

Titre

Reality of Aid Edition Africaine 2008

Défis de la mise en oeuvre de la déclaration de Paris en Afrique

Point sur l'harmonisation, l'alignement et la gestion des résultats

Remerciements

La publication de *l'Édition Africaine 2008 de Reality of Aid* est le résultat d'une revue complète de l'efficacité de l'aide par rapport aux rôles et aux responsabilités des parties prenantes de la Déclaration de Paris. La publication est basée sur les informations fondamentales réunies par l'équipe de recherche à travers son interaction avec aussi bien les partenaires au développement que les gouvernements des pays africains.

Le thème de cette édition se situe dans le cadre de l'édition globale de Reality of Aid et est axé sur le traitement des circonstances spéciales auxquelles est confronté le continent africain dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

La publication a été préparée par une équipe de chercheurs composée de Opa Kapijimpanga, Samuel Nnah Ndobe et Marta Cumbi. La section introductive est basée sur les messages-clés des consultants tirés de tous les chapitres. Dr Nancy Dubosse a reçu et révisé le manuscrit, pendant que la publication du texte a été dirigée par Megan Allardice.

Le travail a été finalisé sous la supervision de Vitalice Meja, Directeur du Lobby et du Plaidoyer et Représentant Afrique de Reality of Aid. La couverture a été conçue par Mandla Hadebe qui a également eu la responsabilité de la mise en page globale et de la conception graphique.

Table des matières

Remerciements	1
Liste des sigles.....	3
INTRODUCTION.....	1
Harmonisation et Efficacité de l’Aide: Une perspective africaine.....	5
Introduction	5
L’évolution du concept de l’harmonisation de l’aide	5
Harmonisation de l’aide	7
<i>Approches Programme</i>	7
<i>Liberia</i>	7
<i>Mozambique</i>	7
<i>L’Ouganda</i>	8
<i>Cameroun</i>	8
<i>Sénégal</i>	9
<i>Ghana</i>	9
<i>Tanzanie</i>	10
<i>Kenya</i>	10
<i>Zambie</i>	11
<i>Missions conjointes</i>	11
<i>Sénégal</i>	11
<i>Ghana</i>	11
<i>Ouganda</i>	11
<i>Cameroun</i>	12
<i>Tanzanie</i>	12
<i>Kenya</i>	12
<i>Mozambique</i>	13
<i>Liberia</i>	13
<i>Zambie</i>	13
<i>Travaux d’analyse en partenariat</i>	14
<i>Sénégal</i>	14
<i>Tanzanie</i>	14
<i>Kenya</i>	15
<i>Ghana</i>	15
Temps forts des expériences d’harmonisation au niveau pays	16
<i>Politique et Stratégie de l’aide</i>	26
<i>Définition des systèmes nationaux</i>	31
<i>Les Analyses de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière de la Banque Mondiale</i>	34
<i>Rapports du FMI sur le respect des normes et codes de transparence fiscale</i>	34
Tableau 1 Exemples de pays africains évalués selon le Fiscal ROSC	35
<i>Audits de la Commission Européenne</i>	37
<i>Risque fiduciaire et responsabilité financière</i>	38
<i>Directive CONTACT du PNUD</i>	38
Informations contextuelles	52
<i>Liens entre les Stratégies nationales de développement et les processus budgétaires</i>	55
<i>Cadres de production de rapports et d’évaluations axés sur les résultats</i>	56
<i>Lier les ressources aux résultats</i>	60
<i>Organes de statistiques</i>	62
<i>Implication des bailleurs de fonds</i>	62
Coordination entre ministères	62

<i>Capacité de suivi-évaluation</i>	62
<i>Gouvernance</i>	62
Recommandations	66

Liste des sigles

AAP	Plan d'Action et d'évaluation (Banque Mondiale /FMI)
AER	Revue de l'Efficacité de l'aide
BAD	Banque Africaine pour le Développement
AFRODAD	African Forum and Network on Debt and Development (Forum Africain sur la Dette et le Développement)
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience Acquise
APIR	Revue de la Mise en oeuvre (du PEAP – Ouganda)
AU	Union Africaine
BDP	Balance des Paiements
BSWG	Groupe de Travail sur l'Appui Budgétaire (de la Stratégie de Partenariat pour l'Afrique)
CFAA	Evaluation-pays de l'Imputabilité financière
ACDI	Agence Canadien pour le Développement International
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Marché commun de l'Afrique de l'Est et Australe)
CONTACT	Evaluation-pays de l'Imputabilité et la Transparence (PNUD)
CPAR	Rapport Analytique des passations de marché dans le pays (Banque Mondiale)
CPPN	Réseau des passations de marché du Commonwealth (Commonwealth Public Procurement Network)
CPP	Stratégie de Partenariat Pays
OSC	Organisation de la Société Civile
CSPR	Civil Society for Poverty Reduction (Zambie)
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
DANIDA	Danish International Development Agency (Agence Danoise pour le Développement International)
DAS	Development Assistance Strategy (Malawi)
DfID	Department for International Development (UK)
DPG	Development Partners Group (Tanzanie)
CE	Commission Européenne
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
EFMAP	Enhanced Financial Management Action Plan (Kenya)
SRE	Stratégie de Reprise Economique (pour la création d'emplois et de richesses – Kenya)
FATF	Financial Action Task Force
AFD	Agence Française pour le Développement
PSFE	Programme Sectoriel Forêt Environnement (Cameroun)
FNDP	Cinquième Plan National pour le Développement (Zambie)
FSAP	Politique Sectorielle d'évaluation financière (Banque Mondiale/FMI)
ABG	Appui Budgétaire Général
GDDS	General Data Dissemination Standard (FMI)
PIB	Produit Intérieur Brut
GEMAP	Programme d'Assistance à la Gouvernance et la Gestion Economique (Liberia)
GPRS	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté du Ghana
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
VIH	Virus d'Immunodéficience Humaine
IDASA	Institut Démocratique de l'Afrique du Sud
IFAD	Fond International pour le Développement Agricole
IFI	Institution Financière Internationale
IFMIS	Integrated Financial and Management System
FMI	Fonds Monétaire International
IMG	Groupe Indépendant de Suivi
IPPD	Integrated Personnel Payment System (Kenya)
IUCN	Fonds Mondial pour la Nature
JAS	Stratégie Commune d'Assistance
JAST	Joint Assistance Strategy for Tanzania

JASZ	Joint Assistance Strategy for Zambia
JCPR	Joint Country Programme Review (Malawi)
KERP	Kenya External Resource Policy
KfW	Kredit für Wiederaufbau
KJAS	Kenya Joint Assistance Strategy
LFI	Liberia Forestry Initiative
MaSSAJ	Malawi Safety, Security and Access to Justice
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
MGDS	Malawi Growth and Development Strategy
Mkukuta	Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (Tanzanie)
CDMT	Cadre de Dépense à Moyen Terme
NePAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ODA	Aide Officielle au Développement
OECD	Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques (Europe)
OMPR	Réformes des Procédures Officielles de Passation de Marchés (Sénégal)
OVC	Enfants Orphelins et Vulnérables
PAF	Cadre d'évaluation des performances
PAP	Partenariat d'appui aux Programmes (Mozambique)
PAR	Rapport Annuel sur la Pauvreté (Mozambique)
PARPA	Plano de Accao para Reducao da Pobreza Absoluta (Mozambique)
PBA	Approche Programme
PEAP	Plan d'Eradication de la Pauvreté (Uganda)
PEFA	Imputabilité financière des dépenses publiques
PEMFA	Gestion des Dépenses Publiques et Responsabilité Financière
PER	Revue des Dépenses Publiques
ESDP	Enquête de suivi des dépenses publiques
PFM	Gestion des Fiances Publiques
PFM	Partnership Framework Memorandum (Tanzania)
PFMS	Système de Gestion des Finances Publiques
PIU	Unité Parallèle de Mise en Œuvre
PPC	Commission des passations de marchés
PPME	Public Procurement Monitoring and Evaluation (Ghana)
ABRP	Appui Budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté
FRPC	Facilité de Réduction de la Pauvreté et la Croissance
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
CARP	Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté
PARP	Prêt d'Appui à la Réduction de la Pauvreté
ROSC	Report on Observance of Standards and Codes (FMI)
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
SDDS	Special Data Dissemination Standard (FMI)
SFFP	Strategic Framework for the Fight against Poverty (Zambia)
SIDA	Agence Suédoise pour le Développement International
SPA	Stratégie de partenariat pour l'Afrique
SWAp	Approche Sectorielle
SWG	Groupe de Travail Sectoriel
TAS	Tanzania Assistance Strategy
UJAS	Uganda Joint Assistance Strategy
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme conjoint de l'ONU sur le VIH/SIDA
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le Droit Commercial International
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
CEA	Commission Economique pour l'Afrique
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNMIL	Mission des Nations Unis au Liberia
USAID	Agences des Etats-Unis pour le Développement International
WHIP	Wider Harmonisation in Practice (Zambia)
OMS	Organisation Mondiale de la Santé (des Nations Unies)

Formatted: French (France)

INTRODUCTION

Une prise de conscience grandissante est en cours au sein des gouvernements des pays en voie de développement que leurs propres actions et comportements sont aussi importants pour l'efficacité de l'aide dans le monde en voie de développement que ceux des gouvernements donateurs. En effet, l'émergence d'expressions telles que « la responsabilité mutuelle », « le partenariat » et « le dialogue » dans le discours actuel de l'aide est une reconnaissance claire des erreurs passées. Il y a un mouvement grandissant des bailleurs de fonds vers un appui systématique aux plans conçus par les bénéficiaires pour la réalisation des résultats de développement, une utilisation plus accrue des systèmes nationaux et des actions plus coordonnées et prévisibles au sein des multiples bailleurs de fonds. Les bailleurs de fonds ont signé un engagement pour améliorer l'harmonisation de l'aide à Rome en 2003 et, plus récemment, la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide. La dernière définit cinq principes de base pour les bailleurs de fonds, ainsi qu'un ensemble de douze indicateurs à utiliser pour déterminer si oui ou non si la fragmentation se réduit et que la coordination s'améliore. Les principes de la déclaration de Paris sont :

1. L'APPROPRIATION : les pays partenaires exercent un leadership efficace sur les politiques et stratégies de développement et coordonnent les actions de développement;
2. L'ALIGNEMENT : les bailleurs de fonds basent leur appui général sur les stratégies nationales de développements, les institutions et procédures des pays partenaires ;
3. L'HARMONISATION : les actions des bailleurs de fonds sont plus harmonisées, transparentes et collectivement efficaces ;
4. La GESTION AXEE SUR LES RESULTATS : la gestion et la mise en oeuvre de l'aide orientées vers les résultats souhaités et utilisation de l'information pour améliorer la prise de décision ; et
5. La RESPONSABILITE MUTUELLE : les bailleurs de fonds et partenaires sont tous comptables des résultats du développement¹.

La Déclaration lance un appel à des actions délibérées de la part des gouvernements africains pour qu'ils exercent le type de leadership qui assure l'appropriation des plans et stratégies nationaux de développement par les citoyens, ainsi qu'un leadership dans l'organisation d'un cadre de partenariat qui prône l'efficacité et des résultats à impacts positifs de l'agenda de gestion de l'aide. Pour que la société civile puisse renforcer sa confiance au leadership des gouvernements, il est important que les gouvernements établissent un lien fort entre la croissance et la réduction de la pauvreté en mieux traduisant les profits économiques en résultats de réduction de la pauvreté. A cet effet, les gouvernements doivent maintenir leur soutien aux secteurs prioritaires, tout en augmentant cumulativement les allocations budgétaires aux programmes de leurs stratégies et plans définis en étroite collaboration avec la société civile.

Les gouvernements africains doivent par conséquent renforcer leur rôle de leadership dans la mise en place de cadres, institutions et programmes nécessaires pour assurer efficacement l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement et la coordination. Ils doivent créer un environnement favorable à la participation des autres acteurs, dont la société civile et les parlements dans tous des débats sur les politiques, notamment dans la formulation et la mise en oeuvre des stratégies nationales de développement, ainsi que dans les partenariats émanant de leurs besoins de financement. Les gouvernements devraient initier un processus de renforcement de la confiance entre le grand public et les bailleurs de fonds en régler le problème de la mauvaise gouvernance et de la mauvaise allocation des ressources que le

continent continue de vivre. Cela impliquera des poursuites judiciaires contre les personnes coupables de crimes et la manifestation d'une forte volonté politique dans la lutte contre la corruption et le règlement de l'inégalité grandissante. Ils devraient également approfondir les réformes du secteur public à travers le renforcement des réformes juridiques et institutionnelles déjà mises en œuvre dans les secteurs des marchés publics et l'autorité de surveillance, tout en accélérant la mise en place d'approches sectorielles.

Il est crucial que les gouvernements renforcent les institutions responsables de la conception, de la planification et de la mise en œuvre aussi bien des plans nationaux que des cadres de financement. Les institutions telles que le bureau central des statistiques, les départements nationaux du plan et les départements des ressources extérieures devraient disposer d'assez de ressources humaines pour être en mesure de rationaliser leurs activités dans le cadre de tous les principes de la Déclaration de Paris.

Du côté des bailleurs de fonds, il devrait y avoir un effort délibéré pour montrer une bonne volonté à entreprendre des réformes des cadres juridiques et politiques en vue d'une mise en œuvre complète de la Déclaration de Paris. L'échec des partenaires au développement dans l'utilisation des procédures nationales, dont les systèmes bancaires, l'autorisation, les passations de marché, la comptabilité, l'audit, les décaissements et les dispositions de production de rapports du fait de l'arrogance absolue et des défaillances constitutionnelles restent une préoccupation pour beaucoup de pays africains. Ainsi, pour l'appropriation de l'aide, les gouvernements estiment que moins de 50% des fonds de l'aide aux gouvernements centraux sont gérés à travers des procédures nationales, remettant gravement en cause la crédibilité de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. D'autres défis sont les difficultés liées à l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds et l'attachement des flux de l'aide à des repères bilatéraux qui n'ont rien à voir avec les principes de la Déclaration de Paris. Des pratiques, procédures et processus continuent de poser des défis à beaucoup de gouvernements. De multiples processus, missions, revues, rencontres et études qui se chevauchent grèvent un poids excessif, aussi bien sur les gouvernements que sur les partenaires au développement sur le terrain. L'échec dans l'alignement et l'harmonisation des systèmes des bailleurs de fonds à ceux des administrations nationales, ajoutée au manque de cohérence de la part des bailleurs de fonds dans l'alignement de leur soutien aux processus budgétaires nationaux, rend la mise en œuvre de la Déclaration de Paris difficile. La forte dynamique en cours pour le règlement de ce problème et la rationalisation de ces différentes procédures dans un cadre dans chaque pays bénéficiaire est la bienvenue. Cela est perçu comme étant un large soutien aux outils d'harmonisation, dont les revues conjointes, le travail conjoint d'analyse, des évaluations conjointes bailleurs de fonds – gouvernements des besoins de renforcement de capacités, des arrangements conjoints de financement, la gestion sectorielle, la délégation du leadership et la participation active dans un secteur, mais pas en capacité de leader. Toutefois, certains partenaires au développement, pris individuellement, ont toujours la volonté de faire pression sur les gouvernements africains pour répondre à leurs cycles de projets spécifiques et délais de financement, au lieu d'utiliser le cycle budgétaire des gouvernements bénéficiaires. Cela est une pratique à décourager.

Pour les bailleurs de fonds l'attitude de « pratiques courantes » et une concentration de leurs efforts sur le suivi du progrès réalisé par le pays africains sans revoir leurs propres performances individuelles s'avèrent insuffisantes. Dans le fond, il devrait y avoir un agenda clair de réformes avec des références définies pour les pays partenaires pour la bonne mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Cela devra induire l'intégration de certains éléments de la Déclaration de Paris dans les constitutions des organisations donatrices individuelles en vue de faciliter les réformes au niveau institutionnel. Un autre fait important serait une revue du contexte politique et des enjeux bilatéraux selon lesquels les principes sont opérationnalisés.

Très étroitement liées à cela, nous avons les conditionnalités qui continuent de jouer un rôle majeur dans la détermination des flux des ressources externes en Afrique. L'aide et l'assistance techniques « conditionnelles » sans entraînement en amont ou perspective de durabilité sapent l'esprit de la Déclaration de Paris. Les conditionnalités politiques existantes aussi bien aux niveaux bilatéraux que multilatéraux et la mise en exergue des intérêts des bailleurs de fonds continuent d'être problématiques. Dans certains cas, le Fonds Monétaire International (FMI) joue un rôle important dans la définition du niveau d'appui que reçoit un pays, avec la plupart des bailleurs de fonds réduisant leur niveau d'appui si le gouvernement choisi de se retirer des programmes du FMI. Parallèlement, le FMI n'est pas impliqué dans le débat sur la redéfinition de l'ossature de l'aide, la coordination et l'alignement dans les pays bénéficiaires. Par conséquent, l'harmonisation entre les trois niveaux (national, bilatéral et multilatéral) n'est pas réellement libre d'imposition de conditionnalités extérieures et les bailleurs de fonds bilatéraux doivent prendre la responsabilité de respecter leurs engagements dans le cadre de la Déclaration de Paris, sans se laisser excessivement influencer par les institutions multilatérales. Il est besoin d'élaborer des références claires, des principes de partenariat et des leviers entre les gouvernements et les bailleurs de fonds, dans l'objectif de se départir de toute forme de conditionnalité.

Le rôle prépondérant que l'aide continue de jouer dans les budgets nationaux de plusieurs pays africains fait que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris est impérieuse pour que l'aide soit efficace. Par conséquent, il est important que les pays africains intensifient leurs efforts de mobilisation des ressources locales et améliorent la qualité des dépenses publiques en vue de réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide. Cela constitue un appel pour que l'Afrique commence à réfléchir au-delà de l'aide et trouve des stratégies de sortie du syndrome actuel de dépendance vis-à-vis de l'aide. A cet effet, la discussion autour des délais de mise en œuvre de la Déclaration de Paris devrait inclure des points de repère pour l'indépendance à l'aide et les incitations pour y parvenir. Les gouvernements pourraient être encouragés à développer une politique de mobilisation des ressources publiques visant à offrir un cadre pour l'amélioration de la participation et la transparence dans la mobilisation des ressources publiques, dont l'aide et un cadre institutionnel plus stratégique, cohérent et coordonné, ainsi que l'amélioration des partenariats et le renforcement de la collaboration avec les organisations internationales de même qu'une meilleure orientation de l'aide bilatérale en Afrique.

Les gouvernements et les bailleurs de fonds reconnaissent le rôle des acteurs non étatiques à travers l'Afrique dans l'efficacité de l'aide, notamment dans le domaine du plaidoyer et le suivi des progrès et des impacts de l'aide. Les Organisations de la Société Civile (OSC) s'impliquent directement dans le développement et dans la mobilisation des ressources pour la réduction de la pauvreté. Par conséquent, il est impératif que leur rôle soit clairement défini et institutionnalisé au niveau national. Cependant, la participation des acteurs non étatiques dans l'influence de la nature des partenariats entre leurs gouvernements et les partenaires au développement est présentement inexistante, c'est-à-dire qu'ils ont à peine l'opportunité de définir l'architecture de l'aide au niveau national. Cette situation est exacerbée par le caractère secret par lequel les négociations bilatérales sur le financement du développement sont menées entre les gouvernements concernés. Les acteurs non étatiques ne sont tenus au courant du processus qu'uniquement à la phase de signature des accords de financement. Le flux d'information varie du niveau rudimentaire au niveau inexistant. Le manque d'engagement structuré, ainsi que le manque d'accès à l'information sur les financements extérieurs ont empêché les institutions-clés telles que les parlements et les OSC à travers le continent en termes d'exigence de transparence et d'obligation de rendre compte de la part de leurs

gouvernements. Les gouvernements ont besoin de faire preuve d'un plus haut niveau d'engagement et de facilitation à la société civile dans le dialogue politique et législatif et la formulation pour que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris soit efficace.

Harmonisation et Efficacité de l'Aide: Une perspective africaine

Introduction

L'agenda international de "l'efficacité de l'aide" est né du travail d'analyse initié par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) en 1996. Un grand pas dans le processus a été la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide (2005)ⁱⁱ. Cette déclaration est fondée sur trois piliers – l'appropriation des politiques par les pays partenaires qui doivent élaborer leurs propres priorités ; l'alignement des bailleurs de fonds à ces priorités ; et l'harmonisation entre les bailleurs de fonds en vue de fixer des mécanismes communs, de simplifier leurs procédures et de partager l'informationⁱⁱⁱ.

Ainsi envisagé, « l'harmonisation » est un outil pour la réalisation d'une plus grande efficacité de l'aide et un moyen pour les bailleurs de fonds pour travailler ensemble. Principalement, l'harmonisation vise à changer la façon dont l'assistance des bailleurs de fonds a été délivrée au cours des 60 dernières années. Au cours de deux dernières années, les bailleurs de fonds ont participé à un bon nombre d'initiatives visant à faciliter l'harmonisation des procédures pour l'offre de l'aide et, par conséquent, à promouvoir le développement. Ces initiatives ont consisté :

- À un travail d'analyse conjointe permettant aux équipes de recherche de gagner du temps et de réduire les débats découlant des analyses différentes ;
- A des mécanismes pour la rationalisation des conditions imposées par les partenaires ; et
- A des accords de coopération déléguée entre les bailleurs de fonds.

Ce chapitre résume l'évolution du concept de "l'harmonisation de l'aide" et considère ce concept en relation avec les accords communs, la simplification des procédures, les travaux d'analyse en partenariat, ainsi que l'analyse des rapports et le suivi des accords. La relation entre l'harmonisation de l'aide et les questions transversales – genre, environnement, Etats en situation d'après-guerre, les droits humains – est explorée. Le lien entre l'harmonisation de l'aide et la société civile est examinée et une analyse est faite de l'impact des l'harmonisation de l'aide et des coûts des transactions de l'aide au développement.

L'évolution du concept de l'harmonisation de l'aide

Lors de l'élaboration de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide de l'Assistance Officielle au Développement (AOD) en Février 2003, les pays donateurs ont reconnu que la prolifération des systèmes de programmation et d'offre de l'aide au développement génère des coûts improductifs de transaction et entravait l'amélioration des capacités des pays bénéficiaires. Par conséquent, ils se sont engagés eux-mêmes à réformer leurs politiques, procédures et pratiques en vue de réduire les missions sur le terrain, revues, rapports et conditionnalités des bailleurs de fonds.

