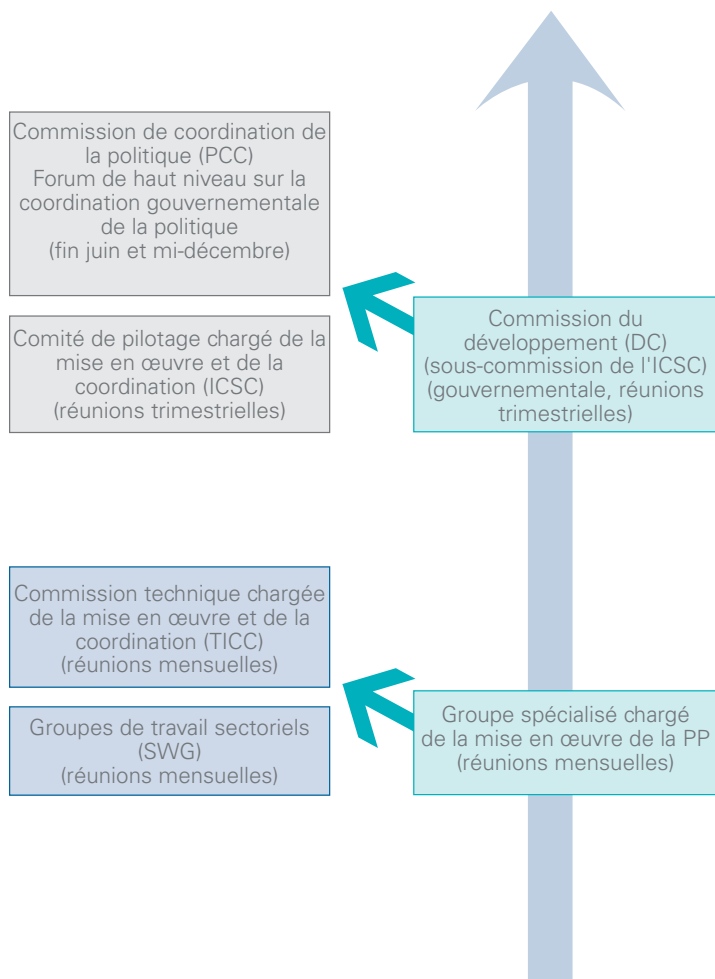
Martin, Matthew ; Watts, Richard et Rabinowitz, Gideon (2012), *Monitoring Implementation of the Busan Partnership Agreement*, rapport élaboré pour Action Aid, Concord, Oxfam, Save the Children et le UK Aid Network, avril

CNUCED (2008), *Evolution des modalités du partenariat pour le développement*, chapitre 3 du Rapport sur les pays les moins développés, consultable à l'adresse suivante : http://unctad.org/en/docs/ldc2008_en.pdf

ONU DAES (2011), *Mutual Accountability for Development Cooperation: Where Next?* Note d'information à l'intention du Forum pour la coopération en matière de développement de l'ECOSOC, novembre

Annexe : Politique de partenariat de l'Ouganda

Mécanismes de mise en œuvre et coordination



Il est prévu d'évaluer la mise en œuvre de la politique de partenariat lors de réunions conjointes (gouvernement et partenaires) du PCC en juin et décembre. Au cours de l'une de ces réunions, il sera question de l'évaluation annuelle de la PP avec les parties prenantes nationales (dont le parlement, la société civile et le secteur privé).

Au cours de leurs quatre réunions conjointes, l'ICSC et les partenaires du développement superviseront et débattront dans le détail de la mise en œuvre des programmes de coopération et de la PP.

La DC évaluera les programmes/projets, fixera les modalités de financement appropriées et chapeautera l'analyse des progrès enregistrés par la PP et la soutenabilité de la dette.

Instance mixte, la TICC étudiera les rapports décrivant la mise en œuvre sectorielle des programmes de coopération au développement.

Les SWG (auxquels prendront part des représentants des parties prenantes nationales) intégreront la coopération au développement dans la planification sectorielle et la reddition de comptes.

L'équipe spéciale chargée de la PP (à laquelle siégeront des représentants des parties prenantes) contribuera à la mise en œuvre de la PP par le biais d'évaluations, d'analyses et du renforcement des capacités.

Copyright © Union interparlementaire 2015

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, transmettre ou stocker dans un système de recherche documentaire, partiellement ou totalement, la présente publication sous quelque forme ou par quelque moyen, électronique ou mécanique que ce soit, y compris par la photocopie ou l'enregistrement, sans l'autorisation préalable de l'Union interparlementaire.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit ni prêté ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

Les demandes de reproduction ou de traduction en tout ou partie du texte de la présente publication seront accueillies favorablement. Elles doivent être adressées à l'Union interparlementaire. Les Parlements membres et leurs institutions parlementaires peuvent reproduire ou traduire en tout ou partie le texte de la présente publication sans autorisation, mais sont priés d'en informer l'Union interparlementaire.

ISBN 078-92-9142-628-7 (UIP)



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

Union interparlementaire
5, chemin du pommier
CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Genève
Téléphone : + 4122 919 4150
Fax : + 4122 919 4160
Adresse électronique : postbox@ipu.org
Site web : www.ipu.org

**Bureau de l'Observateur permanent de
l'Union interparlementaire auprès
des Nations Unies**
336 East 45th Street, Tenth Floor
New York, N.Y. 10017
Etats-Unis
Téléphone : +1 22 919 58 80
Fax : +1 22 919 39 54
Adresse électronique : ny-office@ipu.org

Traduit de l'anglais par Pascale Bouquet
Mise en page par Ludovica Cavallari