La Déclaration de Rome utilise le terme « harmonisation » dans un sens large pour se référer à l'agenda de l'efficacité de l'aide en général. Le problème majeur identifié dans la Déclaration de Rome est l'impact des systèmes et procédures multiples des bailleurs de fonds qui génèrent des coûts de transaction inutiles pour les pays bénéficiaires. A cet effet, la Déclaration stipule dans son paragraphe 2 que :

...la communauté internationale que nous représentons s'inquiète des éléments qui indiquent fortement qu'au fur et à mesure la large gamme de conditionnalités

et de procédures mises en place par les bailleurs de fonds pour préparer, transmettre et suivre l'aide au développement constituent la cause profonde des coûts improductifs de transaction encourus par les pays bénéficiaires qui contribuent à la réduction de leurs capacités^{iv},

Bien que la Déclaration de Rome lance un appel à un leadership plus important des pays partenaires dans la coordination de l'aide, tous les principaux engagements reviennent aux bailleurs de fonds. Ainsi, le terme « harmonisation » se réfère à ces initiatives des bailleurs de fonds qui pourraient contribuer à l'amélioration de la performance collective^v.

Deux ans après la Déclaration de Rome, l'agenda de l'efficacité de l'aide a été considérablement amplifié par la Déclaration de Paris adoptée en Mars 2005 en vue de parvenir au progrès réalisé dans la mise en œuvre des engagements de Rome et de Marrakech^{vi}. Dans la Déclaration de Paris les engagements ont été formulés en termes d'« Engagements de Partenariat^{vii} », conçus dans l'esprit de la responsabilité mutuelle et basés sur les leçons apprises de l'expérience afin d'exprimer le fait que le changement de comportements était nécessaire aussi bien pour les bailleurs de fonds que les pays bénéficiaires.

Cependant, comme dans la Déclaration de Rome, « l'harmonisation » se réfère aux engagements qui sont principalement centrés sur les bailleurs de fonds. A cet égard, les trois principaux engagements dans la Déclaration de Paris sont :

- 1 Mettre en place dans les pays bénéficiaires, partout là où cela est possible, des mécanismes communs pour la planification, le financement (financement conjoint des projets, par exemple) et le décaissement des fonds de l'aide, en plus du suivi, évaluation, et la notification des autorités publiques de leurs activités et autres contributions de l'aide. Un plus grand recours à la livraison de l'aide basée sur les programmes pourrait contribuer à cet effort (Indicateur 9)^{viii} ;
- 2 Œuvrer ensemble à réduire le nombre de champs de mission et études de diagnostic, dont certaines pourraient s'avérer superflus (Indicateur 10)^{ix}, encourager la formation conjointe en vue de partager les leçons tirées de l'expérience et créer un pool des meilleures pratiques^x ;
- 3 Faire un meilleur usage de leurs avantages comparatifs respectifs aux niveaux sectoriel et national en déléguant, si nécessaire, aux principaux bailleurs de fonds les pouvoirs liés à la mise en œuvre des programmes, activités et autres tâches^{xi}.

Pour que l'harmonisation puisse réussir à travers ces secteurs et niveaux opérationnels, la Déclaration de Paris met l'accent sur le besoin d'améliorer les structures d'incitation en vue d'induire des changements organisationnels.

L'harmonisation des activités des bailleurs de fonds est considérée comme crucial dans les Etats « fragiles » où la Déclaration de Paris stipule qu'il y est besoin que les bailleurs de fonds se concentrent sur les analyses en amont, les évaluations conjointes, des stratégies conjointes et la coordination de leurs engagements politiques, ainsi que la création de bureaux communs à plusieurs bailleurs de fonds^{xii}. Les pays bénéficiaires avec une faible capacité d'appropriation s'engagent à faire des progrès dans la mise en place d'institutions et de structures de gouvernance propice à la gestion des affaires publiques et à offrir à leurs populations la protection, la sécurité et l'accès équitable aux services sociaux de base. Les

baillleurs de fonds oeuvrant dans ces environnements s'engagent à ne pas entreprendre des activités qui pourraient saper ces efforts^{xiii}.

La Déclaration de Paris offre de très peu de références aux questions transversales. Les paragraphes 40 et 41 mettent notamment l'accent sur le besoin d'encourager une approche harmonisée des évaluations de l'état des lieux et le paragraphe 42 stipule que :

...les efforts d'harmonisation doivent également être réalisés dans d'autres secteurs transversaux tels que l'égalité entre les hommes et les femmes et autres sujets thématiques, dont les bénéficiaires du financement spécialisé.

Harmonisation de l'aide

Dans les pays africains, les bailleurs de fonds mettent en place une grande variété de mécanismes conjoints, allant de l'élaboration des stratégies et les études analytiques aux opérations conjointes et procédures conjointes pour les études d'impacts sur l'environnement. Cette harmonisation des pratiques et procédures est bien placée pour être favorable et efficace. Un ensemble de cibles ont été énumérés dans la Déclaration de Paris pour des réalisations dans les domaines des approches programmes (PBA), les missions conjointes et le travail analytique conjoint. La liste des partenaires dans neuf pays (Liberia, Mozambique, Ouganda, Cameroun, Sénégal, Ghana, Tanzanie, Kenya et Zambie) dans la réalisation de ces objectifs est passé en revu ci-après.

Approches Programme

Sur les neuf pays étudiés, le Sénégal a connu le pourcentage le plus élevé de réception de flux d'aide déjà canalisée à travers les approches programmes, à hauteur de 57%. Ainsi, cela est proche de la réalisation de l'objectif de 66% défini par la Déclaration de Paris d'ici 2010. Comme cela ressort dans l'Annexe 1, d'autres pays qui ont déjà réalisé plus de la moitié de leur financement de l'aide à travers les approches programmes sont l'Ouganda (50%), le Ghana (53%) et la Tanzanie (55%). La Zambie et le Kenya, avec 47% et 45% respectivement, devraient également être en mesure d'atteindre le pourcentage ciblé de l'appui aux approches programmes^{xiv}. Les paragraphes suivants décrivent dans de plus amples détails certaines expériences de l'utilisation de ces mécanismes et procédures harmonisés par les bailleurs de fonds dans les pays africains. La question du reportage et du suivi de l'aide est également traitée.

Liberia^{xv}

La Mission des Nations Unies au Liberia (UNMIL), l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) et la Banque Mondiale appuient la réhabilitation des routes au Liberia. Plusieurs partenaires étrangers. Plusieurs partenaires étrangers tels que l'ONU, la Communauté Européenne, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Africaine (UA), les Etats-Unis, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale appuient conjointement des activités dans le cadre du Programme d'Assistance à la Gouvernance à la Gestion Economique (GEMAP). Plusieurs autres partenaires étrangers interviennent dans le secteur de la foresterie et travaillent conjointement à coordonner l'agenda de réforme de ce secteur sous les auspices de l'Initiative de Reboisement du Liberia (LFI).

Mozambique^{xvi}

Au Mozambique, les approches sectorielles (SWAPS)^{xvii} ont été utilisées pour améliorer l'efficacité dans la mise en œuvre des arrangements conjoints. Des partenaires étrangers apportent leur appui aux SWAPS dans le secteur de la santé à travers trois « paniers de fonds

(basket funds) », dont un fonds général et deux fonds qui couvrent les programmes provinciaux, ainsi que pour la fourniture de médicaments. Ces fonds ont été canalisés entre un tiers et un demi de la totalité du montant de l'assistance octroyée au secteur de la santé et chaque aide est régi par un Protocole d'Accord distinct. La Hollande, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Suède, l'Agence Catholique pour le Développement International (ACDI), et la Banque Mondiale offre l'assistance aux SWAP dans l'éducation à travers un fonds d'appui à ce secteur. Cette assistance est basée sur un reportage et un suivi régulier. Cependant, il existe toujours des projets éducatifs avec des arrangements pour une mise en œuvre séparée.

Pour appuyer une approche sectorielle, les partenaires externes pratiquent également un arrangement financier conjoint, font des rapports conjoints et mettent en place des systèmes communs de suivi. Les arrangements de mise en œuvre communs sont formalisés dans une Note d'Accord qui a été renouvelée en 2005. Les données dans l'Annexe 1 montrent que l'appui budgétaire direct comptait pour une proportion relativement petite de l'aide (27% en 2005). Toutefois, même lorsque les autres approches programmes sont pris en compte, seulement 46% de l'aide du Mozambique a été apportée de cette manière. En effet, l'aide aux projets au Mozambique augmente plus rapidement que l'appui budgétaire direct, tendance qui devra être inversée si le Mozambique veut atteindre l'objectif de 66% de l'aide totale apportée sous forme d'Approches Programmes d'ici 2010.

L'Ouganda^{xviii}

Il y a eu sept SWAP en Ouganda dont deux sont déjà à des phases de mise en œuvre avancées et couvrent neuf secteurs. Dans le cas de la santé, l'éducation, l'agriculture, l'eau et les infrastructures sanitaires par exemple, les partenaires extérieurs appuient des programmes pluriannuels du gouvernement à travers aussi bien l'appui budgétaire général que l'appui sectoriel, mais aussi à travers le financement de projets et l'assistance technique. Les données dans l'Annexe 1 indiquent que 50% de l'aide à l'Ouganda utilisent les approches programmes. La Revue de l'Efficacité de l'Aide par la Banque Mondiale pour l'année 2006 souligne que les partenaires extérieurs harmonisent de plus en plus leurs politiques et procédures et offrent une grande partie de leur assistance à travers l'appui budgétaire aux approches sectorielles.

Cameroun^{xix}

L'assistance extérieure a été canalisée principalement à travers les projets au Cameroun. Cependant, certaines mesures sont prises pour passer aux approches sectorielles sur la base de structures conjointes de mise en œuvre. En 2005 par exemple, les membres du Comité des Bailleurs de Fonds se sont accordés sur une compréhension commune des mécanismes de mise en œuvre des approches sectorielles. En effet, en Mai 2004, le gouvernement et les partenaires externes impliqués dans le secteur forestier et l'environnement ont signé l'Accord pour le Programme Sectoriel Forêt Environnement^{xx} (PSFE), dont la préparation avait commencé en 2001^{xxi}. Ce programme constitue un cadre cohérent pour toutes les interventions dans le secteur. Les instruments conjoints sont mis en place pour assurer une mise en œuvre efficace de ce programme qui sera le troisième à appliquer une approche sectorielle au Cameroun.

Avec l'appui de l'Allemagne et de la France, le gouvernement camerounais élabore présentement une approche sectorielle dans le secteur de la santé. Les partenaires externes envisagent également la mise en commun des fonds pour appuyer la mise en œuvre de certains programmes, y compris dans le projet du Plan National contre le VIH/SIDA pour la période 2006-2010.

Enfin, la Banque Mondiale et l'Agence Française pour le Développement (AFD), coordonnent conjointement le financement parallèle le secteur des infrastructures de transport urbain.

Sénégal^{xxii}

Les partenaires bilatéraux et multilatéraux, notamment le Canada, la France, les Pays-Bas et la Banque Mondiale explorent la possibilité d'apporter un appui budgétaire de façon coordonnée et la consultation est facilitée par le Comité Mixte d'harmonisation pour le suivi de l'appui aux réformes. Cependant, le recours aux mécanismes communs de financement reste limité.

Les partenaires externes coordonnent davantage le financement parallèle pour faciliter les complémentarités dans le cadre des programmes sectoriels. Par exemple, l'AFD, la CE et la France utilisent des financements parallèles dans le développement du secteur agricole, alors que la CE et la France s'efforcent également à l'utilisation d'indicateurs communs pour suivre l'exécution du programme de développement du secteur privé. La Banque Mondiale et la BAD apporteront un appui à la construction d'écoles dans les zones rurales en utilisant des mécanismes déjà appuyés par l'USAID.

La coordination de financement parallèle a été améliorée par la participation multilatérale dans l'élaboration des projets. En 2005, l'AFD et l'ACDI contribuaient à l'élaboration d'un projet de développement sur les marchés agricoles et les agro-industries financées par la Banque Mondiale. Le Programme Conjoint des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) a également participé dans l'élaboration d'un projet financé par la Banque Mondiale pour combattre le VIH et le SIDA.

Ghana^{xxiii}

La Banque Mondiale et le Fonds Mondial pour le Développement Agricole (IFAD) harmonisent la régulation des décaissements et la fermeture de leurs projets respectifs de financements ruraux.

L'appui est fortement coordonné autour de la stratégie du secteur routier, y compris les revues annuelles conjointes. Un progrès est également réalisé dans la mise en place d'arrangements conjoints pour la mise en œuvre et l'élaboration des approches sectorielles dans les secteurs de l'éducation, de l'agriculture, de l'eau et de la décentralisation. Des partenaires externes mettent en commun des fonds pour appuyer le développement du secteur privé et les stratégies de réforme du secteur public. En Juin 2006, le Canada, le Danemark, la CE, la France, les Pays-Bas, la Suisse, DFID, USAID, la BAD et la Banque Mondiale s'étaient accordés à adopter un ensemble de pratiques communes d'allocation et des taux de perdiems pour les projets qu'ils finançaient.

Dans certains secteurs, l'utilisation de dispositions communes reste toujours en forte croissance. Par exemple, il existe une Commission sur le SIDA au Ghana qui coordonne et gère les fonds apportés par plusieurs bailleurs de fonds pour la lutte contre le VIH et le SIDA, constituant de la sorte une base pour la mise en place d'une approche sectorielle. Cependant, une structure séparée connu sous le nom de Mécanisme de Coordination Pays continue de gérer la mise en œuvre des activités financées par le Fond Mondial pour la lutte contre la Tuberculose, le Paludisme et le VIH/SIDA. Les données de l'Annexe 1 indiquent que la proportion de l'aide au secteur gouvernemental utilisant l'approche programme, et donc des dispositions conjointes, est présentement de 53%, reflétant presque des volumes égaux de l'appui budgétaire direct et l'appui aux programmes conjoints dans des secteurs particuliers.

Tanzanie^{xxiv}

La mise en oeuvre de la Première Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) en Tanzanie a été appuyée par l'assistance budgétaire général de la part de onze partenaires bilatéraux et la CE à travers une facilité d'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté (ABRP), un crédit pour la stratégie de réduction de la pauvreté (CSRP) conjointement financé par la Banque Mondiale et Kredit für Wiederaufbau (KfW) et un prêt d'ajustement structurel, ainsi qu'un prêt pour la réduction de la pauvreté tous deux de la BAD.

En 2002, les partenaires de l'ABRP et du CSRP se sont réunis avec le gouvernement et se sont accordés à signer un Accord Cadre de Partenariat (ACP) sur l'appui budgétaire pour la réduction de la pauvreté qui est l'instrument commun qu'il envisagent utiliser pour apporter une assistance à la SRP à travers le budget du gouvernement. Cet accord a conduit à l'alignement de l'ABRP et du CSRP à un Cadre d'Appui à la Performance (Performance Assistance Framework – PAF) commun triennal, une matrice des résultats des actions convenues et des indicateurs, y compris le calendrier pour la réalisation des objectifs sur la base des objectifs de la SRP. Le PAF a été revu en Janvier 2006.

Les partenaires au développement ont également canalisé environ 15% de leur assistance à travers des dispositions et des procédures communes, dont la mise en commun des fonds et les paniers de fonds. Par exemple, l'ACDI, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège et l'Agence Suisse pour le Développement International (SIDA) ont conjointement appuyé le programme de développement de l'éducation primaire à travers un fonds panier pour le secteur de l'éducation. La Banque Mondiale a appuyé le programme à travers un appui budgétaire sectoriel. Les partenaires au développement ont également appuyé le programme de réforme de la gouvernance locale à travers un fonds panier avec des revues annuelles conjointes et un cadre conjoint de suivi. D'autres paniers de fonds ont été mis en place pour appuyer plusieurs programmes et activités du gouvernement, dont le programme de réforme de la fonction publique et le programme de réforme des finances publiques.

Les approches programmes en Tanzanie ont pour la plupart pris la forme d'appui budgétaire direct ou des paniers de fonds mis en commun. Le gouvernement encourage fortement ses bailleurs de fonds à offrir davantage d'aide sous forme d'appui budgétaire général, mais des progrès dans les procédures communes continuent également de se faire à travers un appui conjoint aux secteurs et des programmes-clés de réforme. L'objectif de 66% d'aide à travers les approches programmes d'ici 2010 est réalisable pour la Tanzanie, bien que certains bailleurs de fonds continuent de penser que l'appui budgétaire n'est pas en cohérence avec leurs propres règlements.

Kenya

L'annexe 1 montre qu'en 2005, 45% de l'aide globale décaissée pour le Kenya avait été utilisée des approches programmes. Ainsi, les performances du pays semblent être fortes en termes d'harmonisation de politiques et procédures en ce qui concerne l'objectif pour 2010 qui vise à accroître l'aide octroyée dans le cadre des approches programmes à 66%. Cependant, quelques indicateurs doivent être notés concernant l'harmonisation au Kenya. En effet, les bailleurs de fonds mettent en commun leurs fonds dans les programmes de réforme de la gouvernance, la justice, la législation et d'autres secteurs. Par ailleurs, l'analyse de l'efficacité de l'aide indique un revirement graduel vers l'utilisation des approches sectorielles pour faciliter l'adoption de procédures conjointes. Parallèlement, certains bailleurs de fonds sont incapables de participer au fonds panier ou de procéder ainsi uniquement sous certaines

conditions et, dans l'analyse finale, l'utilisation considérable de l'aide aux projets limite l'adoption de dispositions communes.

Zambie^{xxv}

Les bailleurs de fonds en Zambie ont été fait des progrès significatifs au regard des approches programmes. Le gouvernement et les bailleurs de fonds ont se sont également accordés à prendre en compte les approches sectorielles/approches programmes dans les secteurs de la gestion des dépenses publiques et de la réforme de la comptabilité financière, la gestion des services publics, le développement du secteur privé, l'appui commun (basket support) pour le plan de développement national, l'appui à la réduction de la pauvreté et le programme d'investissement dans le secteur routier.

Les approches programmes ont été adoptés dans plusieurs secteurs, dont la santé, l'éducation, la gouvernance, la macroéconomie, le développement du secteur privé et du secteur des transports. Parmi les bailleurs de fonds qui ont octroyé des montants substantiels d'aide, le Royaume-Uni utilise le plus les approches programmes, mais généralement, les bailleurs de fonds canalisent la plupart de leur aide à travers l'appui budgétaire et les approches sectorielles.

Missions conjointes

Les missions conjointes entre bailleurs de fonds ont été conçues comme moyen de réduction de la pression sur les gouvernements bénéficiaires à accueillir et répondre au nombre très élevé de missions individuelles des bailleurs réels et potentiels dans le passé. Les détails des missions conjointes dans les pays d'études sont donnés dans l'Annexe 2 et les expériences des bailleurs de fonds dans les missions conjointes dans ces pays sont discutées ci-après.

Sénégal

Certains partenaires ont entrepris des missions conjointes au Sénégal. Par exemple, en 2004, la KfW et la BAD avaient conjointement conduit la mission de pré-évaluation pour un projet financé par la Banque Mondiale pour la couverture d'électricité dans les zones rurales. L'AFD et la KfW ont également conduit une mission de pré-évaluation, d'évaluation et de suivi pour un projet d'irrigation dans les régions de St-Louis et de Matam. La Banque Mondiale et le FMI conduisent souvent des missions conjointes. Cependant, la majorité des missions sont conduites indépendamment, conduisant à un nombre élevé de missions décourageantes. Les données contenues dans l'Annexe 2 montrent que sur 310 missions conduites par les bailleurs de fonds au Sénégal pendant l'exercice 2005, seulement 47, soit 15%, ont été réalisées conjointement. Aucun mécanisme n'est encore mis en place pour suivre systématiquement les missions des partenaires étrangers.

Ghana

Les données de l'Annexe 2 indiquent que 20% des missions des bailleurs de fonds au Ghana ont été coordonnées en 2005. Le nombre absolu de mission est assez élevé pour indiquer qu'un effort plus intense devrait être fait pour atteindre l'objectif fixé pour 2010. Il faudrait également remarquer qu'au Ghana, les bailleurs de fonds ont adopté une période sans mission entre le 15 Septembre et le 15 Novembre de chaque année en vue de rationaliser leurs missions et de réduire les effets dérangeants de celles-ci sur le fonctionnement régulier de l'administration.

Ouganda

L'Annexe 2 indique une performance mitigée dans la coordination des missions des bailleurs de fonds en Ouganda, soit seulement 17% de missions coordonnées, et ce pourcentage tient

compte du nombre élevé de missions de bailleurs de fonds coordonnées au niveau interne selon les systèmes des Nations Unies, mais ne sont pas coordonnées avec d'autres bailleurs de fonds en dehors du système des Nations Unies.

Pour parvenir à l'objectif de 40% de missions conjointes d'ici 2010, il faudrait augmenter la coordination des bailleurs de fonds. Le changement continu vers un appui budgétaire et des approches sectorielles, combiné à des engagements faits par les bailleurs de fonds dans le cadre de l'Assistance Conjointe à l'Ouganda (UCA-Uganda Common Assistance), devrait aider le pays à se rapprocher de cet objectif.

Cameroun

Plusieurs missions conjointes ont été conduites au Cameroun lors de la mise en œuvre des projets de développement^{xxvi}.

Dans le cadre de mise en œuvre du PSFE, les partenaires externes se sont engagés à mettre en place des mécanismes communs de suivi et d'évaluation conformément au système développé par les ministres en charge de l'exécution du PSFE. Ils organiseront des missions conjointes autant que possible pour superviser le programme et essaieront en général de limiter le nombre de missions de terrain en recherchant des synergies dans l'intervention. La Banque Mondiale et l'AFD ont également mené des missions conjointes dans le secteur du transport. De même, des partenaires étrangers mènent des missions conjointes d'évaluation du soutien à la lutte contre le VIH/SIDA. Enfin, la France, le Canada, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, les Pays-Bas et la Banque Mondiale ont conduit une mission conjointe d'évaluation de la lutte contre la corruption afin de préparer le financement conjoint au Cameroun.

Tanzanie

Un bon nombre d'étapes importantes ont été réalisées en vue de réduire le nombre de missions des bailleurs de fonds. Depuis 2003-2004, les bailleurs de fonds en Tanzanie se sont formellement organisés en un Groupe de Partenaires au Développement (DPG) qui comprend plusieurs secteurs et groupes thématiques afin de faciliter la coordination de ses membres. Le DPG a un calendrier de mission centrale pour favoriser la coordination et a préparé un plan de mission publié sur le site Internet du DPG en vue de faciliter la coordination des missions des partenaires au développement.

La mise en place de vastes approches sectorielles a également stimulé les missions conjointes, à travers un appui budgétaire général, des fonds de paniers communs et autres mesures communes de financements. Au niveau de leurs agences, les bailleurs de fonds individuels ont décidé d'encourager les missions coordonnées (ex. les nouvelles directives de mission de la Banque Mondiale).

Cependant, un examen de l'Annexe 2 montre qu'en 2005, seulement 17% des missions des bailleurs de fonds en Tanzanie ont été conjointement menées ; ce qui veut dire que beaucoup de progrès reste à faire pour atteindre l'objectif de 40% de toutes les missions qui devraient être conjointement menées d'ici 2010.

Kenya

Le niveau de référence établi pour la coordination des missions conduites par les bailleurs de fonds est de 9% ; ce qui est considérablement plus bas que l'objectif de 40% de missions conjointes fixé pour 2010. Alors que certains bailleurs de fonds tels que l'Allemagne, la CE et la Suède effectuent des missions conjointes, d'autres bailleurs de fonds effectuent des missions au Kenya, mais pas de façon conjointe. En effet, la nature autonome de plusieurs

projets rend difficile la conduite de missions conjointes, mais le manque de coordination signifie que la planification de missions à long terme est inefficace. Le résultat est la prolifération de missions parallèles et fréquentes qui constitue un poids pour le gouvernement.

Les missions conjointes sont uniquement fréquentes dans les secteurs dans lesquels les bailleurs de fonds tels que le Programme d'Appui au Secteur de l'Education au Kenya et le programmes de gouvernance, de la justice et de la loi. La mise en place de Stratégie Commune d'Assistance (JAS) au Kenya et le changement vers les approches sectorielles permettront de mener davantage de missions conjointes.

Mozambique

Les bailleurs de fonds externes au Mozambique entreprennent un nombre croissant de missions conjointes basées sur l'appui budgétaire et les approches sectorielles. En plus de l'Evaluation Conjointe obligatoire et l'Evaluation Semestrielle, le Groupe d'aide aux programmes (c'est-à-dire le G18)^{xxvii}, a mené sept autres missions en 2005. Trois de ces missions ont été conjointement menées pendant que quatre ont été menées individuellement.

Les données dans l'Annexe 2 montrent que 46% des missions au Mozambique ont été menée conjointement en 2005, c'est-à-dire que le pays a déjà dépassé l'objectif de 40% de missions conjointes fixé pour 2010.

Néanmoins, le gouvernement et les bailleurs de fonds se sont accordés à développer un système plus efficace pour suivre la réalisation comme moyen d'évaluation de la performance des bailleurs de fonds qui y sont présents. Le nombre de missions liées à l'appui budgétaire a augmenté au cours des années passées, alors que le nombre de missions non liées à l'appui budgétaire a quelque peu baissé, mais reste élevé. Bien que les mission liées à l'appui budgétaire sont coordonnées à un niveau important, cette tendance à elle seule ne permettra pas au Mozambique de réaliser l'objectif à moins que le nombre de missions non liées à l'appui budgétaire ne baisse de façon plus radicale.

Liberia

Les partenaires extérieurs ont consenti des efforts considérables pour mener des missions conjointes au Liberia. Par exemple, la Banque Mondiale et le Département des Opérations de Maintien de la Paix de l'ONU ont mené une mission conjointe en Janvier 2006 pour évaluation de l'état de mise en œuvre du programme d'assistance à la gouvernance et la gestion économique (GEMAP). En outre, en février 2006, une mission conjointe conduite par le Banque Mondiale, le Département de la Protection de la Forêt et l'Union Mondiale pour la Conservation de la Nature (UICN) ont coordonné les efforts de réforme de l'Agence pour le Développement de Foresterie. En Juin 2006, la Banque Mondiale a pris part à une mission conjointe de la CE et de l'USAID dans le secteur de l'énergie électrique. Cependant, il faudrait noter que le gouvernement ne dispose d'aucun mécanisme de suivi pour les missions conjointes.

Zambie

Pendant plusieurs années, la Zambie a conduit des campagnes pour réduire le nombre de missions et améliorer leur coordination. Par exemple, le gouvernement zambien a mis en place une période sans mission de janvier à mars chaque année afin de limiter le nombre de missions des bailleurs de fonds. Bien que les représentants des bailleurs de fonds en Zambie sont favorables à une telle politique, son succès dépend de leur capacité à convaincre leurs sièges à respecter ses exigences.

Les données pour la Zambie en Annexe 2 indiquent que seulement 15% des 155 missions ont été coordonnées en 2005. Dans ces conditions, bien que le gouvernement ait accompli des étapes importantes, la réalisation de l'objectif de 40% de missions conjointes nécessitera un fort engagement des bailleurs de fonds.

Travaux d'analyse en partenariat

Les bailleurs de fonds ont mis en place un certain nombre de mécanismes conjoints pour l'élaboration de stratégies et des travaux d'analyse conjointe^{xxviii}. Les travaux d'analyses sont indispensables pour l'élaboration des politiques des pays partenaires. Ils aident à évaluer la performance de ces politiques et à déterminer le risque impliqué dans l'utilisation des ressources des agences de développement. Le besoin de rationalisation des outils de diagnostique et de réduction du nombre des diagnostics individuels est pressant car le résultat de ces activités constitue un cadre efficace au sein duquel les bailleurs de fonds pourraient harmoniser leurs procédures, notamment dans les pays où la construction de partenariat s'avère problématique.

Une fois de plus, l'objectif à atteindre en 2010 est 66% de tout le travail d'analyse ou de diagnostic entrepris de façon coordonnée. Plus bas, nous présentons des expériences se rapportant aux travaux d'analyse effectués conjointement par des bailleurs de fonds et pays bénéficiaires en Afrique, pendant que les données statistiques apparaissent en Annexe 3.

Sénégal

Les travaux analytiques conjoints sont menés par les partenaires multilatéraux avec le gouvernement du Sénégal. En 2003, une Evaluation de la Responsabilité Financière dans le Pays (CFAA) a été conjointement menée par le gouvernement, la BAD, la CE, la France, les Pays-Bas, le PNUD et la Banque Mondiale. Un rapport sur les passations de marchés dans le Pays (CPAR) pour le Sénégal a également été conjointement produit par le gouvernement, la BAD et la Banque Mondiale. Les partenaires extérieurs ont publié 29 documents sur le site Internet du travail d'analyse pour le pays^{xxix}. Les données contenues dans l'Annexe 3 montrent que le nombre de travaux d'analyse coordonnés entrepris au Sénégal est en augmentation, car 40% des analyses du pays pendant l'exercice 2005 ont été coordonnés.

Les partenaires extérieurs demandent de plus en plus d'études d'autres partenaires pour la conception des projets. Par exemple, cela a été le cas pour un projet agricole en cours financé par la Banque Mondiale, pour lequel l'ACDI a financé plusieurs études préliminaires sur le cadre stratégique pour les exportations des produits agricoles traditionnels, le développement des infrastructures commerciales, un système de gestion de la qualité et le rôle des femmes dans l'exportations des produits horticoles.

Tanzanie

Sur la base du dialogue croissant entre le gouvernement tanzanien et les partenaires au développement sur les niveaux national et sectoriel, ainsi que des dispositions communes de mise en œuvre, les partenaires au développement ont fait des efforts significatifs pour effectuer des davantage de travaux d'analyses coordonnés sur le pays.

L'Annexe 3 montre qu'en 2005, 38% des analyses conduites par les bailleurs de fonds en Tanzanie étaient coordonnées. Les études conjointes des bailleurs de fonds ont été favorisés par les groupes de travail sectoriels et les groupes de travail thématiques sous les auspices du DPG, conformément à la mise en place des approches sectorielles et d'autres structures de dialogue et de coordination entre les bailleurs de fonds et entre les bailleurs de fonds et le gouvernement.

Dans le cadre de la Stratégie commune d'assistance à la Tanzanie (JAST), les bailleurs de fonds en Tanzanie ont préparé un Document de Programmes Conjoint comme base de leur stratégies d'assistance pour le pays qui comprend une analyse du pays et un programme conjoint reflétant l'appui prévu pour le DPG et des dispositions additions pour l'efficacité de l'aide pour la période 2007 – 2010. Dans le cadre de la JAST, la coordination du travail d'analyse devrait s'améliorer davantage à travers une division plus efficace ou une spécialisation du travail entre les partenaires au développement.

Quelques bailleurs de fonds ont également ajusté leurs systèmes et procédures internes pour promouvoir le partenariat.

Kenya

Les données montrent que 32% des travaux d'analyse au Kenya sont coordonnés. Ce résultat indique que l'objectif de 66% de travaux d'analyse conjoints d'ici 2010 est réalisable. De récents exemples de travaux d'analyse conjoints sur le pays se rapportent au rapport sur l'évaluation fiduciaire intégrée du pays et la performance de la gestion des finances publiques, ainsi que les indicateurs de performance^{xxx}.

Ghana

Dans le cas du Ghana, le travail d'analyse conduit en partenariat est devenu fréquent, avec 40% des travaux d'analyse conduits conjointement. Il faudrait noter que dans ce cas, le système de l'ONU représente une large proportion des missions conjointes, alors que le reste des missions inclut notamment l'évaluation de la gestion des finances publiques, des systèmes de passations de marchés, des dépenses publiques et la responsabilité financière^{xxxii}. Dans l'analyse finale, l'objectif de 66% de la Déclaration de Paris pour les travaux conjoints d'analyse pourrait être facilement atteint au Ghana.

Mozambique

Les partenaires externes effectuent de plus en plus un travail d'analyse du pays en Mozambique. Le Groupe de Travail des Economistes du Programme d'appui aux partenariats (PAP), responsable de la coordination du travail d'analyse conjoint, entretient un dialogue avec le gouvernement dans les domaines de la gestion des finances publiques et de la gouvernance économique et financière, y compris un examen du lien entre la croissance et la réduction de la pauvreté. En 2004, plusieurs partenaires externes, dont la Belgique, le Canada, le Danemark, la CE, l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni se sont engagés à entreprendre des analyses conjointes avec le gouvernement et d'autres partenaires au développement. Par ailleurs, le gouvernement, en partenariat avec la Banque Mondiale, la SIDA, la Norvège, le Danemark, la Suisse, DFID, les Pays-Bas, la CE et le FMI ont conduit des Revues des dépenses publiques en 2001 et 2003. En outre, en 2004, le gouvernement a finalisé l'Evaluation Légale et Judiciaire^{xxxiii} en partenariat avec la Banque Mondiale, le Danemark et la SIDA.

L'annexe 3 montre que 63% des analyses du pays menées au Mozambique en 2005 ont été coordonnées par les bailleurs de fonds. Cependant, même par rapport à ce succès apparent, le gouvernement a relevé que les travaux d'analyse des bailleurs de fonds ne sont pas toujours partagés avec le gouvernement.

Ouganda

Quarante pourcents des projets d'analyse du pays ont été coordonnés en Ouganda en 2005, portent le pays sur la bonne voie pour la réalisation de l'objectif de 66% d'ici 2010.

La revue de la Banque Mondiale en 2006 sur l'Efficacité de l'Aide montre par exemple que la Banque Mondiale, en partenariat avec le gouvernement et en coordination avec d'autres bailleurs de fonds externes, a mené une Evaluation Fiduciaire Intégrée du pays et formulé le Protocole Economique du pays. Pour atteindre l'objectif de 66% d'ici 2010, cette initiative et les autres devraient être améliorées dans l'intention de coordonner les analyses du pays.

Liberia

Une augmentation du nombre d'analyses effectuées en partenariat a été observée au Liberia. En 2003, le Groupe de Développement de l'ONU a conduit une évaluation des besoins du pays conjointement avec le FMI, les Etats-Unis, la CE, la CEDEAO, l'UA, la France, l'Irlande, le Japon, la Suède et le Royaume-Uni. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le FNUAP et le PNUD ont conjointement appuyé la préparation de la Stratégie Nationale sur le VIH/SIDA au Liberia. Par ailleurs, le PNUD et la Banque Mondiale ont conduit une évaluation Sociale Rapide pour la mise en œuvre d'un modèle de développement communautaire^{xxxiii}.

Cameroun

Un appui conjoint pour l'analyse liée aux priorités du pays reste au stade embryonnaire^{xxxiv}. Une étude menée parmi les partenaires extérieurs montre que seulement 10% de tous les travaux d'analyse ont été conduits de façon conjointe au Cameroun. En 2006, la Banque Mondiale a mené une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière, dont les conclusions ont été partagées avec les partenaires extérieures et discutés avec le gouvernement.

Zambie

L'annexe 3 montre une image assez positive de la Zambie, indiquant que 46% des travaux d'analyse du pays ont été coordonnés, partagés et conduits de façon conjointe en 2005. Une telle performance suppose que la Zambie pourrait atteindre l'objectif de 66% fixé pour 2010.

Temps forts des expériences d'harmonisation au niveau pays

Selon ce qui précède, nous pouvons mettre l'accent sur les conclusions concernant l'harmonisation, c'est-à-dire les mécanismes communs, missions conjointes et travaux d'analyse en partenariat. Pour le cas :

DU KENYA le changement vers l'utilisation des approches sectorielles et l'élaboration d'une stratégie commune d'assistance pourrait conduire à un progrès substantiel vers la réalisation des objectifs de 2010, mais le succès dépendra de l'adoption de dispositions communes et la coordination des missions conjointes.

DU MOZAMBIQUE l'augmentation de l'appui budgétaire et le développement des approches sectorielles ont été les principaux leviers de l'amélioration de l'harmonisation entre les bailleurs de fonds au Mozambique à travers le G18, mais l'harmonisation en dehors de ces instruments reste limitée

DE LA ZAMBIE l'accord pour l'extension de l'harmonisation dans la pratique (WHIP) entre les bailleurs de fonds et le gouvernement est un excellent point de départ pour œuvrer vers la réalisation des objectifs de 2010, mais ce n'est pas une raison de suffisance, en particulier, du fait que les bailleurs de fonds ont besoin de mieux coordonner leurs missions dans le pays.

DE L'UGANDA afin de réduire la fragmentation de l'aide et les coûts des transactions liés à l'aide et supportés par le gouvernement, les bailleurs de fonds doivent œuvrer dur pour coordonner leurs activités et faire usage des dispositions communes à chaque fois que cela est possible.

DE LA TANZANIE un progrès a été fait, facilité par la volonté des bailleurs de fonds à travailler ensemble au niveau du pays, notamment à travers le DPG, et cette coordination a été fortement favorisée par le gouvernement et facilitée par la décision d'un certain nombre de bailleurs de fonds à déléguer davantage de responsabilités à bureaux du pays en Tanzanie.

Du SENEGAL l'adoption accrue des approches programmes favorise l'augmentation de la coordination de l'assistance et il y a eu des preuves de certains efforts vers la coordination des missions des bailleurs de fonds et le travail d'analyse, par exemple l'élaboration en cours du Plan d'Action du Sénégal pour l'Harmonisation et l'Efficacité de l'Aide devraient offrir une plateforme aux bailleurs de fonds et au gouvernement pour identifier des actions en vue d'appuyer une amélioration de l'harmonisation.

DU GHANA il semble y avoir un consensus émergent des bailleurs de fonds sur certains aspects de l'harmonisation de l'aide, avec ceux qui offrent de l'appui au gouvernement pour l'harmonisation des approches programmes et le partage des travaux de missions et d'analyse afin qu'une plateforme soit créée pour les actions en vue de réduire la fragmentation de l'aide et améliorer les incitations internes pour un comportement collaboratif.

Le tableau ci-dessous offre un aperçu des défis et des actions prioritaires dans le domaine de l'harmonisation de l'aide dans certains pays africains abordés.

Tableau 1 Défis et actions prioritaires pour l'harmonisation de l'aide dans certains pays

Pays	Ligne de départ	Défis	Actions prioritaires
Mozambique	Modéré	<ul style="list-style-type: none"> Manque d'harmonisation concernant l'aide aux projets 	Étendre l'utilisation des approches programmes
Zambie	Modéré	<ul style="list-style-type: none"> Maintenir le rythme des projets existants (JAS) Fort leadership gouvernemental 	Rationaliser la division des tâches dans le cadre de la JAS pour la Zambie
Ouganda	Modéré	<ul style="list-style-type: none"> La coordination des missions des bailleurs de fonds et le travail d'analyse au niveau du pays ont besoin d'être renforcés 	Capitaliser sur une expérience d'Evaluation Fiduciaire du pays avec la coordination des analyses pays
Tanzanie	Modéré	<ul style="list-style-type: none"> Usage continu des modalités de projets faiblement coordonnées 	Étendre l'utilisation des approches sectorielles
Sénégal	Modéré	<ul style="list-style-type: none"> Utilisation limitée des procédures harmonisées ou approches programmes d'appui budgétaire 	Identifier les obstacles en utilisant des systèmes communs et l'appui budgétaire
Kenya	Modéré	<ul style="list-style-type: none"> L'aide pour l'appui aux projets milite en défaveur de l'utilisation de procédures communes et de missions conjointes 	Adopter et mettre en oeuvre la Stratégie d'Aide Conjointe du Kenya
Ghana	Faible	<ul style="list-style-type: none"> L'harmonisation est irrégulière à travers les secteurs et les bailleurs de fonds avec des fortes zones de faiblesses 	Adopter des approches programmes avec des procédures communes dans plus de secteurs.

Adapté de l'OCDE (2006) 2006 Enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris (chapitres par pays)

Rapports sur et suivi de l'aide

Les rapports sur et le suivi de l'aide au développement sont essentiels pour une mise en œuvre efficace car permettant aux deux parties de veiller à ce que les fonds de l'aide soient réellement alloués aux utilisations convenues. Les bailleurs de fonds et pays bénéficiaires

devraient, par conséquent veiller à ce que cet exercice soit mené de façon complète et à temps.

L'on estime que pour un pays africain, environ 600 projets produisent 400 rapports trimestriels soumis à différentes agences de contrôle et l'organisation de plus de 1.000 missions annuelles d'analyses, suivis et évaluations de projets. Chaque mission souhaite rencontrer les principaux décideurs et chacune invitera le gouvernement à faire des observations sur ces rapports de projets

. Par conséquent, de façon claire, cela constitue un autre domaine dans lequel l'on a désespérément besoin d'harmonisation.

L'un des principaux problèmes réside dans le fait que beaucoup de systèmes de rapports et de suivi ont été conçus pour satisfaire aux exigences des bailleurs de fonds en termes d'information, plutôt que de répondre aux priorités des pays bénéficiaires. En plus, la duplication des systèmes de rapports et de suivi soumet les ressources existantes déjà limitées des pays bénéficiaires à des pressions de la concurrence, compromettant de ce fait leur capacité à générer ou à avoir accès à des informations pertinentes et à jour pour utilisation dans leurs propres stratégies de développement.

Harmonisation de l'aide et questions transversales

Comme mentionné précédemment, il est très peu fait mention des questions transversales telles que les droits humains, la durabilité environnementale et l'égalité de genre dans la Déclaration de Paris. Pourtant, ces trois préoccupations méritent une attention particulière, notamment parce qu'un changement dans les méthodes d'octroi de l'aide pourrait susciter des problèmes dans ces domaines. En outre, l'égalité de genre, le respect des droits humains et la protection de l'environnement sont en eux-mêmes des indicateurs de progrès et de développement d'une société

. Non seulement ils sont des composantes d'une approche intégrée du développement, mais aussi, ils sont indispensables pour le développement durable et, de ce fait, représentent des sujets sensibles qui pourraient poser des problèmes délicats aux agences donatrices et aux pays bénéficiaires de la même façon

. Cette rubrique présente les liens entre l'harmonisation de l'aide, les droits humains, la durabilité environnementale et l'égalité des sexes.

Harmonisation de l'aide et la question du genre

Des efforts d'intégration des questions de genre sur l'agenda de l'efficacité de l'aide peuvent s'observer dans des pays comme le Sénégal et le Ghana.

Présentement, il existe au Ghana une approche coordonnée des bailleurs de fonds pour promouvoir l'égalité des sexes en vue d'accroître l'efficacité de l'aide

. Cette approche inclut le renforcement du cadre de la Stratégie Améliorée de Réduction de la Pauvreté du Ghana (SRPII) dans le contexte du plan d'action de l'Harmonisation et l'Efficacité de l'Aide.

Il se dégage également un accord général entre les partenaires au développement du Ghana sur le besoin d'améliorer l'harmonisation dans les secteurs où ces partenaires apportent un appui, avec un accent particulier sur la stratégie de partenariat convenue par le gouvernement ghanéen et les partenaires existants en Novembre 2005, lors d'une rencontre organisée par le Groupe Consultatif (GC). La stratégie comprend une matrice des performances qui permet de suivre les traces de l'alignement des activités des partenaires extérieurs avec la SRP du Ghana et vise à aider les partenaires extérieurs à préparer un JAS pour la période 2007 - 2010. Ces

dans ce contexte que les stratégies nationales ont été élaborées pour promouvoir l'harmonisation et l'efficacité de l'aide sous les auspices du Ministère des Affaires Féminines et de l'Enfance.

Le Sénégal est un pays pilote pour l'harmonisation dans le cadre du Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA)

. Des initiatives liées à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal sont maintenant centrées sur la responsabilité financière. Les questions d'équité au Sénégal, plus particulièrement l'équité de genre, sont réglées dans la première Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRPI). Selon le Secrétaire Général du Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social, les insuffisances notées dans le DSRPI en termes de relations entre les sexes ont été réglées de façon significative dans le DSRPII en 2006 à travers une meilleure intégration du genre comme question transversale.

Au-delà des exemples précédents, il est important de souligner que, pendant longtemps, les approches sectorielles ont pris en compte l'égalité des sexes. Cependant, présentement, il y a une augmentation dans la division du travail et la spécialisation des bailleurs de fonds entre et au sein des secteurs. De nouveaux mécanismes tels que les Stratégies Communes d'Assistance ont émergés dans plusieurs pays et ceux-ci devraient être définir de façon claire les responsabilités en termes d'égalité des sexes. A côté de cela, une attention devrait être accordée à la manière dont ces questions ont été abordées. Par exemple, le genre est considéré comme un secteur dans la JAS de la Zambie, mais comme une question transversale dans la JAS de la Tanzanie. En plus, il est nécessaire d'enquêter sur les garanties nécessaires pour veiller à ce que ces questions soient réellement considérées comme priorités, plutôt que d'être marginalisées.

Pour que l'égalité de genre occupe une place centrale dans les approches d'harmonisation, l'intégration de la question de genre dans les engagements des bailleurs de fonds doit être forte. Malheureusement, les récentes évaluations de performances des agences bilatérales et multilatérales concernant la question du genre tend à être le contraire.

En outre, il est possible que l'harmonisation puissent marginaliser davantage l'action sur l'égalité des sexes, à moins que des instruments et mesures rigoureux de responsabilité soient appliqués entre autres aux relations entre bailleurs de fonds concernant de leur promotion de l'égalité des sexes. L'harmonisation des bailleurs de fonds demande un fort consensus parmi plusieurs acteurs du secteur du développement. Lorsqu'un engagement sur une question telle que l'égalité des sexes s'affaiblit ou est inversée, ou lorsque la question suscite une certaine résistance, cet engagement court le risque d'être mis de côté afin de parvenir au consensus. Si l'harmonisation des bailleurs de fonds ne vise pas à menacer ou à davantage marginaliser l'égalité des sexes, alors il revient aux bailleurs de fonds de renouveler et de réaffirmer leurs engagements pour l'égalité des sexes et de se préparer à soutenir cela avec des engagements financiers conséquents.

Harmonisation de l'aide et durabilité de l'environnement

Depuis la Conférence de l'ONU sur l'Environnement et le Développement (Rio, 1992), les agences d'aide ont mis en place un bon ombre de procédures d'évaluation environnementale pour l'élaboration des projets sur la base des principes et approches découlant des meilleures pratiques.

Ici, l'exemple du Cameroun est utilisé pour illustrer le lien entre l'harmonisation de l'aide et

les questions environnementales.

Le Programme sur le Secteur Forêt Environnement du Cameroun a été conçu pour promouvoir l'environnement en tant que moteur de la croissance en faveur des pauvres. Il incorpore les principes de la Déclaration de Paris tels que l'alignement, l'harmonisation, la gestion basée sur les performances, et la responsabilité environnementale, mais ce chapitre traite seulement de ces caractéristiques du programme qui sont liés à l'harmonisation.

Le Code de Conduite signé par les partenaires au développement en Janvier 2006 et basé sur la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide reconnaît que la fragmentation de l'aide et le manque de coordination des différents types d'appuis au secteur Forêt/Environnement ont freiné l'efficacité de l'aide dans ce secteur. Les partenaires ont, par conséquent, conjointement entrepris l'harmonisation de leur soutien dans le contexte exclusif du PSFE conçu par le gouvernement du Cameroun

En plus de l'appui budgétaire, les partenaires ont mis en place un fonds commun pour financer l'assistance technique et la formation nécessaire pour la mise en œuvre du PSFE

Tout en s'engageant à un nombre limité de conditionnalités, les partenaires ont essayé d'harmoniser leur approche aux évaluations des impacts environnementaux et aux questions liées à d'autres secteurs transversaux tels que le respect des droits des populations indigènes et l'égalité des sexes.

Enfin, les partenaires au développement dans le cadre du PSFE se sont également engagés à établir des mécanismes conjoints pour suivre et évaluer le PSFE, organiser des missions de terrain conjointes de supervision du programme et à œuvrer à limiter le nombre des missions de terrains à travers la recherche de synergie.

Harmonisation de l'aide et Etats Fragiles

Le progrès dans le domaine de l'harmonisation a conduit à l'augmentation de la préoccupation des bailleurs de fonds sur les questions de l'efficacité de l'aide dans les Etats fragiles qui sont généralement caractérisés par un engagement relativement faible pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Les bailleurs de fonds ont, par conséquent, commencé l'analyse de besoins particuliers de ces pays et à revoir leurs pratiques concernant aussi bien l'alignement que l'harmonisation dans la recherche des voies appropriées pour régler la situation.

Puisque les Etats fragiles sont particulièrement exposés au conflit ou émergent d'une telle situation, les initiatives des bailleurs de fonds incluent des activités liées à la sécurité, dont le maintien de la paix et la police civile, ainsi que des actions diplomatiques

. Dans un contexte post-conflit, les domaines d'actions prioritaires sont l'éducation, le développement communautaire, les meilleures pratiques dans l'évaluation des besoins et l'utilisation d'un « fonds spécial » multi-bailleurs

. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons l'orientation de l'assistance de certains bailleurs de fonds au Liberia comme exemple d'un Etat fragile.

Il est important de noter que la plupart des bailleurs de fonds bilatéraux financent actuellement le programme d'urgence, principalement à travers les agences de l'ONU et les organisations non gouvernementales (ONG). Le Cadre d'Assistance au Développement est un accord signé en Mars 2007 qui représente la réponse conjointe coordonnée des agences de l'ONU aux priorités nationales convenues. Le gouvernement du Liberia et les agences de

l'ONU envisagent la participation à la programmation conjointe dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire et des questions liées à la jeunesse et au genre.

Les bailleurs de fonds traditionnels tels que les Etats-Unis ont accepté d'annuler la dette du Liberia, à condition que le pays accède au processus de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE), à commencer par la formulation d'un DSRP. L'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID) qui le plus grand bailleurs de fonds bilatéral du Liberia a été impliquée au cours des deux dernières années dans l'offre d'une assistance importante à l'objectif stratégique de la redynamisation communautaire et la réintégration qui vise à améliorer la gouvernance et le processus de paix, créer les conditions économiques et sociales nécessaires pour la réintégration des populations dans leurs communautés et à réhabiliter les infrastructures

Harmonisation de l'aide et droits humains

Les agences donatrices traitent de plus en plus des questions de droits humains et incorporent les politiques et principes liés à ces droits dans leur agenda de travail (OCDE, 2006). L'une des principales recommandations de la publication de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) publication intitulée *Integrating Human Rights into Development* (l'Intégration des Droits Humains dans le Développement) est que les agences donatrices favorisent l'intégration des droits humains dans leurs réflexion et pratiques dans le nouveau processus sur l'efficacité de l'aide en s'inspirant notamment de la Déclaration de Paris.

Il existe plusieurs points d'entrée (par exemple, l'octroi de l'aide dans des Etats fragiles et fixation des priorités pour une division du travail plus efficace) où les droits humains peuvent contribuer à l'engagement à l'harmonisation des activités des bailleurs de fonds. Tous ces points d'entrée sont basés sur une hypothèse selon laquelle les cadre, principes et normes des droits humains constituent une structure utile au sein de laquelle devrait s'opérer la fixation des priorités communes comme base de l'harmonisation

. Plus bas, nous présentons certains exemples de la façon dont des bailleurs de fonds ont introduit les questions des droits humains dans leurs réflexion et pratique.

Formulée après la Déclaration de Paris, le document de position de l'Agence Suédoise pour le Développement International (SIDA, 2005) intègre clairement les droits humains dans son cadre d'engagements. Elle montre qu'il est possible aux bailleurs de fonds de faire du progrès dans leurs engagements pour plus d'harmonisation sans abandonner leurs propres priorités, dont les droits de l'homme.

Le document de position de la SIDA suggère également que les évaluations des SRP de la SIDA soient, autant que possible, mises en œuvre conjointement ou en coordination étroite avec le pays partenaire et avec les bailleurs de fonds. La question-clé pour la SIDA dans l'évaluation des SRP est de savoir si le gouvernement rendait compte aux citoyens pour la mise en œuvre et là où l'évaluation de la SIDA diffère très nettement des autres évaluations, les raisons de la divergence doivent être expliquées. Le document propose qu'au cas où la SIDA conclut qu'il y a de graves insuffisances dans les SRP du pays, un éventuel plan d'action est de s'accorder avec le gouvernement que des améliorations devraient être faites conjointement avec les bailleurs de fonds similaires.

Les stratégies communes d'évaluations en cours d'élaboration en Zambie et en Tanzanie et déjà mises en œuvre en Ouganda, constituent un exemple particulier d'approches et actions

harmonisées des bailleurs de fonds comme envisagé par la Déclaration de Paris. Elles prouvent que les bailleurs de fonds peuvent adopter des rôles selon leurs avantages comparatifs et leurs agendas, ainsi que leur capacité progressive à fixer la priorité de leurs actions. Cependant, comme l'a souligné Gaynor (2006) concernant le genre, l'orientation sectorielle dans l'approche de JAS pourrait impliquer un certain compromis sur les questions transversales, dont celle des droits humains.

Harmonisation de l'aide et Société Civile

Du point de vue des gouvernements bénéficiaire et des principaux bailleurs de fonds, l'harmonisation de l'aide comporte des avantages certains. Cependant, sauf pour quelques références obliques décrivant la société civile comme sous-traitant du gouvernement local, mention est rarement faite de cet important acteur dans les différents documents des bailleurs de fonds sur l'harmonisation de l'aide. C'est seulement dans les Etats plus fragiles que la société civile est communément perçue comme jouant un rôle important.

Bien que son rôle ne remplace pas l'obligation des gouvernements à assumer leurs responsabilités vis-à-vis de tous les citoyens, les Organisations de la Société Civile (CSO) sont des acteurs du développement à part entière enracinés dans les besoins des citoyens dans la revendication de leurs droits et à interpeller les gouvernements et les bailleurs de fonds à rendre compte. Les OSC, les syndicats et autres mouvements sociaux sont l'expression d'une citoyenneté démocratique active sans laquelle très peu de progrès pourrait être fait dans la gouvernance ou le développement. C'est pourquoi, les principaux rôles joués par les OSC comme acteurs du développement, ainsi que les conditions nécessaires à leur efficacité doivent être reconnus dans les plans d'actions pour l'efficacité de l'aide.

Il est largement accepté qu'une orientation vers une approche plus harmonisée conduira à une plus grande confiance dans les modalités de programmation des bailleurs de fonds. Le portefeuille de travail de DFID au Malawi montre que les bailleurs de fonds peuvent réaliser des progrès dans l'agenda de l'harmonisation en adoptant une approche qui soutient la société civile à travers l'adoption des modalités programmatiques spécifiques, dont :

- Projets Finances par d'autres bailleurs de fonds financement conjoint de la société civile et des comités parlementaires avec l'USAID et l'Agence Danoise pour le Développement International (DANIDA) qui ont demandé à DFID d'harmoniser ses procédures ;
- Project financés à travers d'autres bailleurs de fonds financement de DFID du programme Tikambirane Voice and Accountability ajoute des ressources aux activités existantes de USAID et de l'ACDI ;
- Fonds d'appui à la société civile par exemple, TRANSFORME, qui incorpore une nouvelle approche multi-bailleurs vis-à-vis de la société civile ;
- Appui sectoriel pertinent le Malawi Safety Security and Access to Justice (MaSSAJ) est l'un des plus vastes programmes de réforme de la justice oeuvrant principalement auprès des agences gouvernementales, mais également réalisant des recherches et des projets avec la société civile ;
- Initiatives Pilotes pour influencer les approches sectorielles par exemple, les initiatives locales pour le projet sanitaire visent des approches pilotes participatives pour influencer les approches sectorielles sanitaires pour l'expression des priorités par les populations pauvres en zone rural et promouvoir la responsabilité à la base.

Harmonisation de l'aide et coût transactionnels

L'harmonisation, telle qu'exprimée et convenue dans la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide (2003) et la Déclaration de Paris (2005) essaie de réduire les coûts transactionnels aussi bien pour les pays bénéficiaires que pour les bailleurs de fonds. L'exemple du Mozambique illustre la façon dont les coûts transactionnels pourraient être réduits concernant la délégation des compétences pour des activités spécifiques

Pendant plusieurs années, beaucoup de bailleurs de fonds ont participé à la mise en œuvre des programmes (ex. aides aux balances des paiements) au Mozambique dans le cadre des différents accords. Malgré des objectifs et des termes de référence très similaires, les mécanismes de décaissement et les engagements en termes de production de rapports de financement varient considérablement d'un cas à l'autre. Face aux coûts administratifs excessifs résultant de cette situation, le gouvernement mozambicain n'était pas en mesure de fournir aux bailleurs de fonds les rapports demandés. Reconnaissant qu'ils imposaient un poids insoutenable sur le pays, les bailleurs de fonds se sont accordés à revoir leurs programmes de l'aide conjointement en vue de simplifier et d'harmoniser leurs procédures, d'améliorer la qualité du suivi et de réduire les coûts transactionnels. Ces derniers sont maintenant distribués entre les bailleurs de fonds, mais l'organisation et le recrutement des consultants sont confiés chaque année au principal bailleur de fonds. Cette initiative a aidé les bailleurs de fonds à réduire parts individuels des coûts de façon significative et ils se partagent actuellement les dépenses d'analyse au lieu de financer plusieurs équipes. Pour le gouvernement mozambicain, cette disposition permet de gagner le temps passé sur beaucoup d'analyses lancées par différents bailleurs de fonds.

Un autre exemple de réduction des coûts transactionnels est celui de la Tanzanie. Lors d'un atelier à Dar es Salam, la Tanzanie a souligné que grâce à l'investissement dans les activités d'harmonisation et d'alignement, le gouvernement tanzanien a remarqué une baisse des coûts transactionnels qu'il doit supporter, une réduction remarquable du nombre de missions et un plus grand respect de son « temps de répit », notamment la période la plus intensive de l'activité budgétaire qui intervient en Avril et en Juin chaque année.

Par ailleurs, l'aide budgétaire et les programmes sectoriels mis en œuvre, notamment en Ouganda, au Mozambique, en Tanzanie et au Sénégal pourraient également réduire les coûts des transactions du gouvernement, notamment concernant les décaissements. Cependant, ces éventuelles dispositions bénéfiques attirent de nouveaux coûts en termes de procédures complexes de gestion et la pression sur les gouvernements bénéficiaires à approfondir les réformes et améliorer les systèmes de notification. En conséquence, pour beaucoup d'observateurs, le principal avantage de l'appui budgétaire n'est pas de réduire les coûts de l'aide, mais plutôt de renforcer les systèmes des gouvernements des pays bénéficiaires.

Dans au moins trois pays africains couverts par cette étude (Mozambique, Tanzanie et Ouganda) l'on soupçonne que certaines innovations visant l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds, notamment les aides budgétaires et les programmes sectoriels, ont déplacé les coûts au lieu de les diminuer. L'expérience de la Tanzanie et de l'Ouganda suppose que le développement des programmes sectoriels qui pourraient réduire les coûts des pays bénéficiaires a conduit à une augmentation des coûts pour les bailleurs de fonds et ces coûts sont souvent inégalement repartis entre les bailleurs de fonds. Par exemple, comme dans le cas des programmes du secteur de la santé en Ouganda, la mise en oeuvre régulière des accords a souvent été coûteux en termes de temps pour les Présidents du secteur et les comités de coordination des bailleurs de fonds. Néanmoins, le temps requis pour la phase initiale et la gestion de nouveaux accords sont essentiels pour leur succès.

En ce qui concerne les coûts encourus par le pays bénéficiaire, dans certains cas, par exemple en Tanzanie, les coûts du Ministère de l'Economie et des Finances ont augmenté. Dans d'autres cas, notamment dans les pays qui ont une stratégie clairement décentralisée, les coûts ont été réduits au niveau central et ont augmenté au niveau des administrations locales. L'Ouganda représente un exemple de ces transferts de coûts où le financement du Fonds d'Action contre la Pauvreté (qui gère les fonds provenant de l'initiative PPTE) est alloué aux districts à travers les ministères techniques. L'harmonisation des procédures et de l'aide des bailleurs de fonds dans le budget national a clairement réduit les coûts de transaction du gouvernement central. Cependant, lorsque les fonds sont alloués en avance et ensuite repartis à travers des directives complexes des ministères techniques, les coûts administratifs pour les districts augmentent fortement. Par ailleurs, ce processus affaiblit la prise de décision au niveau local, et définit par conséquent la logique de décentralisation parce que le travail de chaque département du district sanitaire (santé, éducation, etc.) est orienté par les ministères techniques plutôt que le district lui-même.

ALIGNEMENT ET EFFICACITE DE L'AIDE : QU'EST-CE QUE CELA VOUDRAIT DIRE DANS LA REALITE AFRICAINE

Introduction

L'adhésion au principe de l' "alignement" dans la Déclaration de Paris engage les bailleurs de fonds à appuyer l'appropriation nationale du processus de développement en basant leur appui sur l'élaboration de stratégies et de systèmes des pays bénéficiaires. Ce chapitre examine le niveau auquel la Déclaration de Paris ferait une différence selon la perspective africaine. L'examen prend en compte le principe lui-même, ses indicateurs et objectifs et ce que ceux-ci signifient dans la réalité africaine, les systèmes qui sous-tendent les indicateurs et les niveaux d'engagement de la part des pays africains et des pays donateurs. Les aspects-clés de l'alignement qui pourraient être considérés comme manquant sur le continent sont pris en compte.

Alors que beaucoup de pays africains qui ont signé la Déclaration de Paris peuvent maintenant prétendre avoir leurs stratégies de développement sous forme de deuxième génération des stratégies de réduction de la pauvreté qui peuvent également être appelées « plans de développement », il en faudrait davantage pour finaliser le tableau. Une politique de l'aide définissant le cadre pour l'aide au développement, les modalités et processus de dialogue appropriés a besoin d'être mise en place et devrait sous-tendre le plan de développement. Concernant le processus de dialogue, une réponse harmonisée des bailleurs de fonds aux plans et stratégies de développement sous forme de Stratégies Communes d'Assistance (JAS) permettraient d'améliorer le leadership du gouvernement dans l'agenda de l'efficacité de l'aide, soutenant de ce fait les bailleurs de fonds à réagir fortement aux besoins de développement des pays bénéficiaires.

Mais le plus important est le système de base pour la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière (PEMFA), y compris ses sous-systèmes tels que les systèmes financiers et de gestion intégrés (IFMIS). Cela permettrait une utilisation efficace et efficiente de l'aide au développement pour atteindre les objectifs de développement. De tels systèmes sont en effet introduits par les bailleurs de fonds, sont largement évalués par les bailleurs de fonds et sont restés à domestiquer et internationaliser. Il n'est pas étonnant que le rythme des réformes de ces systèmes soit terriblement lent dans la plupart des pays africains. Les bailleurs

de fonds doivent accroître leur engagement à renforcer ces systèmes au-delà des efforts actuels.

Alors que les lentes réformes pourraient être attribuées au manque de capacités et de volonté politique (qui sont des raisons avérées), il faudrait une attention particulière au suivi de la création d'espace pour de plus grands changements dans les processus de réflexion et dans l'action :

Il existe différentes perceptions des notions de "capacité" et de "capacité de développement" entre les bailleurs de fonds et les gouvernements africains. Alors que les premiers voient le changement dans le cadre d'un modèle néolibéral défini par les institutions financières internationales (IFI) – limitation des masses salariales et des chiffres à un certain pourcentage du PIB), les derniers croient aux ressources humaines pour l'exécution du travail. Il faudra un consensus à ce niveau.

Différents bailleurs de fonds ont des systèmes et instruments d'évaluation différents, rendant la PEMFA un organe incohérent de procédures et systèmes et créant la confusion qui pourrait être surmontée par l'harmonisation et la normalisation.

Bien que le niveau d'engagement pour le principe d'alignement de la part des bailleurs de fonds et des gouvernements laisse beaucoup à désirer, il faut reconnaître qu'un progrès a été réalisé vers le changement et que les attentes de la Déclaration de Paris seront réalisées.

De façon plus large, il y aurait besoin de dépense davantage d'énergie dans la mise en œuvre de la PEMFA et le suivi de son impact sur l'efficacité de l'aide. La société civile en Afrique est désireuse de participer plus sérieusement à cet effort.

Le Principe de l'alignement et les indicateurs

Le secteur suivant a été identifié comme crucial pour le principe d'alignement et offre des indicateurs qui sont maintenant utilisés pour mesurer sa mise en œuvre :

- Les bailleurs de fonds s'alignent aux stratégies des pays partenaires et aux priorités nationales (Indicateur 3) ;
- Travailler conjointement à mettre en place des cadres mutuellement convenus offrant une évaluation fiable de la transparence et de la responsabilité dans la performance des systèmes des pays (Indicateur 2) ;
- Utilisation des systèmes et procédures des pays – systèmes de gestion financière publique (Indicateur 5a) et systèmes de passations de marchés (5b) – ou, là où les systèmes des pays ne sont pas faisables, mettre en place des systèmes et mesures de protection de sorte à renforcer plutôt que de saper les systèmes et procédures du pays (Indicateur 5) ;
- Éviter la mise en place d'institutions parallèles de mise en œuvre (Indicateur 6) ; et par conséquent
- Aligner l'appui d'analyse et financier aux objectifs et stratégies de renforcement de capacités du partenaire, et en utilisant les capacités existantes et l'harmonisation de l'appui pour le renforcement de capacités en conséquence (Indicateur 4) ;
- Rendre l'aide plus prévisible en offrant des engagements indicatifs fiables dans des cadres pluriannuels et le décaissement de l'aide à temps et de façon prévisible selon les échéanciers convenus (Indicateur 7) ; et
- L'aide a besoin d'être largement débarrassée des conditionnalités (Indicateur 8).

Les points suivants, qui découlent de ce qui précède, sont analysés dans ce chapitre:

- Stratégies de développement des pays;
- Systèmes des pays, notamment les systèmes de gestion financière et de passations de marchés ;
- Capacités locales existantes et renforcement des capacités pour une bonne mise en œuvre et des systèmes et pratiques efficaces de suivi-évaluation ;
- Prévisibilité de l'aide, et
- L'aide conditionnelle.

Stratégies de développement des pays

L'alignement des bailleurs de fonds aux stratégies des pays est un objectif remarquable et est très important pour l'amélioration de l'appropriation de telles stratégies. Dans le cadre du processus d'allègement de la dette impliquant les pays pauvres très endettés (PPTE), les Documents de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ont pu ouvrir aux bailleurs de fonds sous plusieurs formes les niveaux et degrés de participation de la société civile et des organisations de la société civile (OSC) à travers le continent (AFRODAD 2003). Une telle participation a amélioré l'appropriation nationale des stratégies à un certain niveau. La deuxième génération des DSRP supposait un caractère national plus fort à travers la réduction de l'intervention des acteurs externes et les rendements peuvent être reconnus comme « plans nationaux ». En Zambie, il existe une vision 2030 et le cinquième plan national de développement (FNDP 2006 – 2010). Au Malawi, c'est la Stratégie de Croissance et de Développement du Malawi (MDGS). Le Kenya a une Vision 2030, la Stratégie de Reprise Economique pour la Création de Richesses et d'Emplois 2003 – 2007 (SRE) et le Programme National d'Eradication de la Pauvreté. En Tanzanie, il existe la Stratégie Nationale pour la Croissance et le Réduction de la Pauvreté (Mkukuta), alors que Ghana a développé la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (GPRS II). L'élaboration de toutes ces stratégies a connu une forte participation de la société civile, leur donnant un certain niveau de légitimité selon les termes de la Déclaration de Paris. Mais il existe également d'autres cas en Afrique, par exemple au Mali, où la deuxième génération des DSRP ne peut pas être considérée comme appropriée au niveau national, ayant été conçue par les « experts » externes avec une participation de la société civile locale faible ou nulle^{xxxv}. Il est besoin de souligner que le vrai alignement ne peut se passer que si les plans ou stratégies nationaux de développement sont réellement « nationaux » et ont la légitimité nécessaire pour que les bailleurs de fonds s'y alignent selon le principe.

Cependant, ce n'est pas suffisant d'avoir des stratégies nationales de développement. L'idée d'« alignement » suppose que les modalités pour l'alignement des bailleurs de fonds aux plans nationaux devraient également être définies. Cumulativement, ces facteurs indiquent le besoin d'une politique de l'aide comme cadre au sein duquel un tel alignement aux stratégies nationales devrait clairement s'articuler.

Politique et Stratégie de l'aide

Une stratégie et une politique de l'aide est un cadre qui offre une approche systématique bien coordonné dans la sollicitude, l'obtention, l'utilisation, la gestion, le suivi et l'évaluation de l'assistance au développement des bailleurs de fonds. Lorsqu'elle est bien articulée, une politique de l'aide pourrait offrir l'architecture appropriée pour l'efficacité de l'aide dans le pays. La politique de l'aide devrait également définir le processus de réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide et une stratégie de sortie par rapport à l'aide. Elle est par conséquent un outil essentiel et une partie de l'arsenal du débat autour de l'efficacité de l'aide.

Au Malawi, le Ministre des Finances a été le fer de lance de la formulation d'une politique de l'aide connue sous le nom de Stratégie d'Assistance au Développement (DAS), qui définit les politiques et stratégies pour l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience dans la mobilisation et l'utilisation de l'aide afin de parvenir aux objectifs de développement de la Stratégie de Croissance et de Développement du Malawi (MGDS). La rédaction de la DAS a été finalisée en Octobre 2006 et contient l'ensemble détaillé des indicateurs suivants :

- Harmonisation du plan de travail annuel des projets des partenaires au développement, y compris les systèmes de suivi et d'évaluation et leur alignement aux exigences de la MDGS ;
- Une analyse conjointe du programme pays (JCPR) tenue chaque année et mettant en lien la production annuelle de rapport sur le programme ;
- Des analyses sectorielles annuelles dans le processus de la JCPR ;
- Le pourcentage de missions impliquant la collaboration entre quatre partenaires au développement ou plus; et
- La formulation d'un calendrier annuel de développement auquel les partenaires se conforment.

Le gouvernement kenyan est dans le processus de préparation de la Politique des Ressources Externes du Kenya (KERP) pour souligner la façon dont elle se rapportera aux bailleurs de fonds. La politique du document est en phase avec les Déclarations de Rome (2003) et de Paris (2005) sur l'efficacité de l'aide, ainsi que la politique globale du gouvernement, comme énoncée dans les documents tels que la Stratégie de Reprise Economique pour la Création de Richesses et d'Emplois. Le document de politiques vise, entre autres choses, à offrir un cadre pour l'augmentation de la participation et la transparence dans les opérations d'assistance au développement des pays d'outre-mer (ODA), un cadre institutionnel plus stratégique, cohérent et coordonné, des partenariats améliorés, la transparence, la responsabilité et une collaboration renforcée entre les organisations internationales, ainsi qu'une orientation plus pointue des ODA au Kenya. Toujours dans ce projet de formulation, le document de politique englobe les aspects liés aux arrangements systémiques et institutionnels, le partenariat et le cadre légal de la gestion des ressources externes et la stratégie de sortie des ODA.

Le gouvernement tanzanien a lancé la Stratégie d'Assistance de la Tanzanie (TAS) en 2002 comme cadre national cohérent de développement pour la gestion des ressources externes pour la réalisation des objectifs et stratégies de développement. La stratégie représente l'initiative nationale de restauration de l'appropriation et du leadership local dans la promotion du partenariat dans la conception et l'exécution des programmes de développement. Elle a été suivie par un plan d'action de 2002/2003 qui définit les étapes pratiques pour la mise en œuvre dans quatre secteurs : la promotion du leadership gouvernemental, l'amélioration de la prévisibilité des ressources externes, l'augmentation de la captation des flux de l'aide dans le budget gouvernemental et l'amélioration de la capacité de coordination et de gestion des ressources externes.

En Zambie, la politique de l'aide rédigée en 2006 attend toujours l'approbation du gouvernement. Elle contient les larges objectifs de politiques de coopération pour le développement, les stratégies pour l'évaluation de l'aide, le suivi de l'aide et la production de rapports ; la supervision financière et stratégies de reddition de compte ; et l'accent sur les défis de mise en œuvre de la politique de l'aide. La politique est basée sur les principes suivants :

- Primauté de l'appropriation par le pays;

- Promotion de la justice et de l'équité dans le pays ;
- Promotion de la justice et l'équité internationales ;
- Valorisation d'un véritable partenariat à travers le dialogue, la coordination, l'harmonisation, l'alignement et le partage de l'information ;
- Simplification des processus et procédures ;
- Les dons comme forme préférée de l'assistance étrangère ;
- Toute assistance étrangère, notamment dans les projets et programmes, contenant des composantes claires de renforcement des capacités, y compris répondre aux faiblesses dans les capacités institutionnelles et le développement et la rétention des ressources humaines ; et
- La promotion de partenariats solides avec les acteurs non étatiques.

Le Mozambique et d'autres pays n'ont toujours pas élaboré leurs stratégies de l'aide, mais ils gagneraient en efficacité de l'aide en le faisant.

La participation des OSC dans la formulation de telles politiques de l'aide est importante car elles constituent des acteurs-clé (comme bénéficiaires et dans le cadre de l'architecture de l'aide) et en vue de leur rôle plus tard de suivi du leadership du gouvernement en termes d'appropriation nationale et de respect des exigences des bailleurs de fonds.

Stratégie commune d'assistance des bailleurs de fonds

La mise en oeuvre de l'alignement serait incomplète sans un instrument de suivi de l'alignement réel aux politiques et stratégies nationales. Par conséquent, il est essentiel d'avoir la Stratégie commune d'assistance (stratégie commune d'assistance) qui serait une réponse aussi bien aux plans nationaux qu'à la politique de l'aide. Elle a été finalisée en 2007 et, par conséquent, sa valeur ajoutée a besoin d'être mise au jour. Toutefois, il constitue un cadre important pour le calibrage des réponses des bailleurs de fonds aux efforts de développement de la Zambie.

En dépit de ce qui précède, la JASZ révèle un manque de volonté déconcertant de la part des bailleurs de fonds à prendre des engagements spécifiques, reléguant le document à un document non engageant. Dans certains cas, la préférence est accordée aux stratégies d'assistance pays des bailleurs de fonds eux-mêmes ou aux accords bilatéraux (augmentant ainsi le coût de transaction pour le gouvernement parce que la JASZ devient une activité supplémentaire dans la relation entre le gouvernement et les bailleurs de fonds). L'attitude non engageante envers les objectifs de développement de la Zambie révélée dans la JASZ est un indicateur de l'incertitude de l'aboutissement de l'agenda de la Déclaration de Paris ou toute autre, puisque certains bailleurs de fonds comme le Japon et l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID), indiquent qu'ils n'adhèrent toujours pas à la plateforme de la Déclaration de Paris, bien qu'ils aient signé la Déclaration.

La Tanzanie, où la JAST est un document conjoint entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, a subi une tendance intrinsèque du document à supprimer d'importantes différences de l'opinion et des approches entre les parties en l'absence de mécanismes pour le règlement de telles différences. Ici, l'implication est qu'il faut renforcer les mécanismes de dialogue dans l'appui à l'alignement, mais la JASZ n'est pas le cadre dans lequel entreprendre cela. Il constitue une opportunité pour les bailleurs de fonds dans la gestion de l'harmonisation de leur alignement et, au cours du processus, d'effectuer un revirement des principales politiques et approches qu'ils avaient utilisées dans leur réponse aux pays bénéficiaires.

Par conséquent, en général, et comme cela s'est produit en Zambie, la JAST est crucial pour l'harmonisation collective des bailleurs de fonds dans l'alignement et pour le gouvernement et ses différents secteurs dans la meilleure compréhension de la réflexion des bailleurs de fonds afin que leurs actions soient influencées dans la direction souhaitée dans l'objectif d'atteindre l'efficacité de l'aide.

Par ailleurs, la JAS offre une bonne opportunité aux bailleurs de fonds pour élaborer collectivement les délais de transition vers des pratiques communes, tout comme pour commencer à s'accorder sur ce que devraient être ces pratiques et normes communes. Comme nous pouvons le constater aujourd'hui, les pratiques et systèmes sont divers, mais le groupe NORDIC+ a montré qu'il est possible de converger. Evidemment USAID et le Japon ont commencé à œuvrer sur la façon dont ils peuvent adapter au principe d'alignement, notamment au regard de leurs niveaux élevés de conditionnalités et la centralité de la prise de décisions à partir de Washington et de Tokyo respectivement. Le cas de la Zambie, où les engagements de la JASZ ont été affaiblis par l'USAID et le Japon, n'était pas une mauvaise chose du fait qu'il révélait ce qu'il fallait faire davantage de la part des bailleurs de fonds pour qu'ils se conforment aux exigences de la Déclaration de Paris. A un certain point, les bailleurs de fonds devront respecter les plans nationaux et répondre collectivement, plutôt que de poursuivre leurs propres stratégies d'assistance bilatérale aux pays qui ont tendance à causer une imposition de leurs propres pratiques et politiques, plutôt que de satisfaire aux exigences de la Déclaration de Paris.

Au Kenya, le gouvernement devrait jouer un rôle majeur dans l'orientation de la Stratégie commune d'assistance au Kenya (KJAS) vers ses domaines prioritaires et de leadership sous forme de vision et de programmes, mais son rôle semble être joué par les bailleurs de fonds qui prennent librement plaisir de finaliser le document. Au même moment, avec l'expiration de la SRE en fin 2007, pendant que les stratégies sectorielles-clés et la Vision 2030 n'étaient toujours pas finalisées, la KJAS manquait de cadre sur lequel s'appuyer pour identifier les priorités. L'appui mutuel entre le KERP et le KJAS n'est pas clair non plus, vu qu'ils sont tous deux élaborés au même moment pour régler la même question.

Les cas du Ghana, de la Tanzanie et de l'Ouganda, dans lesquels la JAS est présentement un document conçu conjointement, supposent une standardisation des intérêts entre les bailleurs de fonds et le gouvernement. Mais, s'il y avait eu une telle standardisation, il n'y aurait plus besoin de discuter de ces sujets maintenant. Pour que les bailleurs puissent réellement s'aligner aux besoins et priorités des Africains, il est important de veiller à leur alignement en leur donnant l'espace et l'opportunité d'aligner leurs politiques et pratiques.

L'on s'attend à ce que ces pays dans lesquels il y a un effort conjoint entre le gouvernement et les bailleurs de fonds offriront une expérience d'apprentissage au cours des prochaines années en termes d'engagement des bailleurs de fonds pour soutenir les efforts de développement national comme l'exige le principe d'alignement.

Autres priorités nationales

Il existe également une large gamme de questions qui ont une nature plus fonctionnelle et pourraient ne pas nécessairement être intégrées au Plan National de Développement, le Cadre des Dépenses à Moyen et Long Termes (CDMT) ou même la politique de l'aide. Elles pourraient représenter les choix en cours et être soumises au changement de priorités selon la réalité spécifique rencontrée par le gouvernement. Celles-ci comprennent les changements budgétaires, les mécanismes de consultations, les placements des bailleurs de fonds dans les

secteurs, les cadres de concertations, les coûts de transaction liés à l'aide et les changements de politiques en cours.

L'exemple de la Zambie est illustratif. A la finalisation de la FNDP et sa tentative de coordination de l'assistance au développement, le gouvernement fixe les secteurs prioritaires pour l'alignement des bailleurs de fonds. L'attente est un consensus des bailleurs de fonds sur cinq bailleurs de fonds par secteur tout au plus et que tous les secteurs soient couverts. La réalité est que les bailleurs de fonds se sont alignés aux secteurs sur la base de ce qu'ils pensent être le mieux pour eux ou pour lesquels les pays donateurs pourraient apporter un avantage comparatif. Certains secteurs sont surpeuplés (santé : neuf bailleurs de fonds ; éducation : dix ; gouvernance : dix ; Cadre Macroéconomique : neuf) pendant que les autres recueillent moins de promesse d'engagements (Logement : deux bailleurs de fonds ; et l'Environnement, la Protection Sociale et l'Energie avec quatre bailleurs de fonds chacun). Aucun bailleur de fonds n'a choisi d'appuyer le secteur de la Science et de la Technologie. Les bailleurs de fonds n'ont pris aucune initiative pour organiser un dialogue entre eux pour parvenir à un consensus sur la façon dont les secteurs pourraient être couverts. Bien qu'il y ait une raison fondamentale pour chaque bailleur de fonds, ce processus a complètement sapé l'appropriation du gouvernement et la notion d'occupation de la place du « chauffeur » par le gouvernement national. Le résultat est le manque en cours de confiance dans la capacité et l'engagement des bailleurs de fonds à s'aligner aux priorités nationales. Donc, si ce trait de comportement ne change pas, cet indicateur ne sera pas atteint. Il doit être de la responsabilité des bailleurs de fonds en tant que groupe de veiller à répondre aux priorités nationales.

Le niveau auquel les intérêts nationaux devraient soit être soumis ou alignés aux groupements de bailleurs de fonds et aux modalités conjointes de travail reste problématique. « Différents intérêts utilisent l'aide internationale pour beaucoup d'intérêts spécifiques aux pays et internationaux. Donc, comment ceux-ci doivent être exactement gérés bien que chacun semble s'accorder sur le fait que l'efficacité de l'aide et l'harmonisation des bailleurs de fonds est une bonne chose ? » s'est étonné un responsable du gouvernement ougandais.

En outre, en prenant exemple le cas de la Commission Européenne (CE) en Ouganda, il faudrait voir si oui ou non l'aide sera un instrument majeur pour « forcer la main » à l'Ouganda pour accepter certaines conditions (politique, économique, etc.) appuyées par la CE. Cela découle du fait que la CE aurait rejeté l'aide de l'Ouganda pour davantage de financements pour la construction d'infrastructures de développement comme condition préalable pour la signature des nouveaux protocoles/accords de partenariats économiques^{xxxvi} qui devaient avoir lieu en Décembre 2007. De telles contradictions pourraient avoir un impact sur la nature des modalités de l'aide en Ouganda. La vérité est que la CE doit arrêter les conditionnalités. A moins d'arrêter cela, les Africains ne pourront que continuer à croire que l'impérialisme économique (soutenue par la CE) est bel et bien vivante et sous-tend les modalités de l'aide, guidant les intérêts des bailleurs de fonds en Ouganda.

L'analyse ougandaise établit également que le plan d'affaires du Département pour le Développement International (DFID) concernant la façon dont la Grande-Bretagne appuie la Stratégie Commune d'Assistance en Ouganda (UJAS) et le gouvernement de l'Ouganda pour la mise en œuvre de son plan national a été défini dans le Plan Cadre de Performance. Donc, une question pourrait se poser concernant la raison pour laquelle il devrait y avoir un cadre séparé lorsque la pratique de l'alignement et de l'harmonisation des bailleurs de fonds devrait réduire l'incidence de multiples plans d'actions et de rapports. Au-delà des politiques et intérêts globaux, l'on aurait dû s'attendre à un plan qui couvre tous les bailleurs de fonds dans le cadre de l'UJAS.

La réalité semble supposer que beaucoup de bailleurs de fonds luttent toujours pour comprendre pourraient bien signifier principe d'alignement, et par conséquent le concept de stratégie commune d'assistance dans la pratique. Il faudra davantage de dialogue au niveau du pays et des sièges des bailleurs de fonds. La machine de l'aide au développement pourrait également avoir besoin de recruter un personnel approprié qui comprend entièrement ces problématiques.

Utilisation des systèmes de gestion financière du pays

Définition des systèmes nationaux

Au cours des années 1970, la plupart de l'aide au développement était basée sur les projets. Cela facilitait la définition d'objectifs clairs, d'apports, de résultats et rendements clairs et permettait aux bailleurs de fonds d'avoir la mainmise sur la gestion de chaque dollar. Par ailleurs, l'aide conditionnelle était l'ordre du jour et littéralement, toutes les ressources financières pourraient être justifiées par les bailleurs de fonds eux-mêmes. Il existe encore des vestiges de cela dans les « unités parallèles de mise en œuvre » que l'alignement est supposé éliminer. L'avènement des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) dans les années 80 et, par extension, les prêts d'ajustement et de politiques pour les changements structurels et institutionnels signifiaient que certaines ressources financières devaient être affectées aux systèmes financiers du gouvernement. Il y a également eu un besoin croissant pour renforcement du lien entre les politiques et la préparation du budget.

Le passage du financement de projets au financement de programmes ou des budgets a suscité le problème selon lequel toutes les ressources du gouvernement sont fongibles, notamment les ressources convertibles, c'est-à-dire l'aide affectée à un projet particulier pourrait être utilisée pour financer d'autres activités. Bien que les PAS aient également conduit au changement de la planification centrale, le modèle néolibéral a toutefois accepté l'importance des secteurs sociaux dans le développement. Il est devenu très largement accepté que, par exemple, les travailleurs bien payés sont autant essentiels pour le développement que le sont les cliniques ; les dépenses gouvernementales pour les salaires des employés à travers le budget et les investissements dans les cliniques (ce qui peut toujours se faire à travers des projets) devaient être perçues comme une partie intégrante d'un ensemble. Cela pouvait être considéré comme le début de la reconnaissance de l'importance de l'appui budgétaire général.

Ce courant de pensée (au cours des années 80) a suscité la compréhension selon laquelle il n'était plus possible de croire que l'aide centrée sur les projets pouvait être efficace pour le développement si les politiques macroéconomiques n'étaient pas en place. Par conséquent, les prêts non liés, la condition des réformes des politiques, ont commencé à être complémentaires à l'assistance aux projets. Le changement progressif dans les politiques basé sur l'ajustement des prêts – à l'origine uniquement acceptable pour le financement des écarts du commerce extérieur, ensuite depuis le milieu des années 90 comme simple appui budgétaire – a fait ressortir très clairement le besoin d'évaluation périodique des politiques budgétaires des gouvernements bénéficiaires et de la gestion budgétaire.

Plus récemment, par conséquent, il y a eu des modalités de l'aide plus nombreuses et plus diversifiées, dont certaines sont présentées ci-dessous :

- **APPUI A LA BALANCE DES PAIEMENTS** L'Aide n'est pas utilisée pour financer des projet ou activités spécifiques. Elle est normalement associée aux prêts du Fonds Monétaire International (FMI) pour résoudre les problèmes/déficits de la Balance des Paiements (BDP) – dans un objectif de stabilisation macroéconomique – où l'argent est déposé

auprès de la Banque Centrale du pays en complément aux réserves de devises fortes du pays. L'allègement de la dette et l'appui aux importations constituent deux formes différentes de l'appui aux BDP. L'allègement de la dette financé par l'aide, dans le cadre des négociations de la Déclaration de Paris et de l'Initiative PPTE, n'est pas liée à des biens ou services spécifiques. Elle suppose un effacement de la dette ou la restructuration, soit de la dette principale ou des obligations du service de la dette (amortissements et paiements d'intérêts). Elle est considérée comme BDP parce qu'elle épargne aux pays des devises extérieures qui seraient autrement utilisées pour le service de la dette, et qui pourraient alors être utilisées pour d'autres objectifs (par exemple, la construction d'écoles). L'appui aux importations (ou aide en nature) est une forme d'appui au BDP visant à réduire les insuffisances de biens importés et l'augmentation de la capacité de production de l'économie. L'appui aux importations est toujours considéré comme un instrument de devises pour l'appui au BDP, parce qu'il réduit le besoin du pays bénéficiaire de recourir aux devises étrangères pour les importations commerciales.

- **APPUI BUDGETAIRE DIRECT** Une modalité de l'aide dans laquelle les fonds sont directement accordés au budget de l'Etat, normalement à travers le Ministère des Finances. Cette liquidité vise à appuyer le vaste programme du gouvernement qui pourrait inclure la promotion de la croissance économique, la réduction de la pauvreté, l'ajustement fiscal et le renforcement des institutions (ex. procédures budgétaires). Le gouvernement dépensera ces fonds en utilisant ses propres systèmes de gestion financière, de passation de marchés et de responsabilité financière. L'appui budgétaire direct peut prendre la forme d'appui budgétaire général (ABG) qui est une contribution au budget général ou d'appui budgétaire sectoriel (ABS) lorsque l'aide financière vise à appuyer les plans de développement dans des secteurs spécifiques, c'est-à-dire allouée à un secteur concret, avec toute conditionnalité imposée liée à ce secteur. L'appui budgétaire sectoriel est souvent accordé dans le cadre d'une approche sectorielle (SWAP) qui est un processus ou une méthode de travail plutôt qu'une modalité de l'aide.
- **LES FONDS EN GESTION COMMUNE** Souvent connu sous le nom de "fonds panier", cela est un exemple d'appui sectoriel où les bailleurs de fonds financent une activité ou une institution à travers la mise en place d'un arrangement financier distinct désigné (donc hors budget). Il existe un bon nombre d'exemples d'arrangement de financement groupé au Mozambique (ex. pour l'importation des médicaments essentiels).

Il existe également de larges catégories d'aide décrites ci-dessous:

- **L'AIDE AUX PROJETS** lié à l'afflux de financements extérieurs ciblés à un projet spécifique, par exemple, la construction d'une école ou d'une route ou l'amélioration de l'accès à l'eau. Ainsi, cela comprend les activités essentiellement conçues pour accroître le capital physique (infrastructures) des pays bénéficiaires. L'une de ses caractéristiques communes est qu'elle est normalement hors budget.
- **L'AIDE AUX PROGRAMMES** en revanche, n'est pas allouée à une activité particulière, bien que les bailleurs de fonds lient les décaissements à une réforme de politiques par le gouvernement bénéficiaire. Elle inclut l'appui budgétaire et l'appui à la BDP, le financement de biens d'investissement et de produits de base et une assistance sectorielle aux programmes.
- **LA COOPERATION TECHNIQUE** aussi connue sous le nom d' "assistance technique" est un terme générique qui couvre les apports au développement, principalement à travers l'offre de conseils et/ou de compétences, sous forme de personnel spécialisé, de formation et d'opportunités de bourses, et des subventions pour la recherche ainsi que les coûts associés avec un accent sur le développement du capital humain.

Il est généralement accepté qu'en Afrique, l'Ouganda a été le pionnier dans l'utilisation des opérations d'appui budgétaire à travers les crédits d'appui à la réduction de la pauvreté du Groupe de la Banque Mondiale (CARP). Dans ce cas, le cinquième CARP appuie la mise en place en Ouganda de la deuxième génération du Plan Action pour l'Eradication de la Pauvreté (PAEP) 2004/2005 - 2007/2008 dans la suite de quatre CARP précédents sur la base de l'appropriation par les pays, l'efficacité de l'allocation, la transparence et la responsabilité financière.

La reconnaissance depuis fin 1996 des effets destructeurs de la corruption a donné une nouvelle urgence aux besoins des agences donatrices à rassurer leurs groupes d'intérêts que les ressources de l'aide n'étaient pas détournées à des fins privées ou mal allouées à des activités qui ne contribuent pas promouvoir la croissance et à réduire la pauvreté. A cet effet, la Banque Mondiale a adopté une politique anti-corruption en 1997, les pays de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) ont négocié une Convention contre la Corruption en 1999, et les autres agences ont placé la corruption à la tête de leurs préoccupations. Le FMI a également élaboré des normes et des codes de transparence fiscale pour régler les problèmes de la corruption. Cette évolution des politiques et pratiques du développement a augmenté la pression sur les gouvernements et bailleurs de fonds à comprendre que l'environnement de la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière dans lequel les fonds de tous les budgets étaient utilisés est crucial pour la croissance et la réduction de la pauvreté.

De façon générale, par conséquent, le concept-clé lié aux systèmes du pays qui a émergé du processus susmentionné et qui se consolide maintenant est la Gestion des Dépenses Publiques et la Responsabilité Financière (PEMFA). Bien qu'il y ait quelques différences entre la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière, la totalité du concept embrasse toutes les composantes d'un processus budgétaire du pays – préparation et programmation, exécution, comptabilité, contrôle, notification et suivi-évaluation. Elle inclut également le cadre juridique et organisationnel, ainsi que les dispositions pour les prévisions des revenus et dépenses, la formulation des cadres de dépenses à moyen terme, la préparation du budget, la gestion de liquidité et les régulations.

La responsabilité financière en tant que concept-clé du système comporte deux éléments-clés : être responsable et avoir des systèmes pour infliger des sanctions en cas de violation des règles.

L'objectif général du PEMFA est de parvenir à une discipline fiscale, allouer les ressources à des usages reflétant les priorités du gouvernement, et délivrer les services publics de façon efficient et efficace.

La gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière a été le cadre dominant depuis l'avènement des PAS, et plusieurs bailleurs de fonds ont utilisé différents instruments pour régler les questions liées à la PEMFA, notamment pour évaluer si oui ou non ce système marchent : les soi-disant instruments de diagnostic sont multiples et incluent ce qui suit :

- L'Analyse de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière de la Banque Mondiale (PEMFAR) qui comprend maintenant les Analyses de Dépenses Publiques (PER), les Evaluations Pays de Responsabilité Financière (CFAA) et les Rapports d'Evaluation des Passations de Marchés (CPAR) qui étaient auparavant menés séparément ;

- Les rapports du FMI sur le Respect des Normes et Codes Fiscaux de Transparence (Fiscal ROSC) qui récapitulent le niveau auquel un pays a respecté certaines normes reconnues au niveau international, en se concentrant essentiellement sur les domaines de préoccupation fonctionnelle directe du FMI ;
- Les Evaluation de suivi des Dépenses Publiques et Plans d'Action pour les Pays Pauvres très Endettés (AAP/PPTE) de la Banque Mondiale ;
- Les Audits de la Commission Européennes ; et
- Les directives sur les directives sur les risques fiduciaires de DFID du Royaume-Uni.

Ces instruments sont utilisés pour évaluer les forces et faiblesses des systèmes de gestions financière du pays, les risques auxquels pourraient être exposés les fonds acheminés vers les systèmes du gouvernement et les programmes du gouvernement visant à améliorer ces systèmes. Ils constituent la base sur laquelle chaque bailleur de fonds conseille le gouvernement, malgré leur diversité. Chacun des instruments est présenté plus en détail ci-dessous.

Les Analyses de la Gestion des Dépenses Publiques et de la Responsabilité Financière de la Banque Mondiale

Le PEMFAR du Nigeria de 2007, par exemple, reconnaît que la faiblesse du système de gestion des dépenses publiques (PFM) a été l'un des facteurs fondamentaux responsables de la faible performance de la croissance du pays au cours des décennies passées^{xxxvii}. Certains des principaux domaines à problèmes comprennent :

- Le manque de cadre fiscal soutenable pour gérer la volatilité des revenus du pétrole, conduisant au type de politiques au « cycle de forte expansion et de récession » qui ont été la sources des principaux problèmes macroéconomiques ;
- Faible formulation budgétaire, priorisation et contrôle des dépenses, conduisant à un financement insuffisant des principaux services publics ; et
- Absence de mécanisme de reddition de compte qui a alimenté une corruption à grande échelle et une mauvaise utilisation des fonds lors des processus d'exécution budgétaire.

Les PEMFAR de 2005 et de 2006 du Cameroun, ceux de l'Angola (2005) et du Niger (2004 et 2005) offre le même conseil dans l'optique d'améliorer les systèmes existants^{xxxviii}.

Rapports du FMI sur le respect des normes et codes de transparence fiscale

Le FMI utilise douze ensemble de normes dans son effort visant à amener ses pays membres à améliorer la PEMFA^{xxxix}. Ceux-ci comprennent :

- LA TRANSPARENCE DES POLITIQUE les Normes dans ces domaines ont été élaborés et évalués par le FMI en termes de :
 - 1 Transparence des données mesurée par la Norme Spéciale du FMI pour la Diffusion des Données (SDDS) et le Système Général pour la Diffusion des Données (GDDS) ;
 - 2 La transparence fiscale selon le Code des Bonnes Pratiques du FMI dans la Transparence Fiscale ; et
 - 3 La transparence monétaire et financière telle que définie par le Code des Bonnes Pratiques du FMI sur la Transparence dans les Politiques Monétaires et Fiscales.
- LA REGULATION ET LE CONTROLE DU SECTEUR FINANCIER Le FMI se base sur des normes élaborées par des institutions spécialisées. Ces normes sont typiquement évaluées dans le cadre du programme commun d'évaluation du secteur financier par le FMI et la Banque Mondiale et comprend :

- 4 pour le contrôle bancaire, les Principes Fondamentaux pour un Contrôle Bancaire Efficace du Comité Basel sur le Contrôle Bancaire ;
 - 5 en termes de valeurs, les Objectifs pour la Régulation des Valeurs Financières de la Commission de l'Organisation Internationale des Valeurs Financières ;
 - 6 dans l'assurance, les Principes de contrôle des assurances de l'Association Internationale des Contrôleurs d'Assurance ;
 - 7 en termes de systèmes de paiements, les principes de contrôle d'assurance du Comité sur les Systèmes de Paiements et les Règlements, complété par les Recommandations sur les Systèmes de Règlements des Valeurs Financières pour les pays ayant des volumes d'échanges importants de valeurs financières ; et
 - 8 concernant le blanchiment d'argent et la lutte contre le financement du terrorisme, les Recommandations 40+9 du Groupe de Travail de l'Action Financière (Financial Action Task Force, FATF).
- INTEGRITE DU MARCHE Des normes ont été élaborées par plusieurs institutions dans ces domaines, dont la Banque Mondiale, et sont essentiellement évaluées par la Banque Mondiale. ce sont :
 - 9 En termes de gouvernance d'entreprise, les principes de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises ;
 - 10 Concernant la comptabilité, les normes comptables internationales du conseil international sur les normes comptables ;
 - 11 pour l'audit, les normes internationales sur l'audit de la fédération internationale des comptables ; et
 - 12 Concernant l'insolvabilité et les droits des créanciers, une norme basée sur les principes pour l'insolvabilité efficace et les systèmes de droits des créanciers de la banque mondiale, ainsi que le guide sur la loi sur l'insolvabilité de la commission des nations unies sur la loi du commerce international, qui est actuellement en cours de finalisation.

Bien que le FMI prétende que le respect des normes et codes par le pays dans chacun des 12 domaines susmentionnés est évalué à la demande du membre, la réalité révèle que dans le mandat du FMI, selon l'article 4, le pays sont persuadés de faire ces évaluations dans bénéficier d'un « bilan de santé » pour d'autres bailleurs de santé puisque le rôle de « portier » du FMI pour que les autres bailleurs de fonds reste très important. Dans le cadre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance du FMI (FRPC), la plupart des pays Africains sont facilement « persuadés » par cette conditionnalité cachée dont tout le monde connaît l'existence ; autrement dit, ils n'auraient pas accès aux ressources des bailleurs de fonds.

Tableau 1 Exemples de pays africains évalués selon le Fiscal ROSC

Algérie	Stabilité du Système Financier, 2004; Transparence Fiscale, 2005
Botswana	Diffusion de données, 2002, 2004 et 2007
Burkina Faso	Diffusion de données, 2004; Transparence Fiscale, 2002
Cameroun	Contrôle Bancaire, 2000; Diffusion de données, 2001; Transparence fiscale, 2000; Contrôle des assurances, 2000; Transparence des politiques monétaire et fiscales, 2000; Systèmes de paiements, 2000
Tchad	Diffusion de données, 2007
Egypte	Diffusion de données, 2005
Guinée Equatoriale	Transparence Fiscale, 2005
Gabon	Stabilité du système financier, 2002; Transparence fiscale, 2006; Contrôle des assurances, 2002
Gambie	Diffusion de données, 2005
Ghana	Contrôle bancaire/stabilité du système financier, 2003

Evaluations et analyses du suivi des dépenses publiques

Dans le cadre du processus PPTE, la Banque Mondiale et le FMI ont appuyé plusieurs processus pour le suivi des dépenses des gouvernements pour veiller à ce que l'allègement de la dette soit réellement orienté vers des dépenses de réduction de la pauvreté.

Les Enquêtes de suivis des dépenses publiques (ESDP) comparent les allocations budgétaires aux dépenses réelles avec des registres des transferts et reçus à chaque niveau du gouvernement. En termes de bonnes pratiques et d'expérience, l'Ouganda offre un très bel exemple, car il y a eu cinq études conduites jusque-là. Au milieu des années 90, il a été noté que, malgré l'augmentation significative des allocations budgétaires aux écoles primaires depuis le début de la reprise de l'Ouganda vers la fin des années 80, les inscriptions dans les écoles primaires stagnaient. L'on avait suspecté que des fuites ou détournements de fonds faisaient que les fonds qui parvenaient réellement aux écoles primaires étaient considérablement plus bas par rapport aux allocations budgétaires. Les premières ESDP ont été par conséquent conçues et réalisées. Les conclusions ont confirmé la pire crainte des autorités – entre 1991 et 1995, en moyenne seulement 13% des subventions par élève parvenaient aux écoles primaires, impliquant que 87% des fonds ont été détournés ou utilisés par les responsables de districts pour les objectifs qui ne sont pas directement liés à l'éducation. Il est également apparu que les plus grandes écoles et les écoles fréquentées par les enfants issus de familles plus riches bénéficiaient de façon disproportionnée des subventions annuelles par élève, pendant que les écoles plus petites et plus pauvres (plus de la moitié de toutes les écoles) ne recevaient pas du tout de financement. Ces conclusions choquantes ont poussé les autorités à lancer un certain nombre d'initiatives pour améliorer la transparence, accroître la responsabilité financière et veiller à ce que les fonds publics permettent de réaliser l'objectif du développement.

Les nouvelles mesures indispensables incluent les suivantes:

- Les transferts depuis le gouvernement central vers les districts étaient publiés dans les médias;
- Les informations sur les transferts étaient affichées dans les écoles et les bureaux des districts ; et
- Les comités des écoles étaient formés sur l'utilisation de l'information pour tenir les autorités responsables de ces fonds.

L'effet de ces efforts a payé. Lorsque l'étude auprès des écoles a été répétée en 1999, il est ressorti que les écoles avaient reçu plus de 90% des subventions d'équipement^{x1}.

A la suite de l'expérience de l'Ouganda, le gouvernement tanzanien a également décidé d'entreprendre une ESDP. La première a été menée par Price Waterhouse Coopers en 1999, conjointement ordonnée par le gouvernement tanzanien et DFID. Elle ressemblait à l'approche ougandaise, et a couvert trois districts sur trois exercices fiscaux (1996/1997 à 1998/1999) et deux secteurs (éducation et santé). Elle a couvert toutes les sources de financement et approvisionnement du centre, ainsi que d'autres ressources collectées au niveau du district et des centres de services. Les mécanismes de budgétisation et de comptabilité ont été analysés au niveau du district et des centres de services. Les conclusions qui aidé plus tard recadrer la politique et l'action, comprenaient ce qui suit :

- Les contributions des donateurs directs profitaient aux districts nantis;
- Les conseils n'utilisaient aucune de leurs ressources propres pour financer les activités de l'éducation et de la santé, bien que cela ressorte de leurs responsabilités ;

- Selon le système de la masse salariale en place, il existait un fort niveau élevé de paiement de « travailleurs fictifs » ; et
- 57% des fonds alloués au « charges diverses » dans l'éducation étaient détournés, alors que le chiffre au niveau de la santé était de 88%.

L'étude a relevé que ces résultats étaient en accord avec les résultats des audits des programmes des bailleurs de fonds et d'une étude précédente qui avait montré qu'« il n'existait ni de motivation pour l'utilisation efficiente des subventions, ni de dissuasion pour les utilisations inefficaces. »

L'exemple ci-dessus montre qu'il y a de « meilleures pratiques » qui pourraient être imitées pour améliorer la transparence et la responsabilité financière, et garantir également une forte réalisation du développement. D'autres approches similaires aux ESDP sont les fiches de rapports citoyens et les audits sociaux.

Audits de la Commission Européenne

Jusqu'à une date très récente, l'instrument d'évaluation de la Commission Européenne consistait en des audits ex-post périodiques pour voir si les ressources des ajustements structurels étaient utilisées conformément aux accords de mise en œuvre signés avec les gouvernements bénéficiaires. Pour les opérations des d'appui général et aux importations, ces audits se sont focalisés sur la légalité et la régularité des dépenses. Pour l'appui budgétaire « réservé » aux secteurs ou activités choisis par l'UE, les audits étaient ajustés pour reconnaître que le financement du partenaire était soumis aux règles et procédures budgétaires nationales. D'où une approche plus détaillée d'audit était élaborée, tournée vers une évaluation du cadre juridique et des procédures d'exécution du budget, y compris les passations de marchés et la responsabilité et contrôle financiers, vérifiés à travers un échantillon d'audits financiers. Des vérifications visant à évaluer la valeur du montant des dépenses étaient également effectuées.

En 2002, et faisant suite aux principes et à la méthodologie des directives de l'évaluation pays de la responsabilité financière et la transparence de programme des Nations Unies pour le Développement (CONTACT) et des leçons tirées des audits antérieurs, la CE a proposé des changements aux audits sur la base des évaluations ex-ante et des audits traditionnels ex-post. L'appui budgétaire général devait être programmé sur plusieurs années et décaissé annuellement aussi bien par tranches fixes (basées sur le respect des conditions du FMI pour la gestion macroéconomique) que des tranches variables (basées sur des indicateurs convenus pour la gestion des dépenses sociales et publiques). Les évaluations ex-ante proposées devaient se baser sur :

- Des analyses du travail de diagnostic de la gestion des dépenses publiques, tirés principalement des sources hors CE ;
- L'information tirée des audits antérieurs de la CE ;
- Des évaluations faites sur la réforme de la gestion des finances publiques ;
- Des analyses de la Commission Européenne des plans d'action du gouvernement et des bailleurs de fonds pour améliorer la gestion des dépenses publiques ; et
- Des analyses des écarts identifiés dans le travail de diagnostic en place qui doivent être réglés par le travail suivi dans l'amélioration de la gestion des finances publiques.

Les évaluations dépendent largement du travail de diagnostic de la Banque Mondiale, du FMI et d'autres agences. De telles évaluations sont complétées et validées par les « tests de conformité » de la CE qui utilisent des techniques d'audit pour offrir une assurance

raisonnable que les systèmes et procédures de gestion des dépenses publiques sont mis en œuvre de façon cohérente, conformément à règles appropriées. La nouvelle approche met en exergue le renforcement des dépenses publiques et la responsabilité financière et l'évaluation du progrès en utilisant des indicateurs de performance pertinents.

Risque fiduciaire et responsabilité financière

Le risque fiduciaire se rapporte à la possibilité de détournement ou vol des fonds du bailleurs de fonds, ou tout simplement au détournement des dépenses des dépenses autorisées, soit à cause de détournement ou de mauvaise allocation. Cela comporte un domaine d'intérêt spécial pour DFID qui a offert un manuel à son personnel.

L'approche de DFID dans la mesure et la gestion du risque fiduciaire est en grande partie basée sur les rapports et les analyses effectuées par les agences, généralement sur les informations de la Banque Mondiale et du FMI, dont les PER, CFAA et autres documents, d'autant plus que DFID a collaboré avec la Banque pour la réalisation des CFAA. Sont objectif est de s'assurer qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que les ressources de DFID soient utilisées pour leurs objectifs prévus, que des rapports soient convenablement produits pour leur utilisation et qu'elles représentent une valeur ajoutée pour l'argent. Cette approche est similaire à celle des ressources de l'allègement de la dette des PPTE en ce qu'elle est basée sur un nombre d'indicateurs relativement réduit tournés vers différents aspects de la gestion des dépenses publiques. Quelque soit la source d'information, une évaluation du risque fiduciaire doit être menée avant que DFID n'approuve un appui budgétaire.

Directive CONTACT du PNUD

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a développé une évaluation par pays de la responsabilité financière et de la transparence (CONTACT) pour doter la communauté de développement internationale d'un outil détaillé pour l'évaluation des systèmes nationaux de gestion financière, de responsabilité financière et d'intégrité financière. Les directives qui définissent l'approche et la méthodologie ont été publiées en 2001.

CONTACT est un ensemble détaillé de directives génériques aidant :

- Les gouvernements à conduire leurs propres évaluations des forces, faiblesses, besoins et priorités de leurs systèmes de responsabilité et d'intégrité financière ;
- Les consultants à contracter les agences bilatérales et multilatérales de développement à évaluer ces systèmes ; et
- Le travail de consultance visant à appuyer les gouvernements (à leur demande) dans les autoévaluations.

CONTACT offrent aux parties prenantes un outil pour appuyer un contrôle de qualité, mesurer les performances et offre des recommandations aux étapes désirées du cycle de la responsabilité financière. Il s'agit d'un instrument dynamique, à progression continue, qui nécessite des mises à jours régulières sur la base des meilleures pratiques et des tests pilotes.

La méthodologie de CONTACT inclut des directives et listes de contrôle couvrant douze domaines, notamment l'infrastructure comptable, la gestion de l'information, la planification des dépenses et la budgétisation, le contrôle et l'audit internes, la notification financière, l'audit externe, l'administration des revenus, prévention et lutte contre la corruption et la gestion publique des liquidités.

Processus de réformes en Afrique

Les pressions créées par les évaluations relevées plus haut ont conduit beaucoup de pays africains à œuvrer dur pour introduire la PEMFA. Bien que le rythme soit péniblement lent dans la plupart des cas, certains changements ont été réalisés. La question la plus importante, cependant, a été le fait qu'il n'y ait pas d'accord sur ce qui constitue une bonne pratique. Différents pays donateurs, et partant, leurs agences de développement, ont leurs propres systèmes, approches et instruments d'évaluation et de diagnostic, comme relevé plus haut. Même ce qui constitue les « normes internationales » n'est en fait pas une norme internationale. Rien d'étonnant que les pays africains perçoivent les différentes évaluations comme de vastes forêts d'options à choisir selon le bailleur de fonds à qui ils s'adressent.

En termes de principe d'alignement, il est important de garder à l'esprit que la PEMFA n'est pas un système national. Elle a été introduite dans les gouvernements africains et, vue les contraintes en ressources humaines dans les gouvernements africains (l'on ose dire imposé par les restrictions macroéconomique FMI CDMT), il reste encore à être approprié et à mettre en œuvre entièrement. Cela pourrait être une question d'alignement à de nouveaux systèmes qui devraient être développés avec une prise en compte complète des contraintes nationales existantes.

Par ailleurs, les différents bailleurs de fonds et leurs agences de développement ne disposent pas d'une plateforme commune. Le fait qu'une agence respecte l'évaluation d'une autre et ensuite entreprend sa propre évaluation ne fait qu'imposer des coûts de transactions élevés aux les gouvernements.

En dépit de ce qu précède, beaucoup de pays africains continuent à entreprendre des réformes. Dans le cas du Kenya par exemple, un bon nombre de réformes visent à améliorer la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière avec un appui des bailleurs de fonds sont en place depuis 1999. Avec l'adoption de la Stratégie de Reprise Economique pour 2003 – 2007, le gouvernement kenyan et les bailleurs de fonds ont adopté le cadre d'évaluation des performances de la gestions financière publique pour faciliter l'harmonisation du dialogue entre le gouvernement et ses partenaires autour d'un cadre commun pour évaluer les performances du système de gestion des finances publiques au fil du temps. Un certain nombre de mesures ont été prises pour la mise en place d'un tel système :

- Le Plan d'Action renforcé de gestion financière (EFMAP) a été préparé, détaillant les activités à mener pour renforcer la formulation, l'exécution, le suivi et l'évaluation du budget, avec 16 points de repère tirés du cadre de gestion des dépenses publiques et de responsabilité financière convenu ;
- Changement du calendrier pour le processus de formulation du budget pour commencer en octobre plutôt qu'en décembre ;
- Augmentation de l'utilisation du CDMT et son intégration institutionnel au sein du Ministère des Finances.
- Une refonte complète du processus de préparation du budget qui a conduit à une augmentation des allocations aux secteur prioritaires identifiés dans la Stratégie de Reprise Economique pour Création de Richesses et d'Emplois, ainsi qu'une participation plus directe des parties prenantes dans l'analyse des choix de politiques avant l'adoption du budget ;

- Une meilleure production de rapports sur le budget, aussi bien à travers les changements techniques dans la façon dont le budget est présenté et une réduction significative du retard de l'audit du gouvernement central au niveau du Bureau National d'Audit du Kenya. Cela revient à dire que le Comité des Comptes Publics peut analyser les dépenses du gouvernement et les préoccupations soulevées par ces audits de façon opportune, renforçant ainsi la supervision du parlement.
- La législation financière votée par le parlement mettant en place un bureau d'audit indépendant et un débat ultérieur sur la nouvelle législation qui donnera au parlement un rôle plus accru dans la préparation du budget.
- Des circulaires d'informations publiées par les Auditeurs à propos de la gestion financière prudente et les anciennes cellules de gestion de liquidité dans les agences d'exécution en train d'être transformées en Comités de Mise en Œuvre du Budget.
- L'introduction du Système d'Intégré d'Information sur la Gestion Financière. parallèlement, un système intégré de paiement du personnel (IPPD) pour un paiement efficace des salaires, des registres des salaires et un contrôle ont été mis en place pour le gouvernement central, conduisant à l'amélioration du contrôle de la masse salariale et des paiements des salaires plus exacts. La classification du budget a également été améliorée avec l'adaptation des normes internationales et la production de rapports financiers est devenue plus opportune.
- Introduction d'audit du risque sur une base pilote par le Bureau du Commissaire au Compte Principal, pendant que les comités d'audit sont établis dans les agences d'exécution pour recommander et suivre l'action après les enquêtes d'audit ;
- D'autres dispositions juridiques habitantes, dont la loi sur la gestion financière du gouvernement qui existe depuis 2004 et offre une plateforme pour l'amélioration de la gestion des finances publiques ;
- La loi sur l'éthique des fonctionnaires de l'administration publique qui est maintenant en place, améliorant l'intégrité des responsables de l'administration ;
- Les nouvelles institutions anti-corruption qui ont été mises en place parallèlement au renforcement des institutions existantes en vue de renforcer la bonne gouvernance et la responsabilité.

Des efforts similaires sont en cours dans d'autres pays africains comme indiqué ci-dessous.

Au Mozambique, aussi bien le gouvernement que les représentants des bailleurs de fonds partagent la perception que les étapes positives ont été franchies vers le renforcement de la responsabilité fiduciaire. Celles-ci consistent :

- À la préparation de rapport annuel par le gouvernement sur le risque fiduciaire pour le groupe de partenaires extérieurs apportant un appui budgétaire;
- Au lancement du système intégré de gestion financière (IFMIS) introduit en 2004, qui contribue à l'amélioration de la fiabilité des transactions budgétaires ;
- A certaines actions de renforcement des audits internes et externes, quoique dans des contraintes notoires de capacités ; et
- La mise en place d'une agence centrale contre la corruption.

Le cas de la Tanzanie donne une idée de certains problèmes confrontés dans le processus de réforme. Le système de gestion des finances publiques en Tanzanie est coordonné dans le cadre du programme de réforme de la gestion des finances publiques (PFMRP). L'évaluation de ce programme révèle de graves faiblesses dont les suivantes :

- Presque toutes les composantes n'ont toujours pas adopté une orientation en reliant leurs activités de réforme prévues aux objectifs du PFMRP et aux résultats partiels, et en notifiant les succès et les échecs du PFMRP dans ces termes. Cela voulait également dire que la synergie entre les différentes activités des composantes n'a pas été portée à son maximum.
- La production de rapport dans le cadre du PFMRP a fait face à des défis d'exigences excessives et arbitraires de production de rapports et une faible capacité ou volonté de production de rapports. Ainsi, il a été indispensable de réviser les indicateurs de performance du PFMRP qui ont été rationalisés et améliorer dans le Plan Stratégique révisé pour les rendre plus centrés vers les résultats. Les indicateurs mettent en lien les activités aux résultats partiels et il a été proposé que le format de rapport puisse refléter la même chose. Cependant, cet exercice a besoin d'être entrepris avec une participation entière des départements respectifs du Ministère des Finances.
- Alors que les « paniers de fonds » ont été introduits, le PFMRP reste aujourd'hui un mélange d'aide aux projets, d'aide aux programmes et de ressources gouvernementales pour financer un ensemble d'activités dont la plupart a est en cours depuis des années, gérée chacune par un département différent du Ministère des Finances. Il y a eu une faible coordination horizontale et très peu d'intégration entre les différentes composantes. Cela est combiné au faible niveau de participation des composantes dans la définition des buts et cibles.

bien que l'Ouganda se soit engagé depuis les années 90 dans la rationalisation des systèmes, processus et procédures de PFM, la rationalisation des contraintes dans le cadre du PFM a été progressive, mais également itérative (va-et-vient), puisque les personnels dont les capacités techniques sont renforcées pour gérer certains de la réforme du PFM quittent le gouvernement pour des postes politiques, des organisations de la société civile, des entreprises privées de consultance ou pour des études. Néanmoins, le progrès réalisé a été à travers l'appui technique et financier des bailleurs de fonds, à travers l'appui budgétaire général (ABG), l'appui budgétaire sectoriel (ABS) et les modalités d'appui projets.

Au Malawi, tout comme en Zambie, le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre est élevé, indiquant la volonté des bailleurs de fonds à veiller à ce que leurs projets soient gérés de façon appropriée et que la responsabilité financière soit assurée.

Leçons dans l'utilisation des systèmes nationaux de gestion financière

Certaines leçons qui peuvent être tirées de la discussion ci-dessus sont les suivantes:

- Les systèmes de dépenses publiques et de responsabilité financières nouvellement introduits sont complexes et n'ont toujours pas été intégrés et domestiqués dans les pays africains;
- Une diversité d'opinions persiste à travers le continent sur ce que sont ces systèmes et ce qu'elles devraient être ;
- Différents systèmes d'évaluation ne font qu'augmenter la confusion ; et

- Il y a un besoin urgent à consolider ces systèmes pour qu'ils soient considérés comme la base de l'alignement dans le cadre de la Déclaration de Paris.

L'on peut dire qu'il y a un grand engagement de la part des bailleurs de fonds et des gouvernements pour la mise en oeuvre des systèmes, mais il faudra ajouter davantage d'énergie à cela. Avec un peu de chance, la rencontre de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra au Ghana en 2008 pourra régler cela.

^{xli} Il y avait un accord général sur le besoin d'avoir des « normes de passation de marchés » qui pourraient être utilisées dans tous les pays emprunteurs. Elles font également appel à un système basé sur les IFI afin de réduire les coûts supplémentaires liés à la familiarisation des soumissionnaires eux-mêmes avec un bon nombre des différents systèmes de passation de marché.

Il faut également souligner que quelques participants ont vu l'avantage de passer à des systèmes nationaux de renforcement de capacités au niveau individuel pour améliorer l'efficacité et la transparence des systèmes de passations de marchés publics. Ils ont parlé du besoin d'embrasser la mondialisation et ont souligné que le défi pour les fournisseurs et les contractants est celui de devenir plus compétitif pour faire des offres, de façon idéale, partout au monde.

La restructuration des systèmes de passation de marchés est devenue le principal domaine de réformes soutenu par la Banque Mondiale au cours des plusieurs années écoulées. Le progrès a été réalisé dans certains pays, alors que dans d'autres, le faible cadre juridique permet la survie de la corruption. Le secteur des passations de marchés est le point le plus chaud pour les opportunités de corruption et, par conséquent, et le plus fortement infesté.

Tableau 2 “Le Secrétariat du Commonwealth salue les passations de marchés au Ghana

Informations générales – Vendredi 9 novembre 2007

Le système de passation de marchés du Ghana a été salué par le Secrétariat du Commonwealth comme étant conforme aux meilleures pratiques internationales et un modèle d'excellence. Dans son allocution à Accra, Mme Oluwatonyin Job, une responsable du Secrétariat a déclaré que son institution était « fière de collaborer avec le Ghana du fait de sa promptitude à partager ses succès et son expérience dans les pratiques de passation de marchés avec les autres pays ».

Elle a déclaré que bien que la plupart des pays du Commonwealth effectuaient des passations de marchés, les niveaux de développement étaient différents, soulignant que le Ghana s'est distingué dans la façon dont il a mis en œuvre le processus depuis les trois dernières années. Elle a fait cette déclaration lorsqu'elle était à la tête d'une délégation d'officiels de l'Afrique de l'Est, Australe et de l'Ouest en visite d'étude dans le pays pour analyser l'instrument de suivi et d'évaluation des passations de marchés du Ghana (PPME).

Mme Job a déclaré que l'objectif de la visite était d'élaborer une stratégie visant à développer des pratiques communes normalisées au sein du Réseau de Passation de Marchés du Commonwealth (CPPN) mis en place l'année dernière pour soutenir le partage d'expériences. Elle a déclaré « qu'il y avait besoin de poursuivre à interagir et à partager les expériences pour éviter les échecs des autres et de éviter le gâchis ».

M. Kwadwa Baah-Wiredu, Ministre des Finances et du Plan, dans une déclaration lue en son nom, a déclaré que c'était un privilège pour le Ghana d'être évalué par ses pairs et a exprimé l'espoir que la visite permette une collaboration plus forte à travers un réseautage efficace.

Il a déclaré que le gouvernement avait développé l'instrument PPME principalement pour évaluer les niveaux de conformité avec la loi sur les passations de marchés (Loi N°663) à travers un système d'indicateur de base, un système d'évaluation des performances et des rapports d'évaluation.

M. Adjenim Boateng Adjei, Directeur Général de l'Autorité de Passation de Marchés Publics a déclaré que jusque-là, 213 entités avaient été évaluées sur la base de leurs activités de passations de marchés dans le domaine de l'intégrité et de la transparence, le cadre institutionnel et la capacité de gestion.

Il a souligné que, malgré quelques problèmes, la performance générale indique des améliorations.

M. Adjei a déclaré que présentement, l'Autorité avait soumis au Procureur Général des propositions d'amendements à la Loi pour la rendre plus efficace à sa mise en œuvre. L'un des domaines des amendements est la révision du seuil d'octroi de contrats pour les autorités de validation du fait de la taille, du volume et de la valeur du travail et des responsabilités.

Source: ModernGhana.com

L'on espère que le Nigeria, tout comme d'autres pays africains, se joignent au rang des bonnes pratiques sur la base des recommandations du Rapport d'Evaluation de la Banque Mondiale des Passations de Marchés par Pays (CPAR) de 2002 qui, entre autre a recommandé :

- Un code des passations des marchés, basé sur le modèle de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (UNCITRAL) ;
- La mise en place d'une Commission de Marchés Publics (PPC) pour servir de cadre de régulation et d'organe de veille sur les passations de marchés;

- La révision des principaux domaines de régulation financière pour les rendre plus transparents ;
- La rationalisation des conseils d'appels d'offres et le renforcement de leur autorité fonctionnel, y compris les pouvoirs d'octroi de contrats ;
- Reconstruction urgente des marchés publics et la capacité de gestion financière dans le secteur public ; et
- Une analyse complète des affaires liées aux exportations, importations et réglementations, procédures et pratiques des transits.

Les récentes CPAR indiquent le fait que beaucoup de pays africains sont encore en retard dans la mise en place de recommandations de normes. Ce qui est cependant important et intéressant est que le Marché Commun de l'Afrique de l'Est et Australe (COMESA) a maintenant rejoint le rangs des institutions qui doteront les pays africains - Angola, Burundi, Comores, République Démocratique du Congo, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Libye, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Uganda, Zambie and Zimbabwe – des capacités à mettre en place des systèmes transparents et fonctionnels, inspirés du fait que les pratiques actuelles entravent le commerce et l'intégration régionale.

Au Mozambique, les pratiques de passations de marchés devraient s'améliorer à la suite de la validation du nouveau code de passation des marchés en 2005. Le Mozambique est classé 99^e sur 163 selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International en 2006 ; sur une gamme de 0 (très corrompu) à 10 (très sain), il a reçu une note de 2,8. Une loi anti-corruption a été approuvée en 2004.

Encore une fois, ces systèmes sont nouveaux et divers et les pays luttent pour les mettre en œuvre. S'ils doivent constituer la base pour l'alignement des bailleurs de fonds, il faudra davantage de ressources pour les mettre en place et les intégrer.

Résumé des points sur l'utilisation des systèmes pays

Avec un peu de chance, il est évident d'après ce qui précède qu'en général les soi-disant systèmes nationaux ne sont qu'en cours d'élaboration et de lancement. Du fait de la diversité des systèmes et du besoin de normalisation, les questions de normes internationales et de bonnes pratiques sont importantes. Par conséquent, elles auraient besoin d'être consolidées afin qu'il y ait une cohésion claire et doivent être ensuite entièrement domestiquées à un niveau où elles pourront véritablement être appelés « systèmes nationaux » auquel l'alignement pourrait être associé.

Il faudrait reconnaître que le programme de dépenses publiques et de responsabilité financière (PEFA), un partenariat mis en place en Décembre 2001 impliquant la Banque Mondiale, le FMI, la Commission Européenne, le Partenariat Stratégique pour l'Afrique, et plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux (France Norvège, Suisse et Royaume-Uni) est un bon programme en soi. Le mandat de la PEFA est d'appuyer des approches intégrées, harmonisées pour l'évaluation et la réforme des dépenses publiques, les passations de marchés et la responsabilité financière, en se focalisant sur l'utilisation des instruments de diagnostic. Le programme devrait faire avancer le dialogue autour des systèmes nationaux.

Certains pays africains commencent à intégrer ces systèmes. Le gouvernement de la Tanzanie, par exemple, a et gère un programme de diagnostic du pays pour la gestion des dépenses publiques. Ce processus a suscité la confiance des bailleurs de fonds dans l'appui au développement d'un cadre de dépense pluriannuel. La nouvelle approche de la Tanzanie a

également amélioré la coordination des bailleurs de fonds, en veillant à ce que l'aide corresponde aux objectifs et priorités des budgets et a fortement intégré au budget.

Le programme de la Tanzanie pour l'évaluation et la réforme de la gestion des dépenses publiques et conçu pour partager l'expérience thématique et sectorielle des bailleurs de fonds avec la participation des bailleurs de fonds, pour améliorer l'utilisation des ressources en entreprenant des études techniques sur les questions budgétaires, en élevant le profile des questions budgétaires, et en appuyant les bailleurs de fonds dans le changement d'axe de l'aide de l'appui aux projets à l'appui budgétaire. Plusieurs autres pays dépendant de l'aide et disposant de capacités limitées tels que l'Ethiopie et l'Ouganda développent également des approches participatives et collaborative similaires pour travailler sur la gestion des dépenses publiques.

En Ouganda, le gouvernement et DFID sont parvenus à un accord sur la façon dont le risque fiduciaire sera géré au fil du temps, sur la base de quatre blocs d'information: une analyse du suivi des dépenses annuelles par secteur, une analyse annuelle des comptes audités du gouvernement, les conclusions des mises à jour du PER, et l'assistance technique et le dialogue construits autour du programme de réforme des dépenses du gouvernement.

Quelques observations sur les systèmes de gestion financière nationale et de passations de marches

La plupart des pays africains ne disposent pas de systèmes appropriés d'imputabilité financière publique. Bien que certains efforts soient faits pour intégrer et domestiquer les idées et systèmes de la PEMFA, ce qui sera important sur l'agenda de l'efficacité de l'aide est si oui ou non l'imputabilité financière est renforcée pour l'aide au développement puisse réaliser l'objectif du développement (surmonter la pauvreté et atteindre les objectifs de développement du millénaire). Cela met en exergue le besoin de mesures pour améliorer le cadre juridique et organisationnel et la préparation et l'exécution du budget, la comptabilité, la production des rapports, l'audit, la capacité de gestion administrative et financière. Les pays africains ont fait preuve de faibles systèmes juridiques et ceux-ci ont été renforcés, non sur la base du modèle néolibéral qui restreint la définition de capacité, mais sur la base du besoin d'éliminer les contraintes qui jonchent le chemin de l'aide au développement.

Quelques points spécifiques à relever:

- Si la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière devaient être gérées par le pays, il faudrait rationaliser les systèmes de la PEMFA et leur évaluation. La priorité devrait être accordée au développement d'un cadre robuste, accepté au niveau international pour servir de repère et pour mesurer les performances en gestion des dépenses publiques.
- Les organisations régionales, plus spécifiquement la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (ECA) et le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) devraient prendre à leur charge ces questions au nom du continent africain.
- Selon le principe d'harmonisation de la Déclaration de Paris, les systèmes d'évaluation des agences de développement devraient être harmonisés et devraient utiliser des modèles communs.

- L'évaluation des bailleurs de fonds reste un problème de garantie du respect d'un consensus sur des définitions et une terminologie communes.
- Parce que le gouvernement joue un rôle dans la conception et la mise en œuvre des stratégies de réforme, il faudra introduire une évaluation commune au lieu des évaluations des bailleurs de fonds.
- Sur l'agenda de l'efficacité de l'aide, le risque fiduciaire devrait inclure une obligation de garantir « la valeur de l'argent » ou tout autre objectif d'efficience parce que l'efficience et l'efficacité soient partie intégrante d'une assistance au développement significative. Ces facteurs ont été négligés et cela est peut-être la raison pour laquelle il y a très peu de preuves des financements du développement jusqu'à ce point. Par ailleurs, la valeur de l'argent est importante dans le processus de réalisation des OMD.

Capacités locales, renforcement des capacités et développement des capacités

Le principe de l'alignement intègre le besoin de mesures correctives où les échecs sont identifiés. Sous ce rapport, le principe exhorte correctement les bailleurs de fonds à travailler avec les gouvernements pour appuyer le renforcement de capacités. L'une des contraintes les plus visibles des gouvernements en termes de capacités est le manque de ressources humaines en qualité et en quantité pour l'amélioration de l'analyse, et le suivi-évaluation. Ce manque de capacités pourrait également être responsable du manque apparent d'intérêt au sein des ministères de tutelle sur des questions liées à la Déclaration de Paris parce que nous n'avons pas encore vu l'information d'une masse critique contre l'ancienne approche projet dans lequel les ministères de tutelle recevaient directement le financement. Selon la nouvelle approche, les ministères des finances ont pris à leur charge un important rôle de coordination et de distribution de ressources qui n'ont pas toujours su bien jouer, causant davantage d'apathie au sein des ministères de tutelle, plutôt qu'un désir de dialogues pour une allocation plus large de ressources où ils devraient défendre fortement leurs arguments.

Le changement conceptuel de renforcement des capacités au développement des capacités est un changement important. Le développement de capacités dicte le besoin d'identifier et de régler les causes des insuffisances en capacités, alors que le renforcement de capacités était un type de réponse plus étroit. Si les comptables étaient supposés ne pas faire leur travail, un « atelier » était rapidement organisé. L'approche renforcement de capacités sur lequel était construit le paradigme de l'aide conditionnelle/assistance technique, s'est effondré, comme il le fallait, et l'on espère que des leçons ont été tirées de cela. C'est principalement dans le domaine de développement de capacités que la plupart des pays africains perçoivent la contrainte des ressources humaines des gouvernements africains. Le Ministère de la Santé en Zambie, par exemple a besoin de plus de 20,000 travailleurs de la santé dans l'immédiat. Ces employés ont besoin de salaires raisonnables, ainsi que des motivations de rétention (pour les empêcher de se rendre en Europe). Ils aimeraient que les bailleurs de fonds viennent à leur secours pour le paiement du personnel. Cette réflexion ne règle pas le besoin des travailleurs de la santé, mais c'est de tels arguments néolibéraux que dépendent beaucoup de mécanismes du « développement ».

Donc, en l'absence d'un pool de ressources humaines qualifiées, comment est-il possible d'avoir des capacités à développer et maintenir des cadres de suivi et d'évaluation appropriés ?

On pourrait dire que, pour que le principe de l'alignement atteigne sa mission, les bailleurs de fonds, plus précisément les principaux bailleurs de fonds, les IFI, doivent réviser leurs notions

de « développement de capacités ». Il est également important de souligner que la position des bailleurs de fonds est largement influencées par le CDMT défini par le FMI qui limite la masse salariale du gouvernement à 8% du PIB et, par conséquent, ne permet pas un emploi plus rapide du personnel dans le service public. En effet, c'était l'argument de manque de capacités qui avait été utilisé comme l'une des raisons pour la mise en place d'unités parallèles de mise en œuvre (PIU) dans le passé.

Au Malawi, par exemple, le gouvernement reconnaît que le principal problème est l'insuffisance de capacités en termes de compétences et de nombre du personnel au sein du gouvernement. Afin de résorber ce problème, les descriptions de postes seront révisées pour cadrer avec les nouveaux systèmes de gestion financière et l'assistance technique sera utilisée comme palliatif. Il s'agit ici de l'assistance technique parce que l'écart doit être comblé. Cependant, une telle assistance technique ne doit pas nécessairement être fournie par les bailleurs de fonds, mais financée à travers des fonds communs pour l'assistance technique ou à travers le processus budgétaire. Elle peut alors être obtenue à des prix compétitifs au niveau international sans compromettre la qualité. Les bailleurs de fonds ont besoin de s'ouvrir à l'option de la coopération Sud-Sud pour l'assistance technique.

Prévisibilité de l'aide

Le fait d'être fortement dépendant de l'aide au développement, au point où elle constitue jusqu'à 40% du budget du gouvernement, comme cela est le cas avec le Mozambique et la Zambie, rend la prévisibilité de l'aide une question très importante pour l'efficacité de l'aide. La définition la plus simple de la prévisibilité de l'aide est la réduction de l'écart entre les engagements et les décaissements réels de l'aide en termes de montants et de délais. Lorsqu'il y a des manques dans les montants promis, les activités ne se terminent jamais et la quantité d'énergie nécessaire pour recommencer est plus élevée si l'activité que dans le cas où l'activité était continue. Une telle perte d'énergie retarde le développement et l'efficacité de l'aide. De même les délais sont également importants. Comme cela s'est passé dans le cas de la Zambie, le décaissement de la fin de l'année dernière de fortes sommes d'argent que le gouvernement était incapable d'utiliser avant la fin de l'année a causé des fluctuations du taux de change, affectant négativement le modèle et le parcours du développement. Ainsi, l'importance de la prévisibilité, même d'un simple point de vue pratique, est évidente.

Une recherche en cours a révélé que, malgré la rhétorique du partenariat et de l'engagement sur l'agenda du développement par la plupart des bailleurs de fonds, la prévisibilité de l'aide constitue un problème majeur pour les pays africains. Une étude de la volatilité et de la prévisibilité de l'aide par Bulir et Hamann (2003) a montré les flux de l'aide sont volatiles et largement imprévisibles, notamment pour les pays à forte dépendance vis-à-vis de l'aide ; l'aide est plus volatile que les revenus fiscaux. Une récente mise à jour de l'étude de Bulir and Hamann (2005) a non seulement confirmé cette conclusion, mais a conclu que la volatilité de l'aide et le manque de prévisibilité s'étaient aggravés au cours des dernières années, malgré les efforts d'harmonisation.

Une étude conduite au sein des bailleurs de fonds et des gouvernements des pays africains en 2003 et 2004 par le Groupe de Travail sur l'appui budgétaire (BSWG) du Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA) a largement confirmé l'ampleur des insuffisances relevées par Bulir & Hamann (2003). Selon le PSA (2005), en moyenne 81% de engagements de 2003 ont été décaissés à temps au Sénégal et 100% décaissés à temps en Ethiopie et au Niger.

L'étude du PSA-BSWG a fourni les explications suivantes pour le retard des décaissements :

- 40% étaient dus à des conditions de réformes non satisfaites;
- 29% étaient dus à des problèmes administratifs du côté du bailleur de fonds ;
- 25% étaient dus au retard du gouvernement dans le respect des conditions de traitement ;
et
- 4% étaient dus à des problèmes politiques du côté du bailleur de fonds.

Les raisons variaient largement selon le pays et le groupe de bailleur de fonds. Comme on pouvait s'y attendre, pour les IFI, les conditions de politiques non satisfaites comptaient pour 60% des difficultés de décaissement. Pour la CE et les bailleurs de fonds bilatéraux, 40% dus à des problèmes administratifs et politiques du côté du bailleur de fonds et 35% dus à des conditions non satisfaites. Tous les crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (CARP) de la Banque Mondiale ont été décaissés à temps.

L'étude de Celasun & Walliser (2005)^{xliii} sur la prévisibilité de l'appui budgétaire dans huit pays africains - Bénin, Burkina Faso, Ghana, Mali, Mozambique, Sénégal, Tanzanie, Ouganda – avec des engagements de longue date du FMI atténue l'importance des conditions non remplies pour les insuffisances des décaissements, leur permettant de se focaliser sur le comportement des bailleurs de fonds. Les principales conclusions de l'étude sont que :

- Les financements intérieurs et les dépenses sur investissement financés au niveau national jouent un grand rôle dans la résolution des erreurs prévues ; cependant,
- Les réductions des dépenses d'investissement semblent être perdues de façon permanente et, par conséquent, constituent le coût le plus important de l'aide budgétaire imprévisible ; et
- Il est besoin de créer un environnement pour un engagement fiable à moyen termes des bailleurs de fonds apportant un appui budgétaire.

La recherche d'AFRODAD conduite en 2007 confirme certains des points soulevés plus haut. Au Kenya, l'écart entre les engagements et les décaissements réels continue de poser un problème. Les dépenses pour le développement, financés par l'extérieur, s'élevaient à 23 milliards de shillings kenyans, par rapport à un budget de 34 milliards de shilling kenyans en 2005/2006. L'appui budgétaire direct n'a pas atteint les prévisions à cause du retard dans la mise en œuvre des conditionnalités des bailleurs de fonds selon le programme du FMI. Le gouvernement a systématiquement cherché à écarter les estimations de l'appui budgétaire bilatéral et plus tard les estimations de tous les bailleurs de fonds dans le budget à cause des insuffisances et des retards des afflux des bailleurs de fonds. Les retards, voire les non décaissements entiers des fonds engagés sapent l'intégrité de la planification et du calendrier de mise en œuvre, réduisant l'efficacité de projets et programmes entiers. Les risques de non décaissements ou de décaissements tardifs sont particulièrement graves pour l'appui budgétaire direct où le gouvernement où le gouvernement pourrait avoir engagé des fonds de bonne foi sur la base des décaissements attendus selon ce qui est convenu.

La raison qui sous-tend une telle imprévisibilité était que tous les bailleurs de fonds étaient affectés dans leurs décisions de décaissement par les politiques du jour. Cela a particulièrement été le cas lorsque des cas de corruption et de violations des droits humains ont été soulevés par la presse et les gouvernements africains doivent être conscient de cette éventualité.

De la même façon, lors de l'exercice 2005/2006, certains bailleurs de fonds bilatéraux ont subitement réduit leur financement en faveur du budget national de l'Ouganda. La Norvège avait baissé son chiffre de l'aide de 4 millions de dollars américains et la Suède de 8 millions

de dollars américains, sous prétexte de questions de gouvernance. La leçon ici, comme dans le cas du Kenya, est que le niveau auquel le gouvernement est capable de souscrire à la promotion de la bonne gouvernance, de l'imputabilité et l'utilisation prudente des ressources publiques continueront à contribuer au niveau de prévisibilité, d'alignement et de fiabilité dans l'octroi de l'aide au développement.

En Tanzanie cependant, les décaissements de l'ABG se sont considérablement améliorés. Depuis 2002/2003, les décaissements de l'ABG ont été de 100% des engagements, dont 80% ont été décaissés dans la première moitié de l'exercice budgétaire. Les décaissements au cours du premier trimestre ont augmenté de 8% pendant l'exercice 2002/2003 à 50% en 2003/2004 et plus tard à plus de 80% depuis 2004/2005. Cette évolution a facilité les décaissements sans encombre des fonds du gouvernement au cours de l'année. La prévisibilité, notamment au moment où les modalités d'octroi de l'aide du gouvernement passent vers les ABG, pourrait être influencée par l'efficacité et la façon diligente dont le cadre d'évaluation des performances est rendu fonctionnel.

Lors d'une récente réunion sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenue à Lusaka, le Mozambique était également fier d'annoncer qu'il était capable de prévoir les flux de l'aide dans le cadre de son CDMT triennal. La dépendance du Mozambique vis-à-vis de l'aide est passée de 70% à 50% du budget du gouvernement. Mais cette forte dépendance, qui se chiffre entre 1,2 milliards et 1,5 milliards par an, a obligé le Mozambique à mettre en place un système de données et de se conformer aux exigences des bailleurs de fonds en vue de garantir une telle prévisibilité qui offre une leçon aux autres gouvernements africains.

La mise en oeuvre d'une base de données sur l'aide au développement et l'accélération des réformes de la PEMFA dans les pays comme la Zambie, par exemple, jouerait certainement un rôle important dans l'augmentation de la prévisibilité. Ainsi, les pays tels que la Zambie ont tiré une leçon de la Tanzanie et du Mozambique.

L'aide conditionnelle

L'aide conditionnelle a été un sujet de discussion pendant plusieurs années. Les mouvements des gouvernements vers le changement ont été lents et même l'OCDE-CAD reconnaît cela. Dans certains cas, il est convenu que la levée des conditionnalités de l'aide augmenterait les coûts de transaction des bailleurs de fonds du fait des risques fiduciaires élevés, mais l'on peut maintenant supposer qu'il y aurait une relation inversée entre l'aide conditionnelle et les risques fiduciaires. Si cela était accepté, alors il s'ensuit que le principe de l'alignement aura un potentiel pour l'élimination de l'aide conditionnelle, qui coûterait cher aux pays bénéficiaires entre 20 à 25% de la valeur totale de l'aide, en améliorant les fonctions financières et d'imputabilité.

L'assistance technique sous forme de personnel en provenance des pays donateurs est l'une des formes de l'aide conditionnelle qui s'est avérée être problématique dans beaucoup et beaucoup de pays africains aimeraient voir un changement à cela. Les gouvernements africains envisagent sérieusement actuellement l'extension de l'idée d'approches sectorielles à l'assistance technique. Cela pourrait commencer par un « fonds panier » pour chaque secteur, à partir desquels les gouvernements pourraient financer l'assistance technique tiré d'une équipe compétitive impliquant l'Afrique elle-même et d'autres régions du Sud telles que l'Asie.

L'aide conditionnelle est encore une forme prédominante utilisée par des bailleurs de fonds tels que USAID et le Japon qui sont encore dans une approche projet au sein de programmes sectoriels plus large. Ainsi, l'on trouve « Ceci est la propriété de USAID » sur des ordinateurs

et des véhicules dans les projets appuyés par l'USAID et, évidemment, toutes les passations de marchés sont faites directement par l'USAID. Il n'apparaît clairement si cela reflète une croyance au mode projet ou simplement la non croyance en la Déclaration de Paris. Les règles du Congrès des Etats-Unis sont citées comme excuse, mais pourquoi le Congrès n'est-il pas informé des principes de la Déclaration de Paris ? Ceci est quelque chose qui doit forcément être résolu au cours des prochaines années, car il serait improbable que les Etats-Unis veuillent rester en dehors du cercle.

Une récente étude des Nations Unies intitulée « les Nations étranglées par l'aide conditionnelle^{xliii} » indique que l'argent des bailleurs de fonds venant des ficelles attachées réduit la valeur de l'aide aux pays bénéficiaires entre 25 à 40% parce qu'elle les oblige à effectuer des importations à des prix non concurrentielles à partir des riches nations. L'étude qui s'étale sur 24 pages a choisi quatre pays – Norvège, Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni – comme les seuls bailleurs de fonds qui se départissent de ce concept de l'aide conditionnelle. Environ 60 à 75% de l'aide canadienne est conditionnelle. L'une des plus fortes proportions de tous les pays donateurs. Les Etats-Unis, l'Allemagne, le Japon et la France insistent toujours qu'une forte proportion du montant de leur aide soit utilisée pour acheter des produits originaires de leur pays, selon le rapport. La Coalition « 50 Years is Enough » (50 ans, c'est assez !) souligne que « Les Etats-Unis veillent à ce que 80 cents sur chaque dollars retourne à leur pays^{xliv}. » Selon Njoki Njehu de 50 Years is Enough d'ajouter que :

« Le montant distribué à compte-gouttes à l'Afrique pour lutter contre le VIH/SIDA est également une forme d'aide conditionnelle. Washington insiste que les gouvernements Africains achètent des anti-rétroviraux des Etats-Unis au lieu d'acheter des produits génériques moins chers de l'Afrique du Sud, de l'Inde ou du Brésil. Les médicaments produits aux Etats-Unis coûtent jusqu'à 15.000 dollars par ans par rapport à 350 dollars par an pour les génériques. »

Le principe de l'alignement lance un appel pour la levée des conditionnalités de l'aide, mais il y a encore quelques pays donateurs qui semblent être si attachés à la pratique. Il leur faudra changer.

Les acteurs non étatiques et le principe de l'alignement

Les acteurs non étatiques ont été en dehors du circuit fermé de la Déclaration de Paris. Il est de plus en plus reconnu que qu'ils devraient être impliqués, principalement pour trois raisons :

- 1 Ils font partie de l'architecture de l'aide en tant que bénéficiaires, donateurs ou superviseurs ;
- 2 L'élaboration du calendrier concernent les populations et la société civile et ses organisations constituent les acteurs-clé ; et
- 3 Les organisations de la société civile sont intervenus considérablement dans le débat sur le développement et ont une voix qui a fortement une légitimité et, par conséquent, cette voix devrait être davantage écoutée.

La question est alors de savoir quel est le rôle spécifique des OSC dans l'agenda de l'efficacité de l'aide et, en particulier, sur les questions de l'alignement.

La participation de la Société Civile dans les processus budgétaires est une composante-clé des systèmes de gestion des finances publiques efficace. Uganda Debt Network (UDN), par exemple, a évolué de son centre d'intérêt initial qui est la dette vers une ONG qui mène de larges analyses budgétaires et des plaidoyers contre la corruption. Il s'est construit une réputation pour avoir établi le lien entre le suivi budgétaire et les politiques nationales et, de

ce fait, contribue à rendre le gouvernement ougandais plus comptable. D'autres OSC qui influencent également les systèmes budgétaires nationaux (processus budgétaires nationaux) sont le Budget Information Service (BIS) de l'Institut pour la Démocratie en Afrique du Sud (IDASA), Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) en Zambie et l'Observatoire sur la Pauvreté ou G20 au Mozambique, pour ne citer que ceux-là. Davantage d'OSC ont besoin de faire cela pour que le continent se développe et intègre les systèmes d'imputabilité financière requis pour l'alignement.

Mais les relations entre les gouvernements et les OSC, entre les bailleurs de fonds et les OSC, entre les OSC du Nord et celle du Sud, et entre les OSC elles-mêmes et leurs groupes d'intérêts ont besoin d'un développement et d'un renforcement continu.

Pendant que le gouvernement reconnaît l'important rôle que peuvent jouer les organisations de la société civile et le secteur privé, il y a une hostilité persistante de la part des OSC envers les initiatives des gouvernements et cela tend à décourager les concertations. En Tanzanie et probablement ailleurs en Afrique, l'ouverture des ONG n'est plus considérée automatiquement comme une position hostile, bien qu'il faudra encore parcourir du chemin avant que les gouvernements et les bailleurs de fonds épousent l'autonomie et les fonctions de « veille » des ONG. Par conséquent, le défi d'intensification du dialogue persiste.

Non seulement les ONG du Nord octroient des ressources financières aux ONG du Sud dans le cadre de l'architecture de l'aide, mais les deux parties se fournissent mutuellement un appui moral et politique pour influencer leurs gouvernements (entre autre). Bien qu'il faudra des améliorations, la relation reste stable et mutuellement avantageuse et continuera à être utile sur l'agenda de l'efficacité de l'aide, comme cela est déjà le cas.

Les opportunités pour l'intervention des OSC dans le dialogue politique varient d'un pays à un autre. Cependant, il existe beaucoup d'opportunités offertes par l'agenda de l'efficacité de l'aide sur lesquelles pourraient s'embarquer les OSC. Cela comprend la participation dans les processus de suivi de la Déclaration de Paris, où faire parti du Groupe Indépendant de Suivi (IMG) permettrait une participation efficace.

GESTION AXEE SUR LES RESULTAT ET L'EFFICACITE DE L'AIDE

Introduction

Les gouvernements et bailleurs de fonds sont en train de poser les fondations et des actions de mise en oeuvre pour rendre l'aide plus efficace. Les gouvernements sont en train de passer d'approches axées sur les apports à des approches axées sur les résultats, alignant les stratégies nationales de développement aux processus budgétaires et en entreprenant des cadres de production de rapports et d'évaluation des résultats axés sur les objectifs. Les bailleurs de fonds effectuent également cette mutation vers des objectifs axés sur les résultats. Ils acheminent certaines de leurs ressources vers l'appui budgétaire général (ABG) et acceptent les cadres d'évaluation mis en place par les gouvernements pour leurs budgets nationaux. Par ailleurs, ils sont en train d'harmoniser leurs procédures d'évaluation et entreprennent des missions d'évaluations conjointes. Cependant, il existe encore de grands défis qui nécessitent une attention dans l'urgence, notamment les mauvaises planification et définition des indicateurs basés sur les résultats au niveau local, la faiblesse des organes des statistiques, les différences dans la compréhension du suivi et de l'évaluation, le manque de coordination entre les ministères et la mauvaise gouvernance. Les bailleurs de fonds acheminent encore des ressources pour des projets autonomes, sont incapables de déclarer tout

leur appui financier, utilisent des suivis et des production de rapports parallèles dans certains projets, et placent des conditionnalités comme objectifs pour l'accès aux ressources et l'évaluation du succès.

Malgré ce record sombre, l'aide est considérée avoir un potentiel à contribuer à la croissance économique, à réduire la pauvreté et à contribuer à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Ce potentiel est en train d'être entravé par la façon dont l'aide est octroyée et utilisée. Les bailleurs de fonds ont utilisé la satisfaction de leurs conditions comme préalable pour l'accès à l'aide. Certaines conditions, cependant, réduisent le niveau auquel l'aide contribue à la réduction de la pauvreté, forçant les gouvernements à mettre en œuvre des politiques menant au chômage et à réduire l'accès des citoyens aux services de base. Des exemples de ces politiques sont la privatisation, les réductions des dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation et de la santé qui ont créé le chômage et le manque de personnel des services faiblement motivés. La prolifération de l'aide et le manque d'harmonisation et d'alignement des bailleurs de l'appui des bailleurs de fonds conduit à l'utilisation de systèmes parallèles de suivie qui place un fardeau sur la capacité du gouvernement à répondre aux différentes exigences. De leur côté, les gouvernements africains continuent de faire face aux défis dans la mise en œuvre de la bonne gouvernance et la coordination des activités à tous les niveaux. L'incidence de la corruption sur le manque de mécanismes appropriés pour tenir les personnes impliquées responsables, le manque de coordination transversale à travers les secteurs, et la faiblesse des systèmes et institutions font qu'il est difficile de tirer parti du potentiel qu'offre l'aide.

L'objectif de ce chapitre est de discuter le niveau auquel les pays africains et les bailleurs de fonds s'engagent dans la mise en œuvre du principe de la Déclaration de Paris consistant à gérer en vue des résultats et de l'efficacité de l'aide. Des informations contextuelles sont fournies sur la raison pour laquelle les pays africains veulent l'aide et à quel niveau elle les a aidés à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement. Le chapitre analyse le niveau auquel les gouvernements et les bailleurs de fonds se sont conformés aux engagements énoncés dans la Déclaration et met en exergue certains aspects de l'orientation des résultats qui ont toujours besoin d'être mis en place pour que les pays africains puissent faire du progrès vers le développement durable.

Informations contextuelles

Les pays africains luttent depuis très longtemps pour veiller à ce que leurs citoyens bénéficient de conditions de vie décentes. Cependant, des millions de personnes n'ont toujours pas droit à l'éducation, à la santé, à la nourriture, à l'abri, à l'eau et à l'assainissement, ainsi qu'à la justice. Plusieurs facteurs contribuent à cet état de fait, y compris le distribution inéquitable des ressources, le manque de volonté de partager le savoir technique et technologique, les termes inéquitables du commerce international, la dette extérieure insoutenable, les catastrophes naturelles, les conflits armés et le contraintes de gouvernance.

Les économies africaines ont été incapables d'offrir assez de ressources internes pour garantir la mise en œuvre des stratégies de développement nécessaires pour éradiquer la pauvreté et promouvoir le développement durable. L'aide vise à accroître les ressources disponibles pour les pays africains, soi-disant pour contribuer aux efforts des gouvernements à réduire la pauvreté et l'inégalité, à accroître la croissance, à renforcer les capacités et à accélérer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Dans tous les contextes, les pays africains s'engagent auprès des pays développés à rechercher de l'aide sous forme de dons ou de crédits. En effet, l'aide est le principal apport dans le

budget national de beaucoup de pays, alors que les bailleurs de fonds acheminent leurs ressources vers l'appui aux programmes et aux projets. Vu la pertinence et le rôle de l'aide dans le cadre du développement, combiné à la prolifération des bailleurs de fonds, il est besoin de fixer des principes et directives pour rendre l'aide plus efficace.

Malgré l'augmentation relative des flux de l'aide vers les pays africains, ces pays restent pauvres et fortement dépendants. Même là où les pays enregistrent des niveaux de croissance économique satisfaisants, cela ne garantit toujours pas le développement durable, la réduction de la dépendance ou l'éradication de la pauvreté. La distribution des revenus a également posé un défi, car l'écart entre les riches et les pauvres, aussi bien dans les pays africains qu'au niveau international, ne fait que s'accroître. En général, l'aide n'a toujours pas atteint son but ultime de développement à travers les institutions des pays et leurs populations.

Les bailleurs de fonds, les gouvernements, les organisations de la société civile (OSC) et autres acteurs du développement recherchent actuellement des voies pour rendre l'aide plus efficace. Il existe un consensus que l'aide devrait contribuer au développement, à la réduction de la pauvreté et à aider les pays à atteindre les OMD et plusieurs rencontres se sont tenues afin de définir les stratégies et actions en vue de promouvoir l'efficacité de l'aide.

Ce chapitre présente comment les bailleurs de fonds et les pays africains sont impliqués spécialement dans la mise en œuvre des engagements sur le principe de la « gestion axée sur les résultats » de la Déclaration de Paris.

Gestion axée sur les résultats

La Déclaration de Paris indique que :

... la gestion axée sur les résultats signifie une gestion et une mise en œuvre de l'aide axée sur les résultats attendus et l'utilisation de l'information pour améliorer la prise de décisions. Pour que cela soit atteint, les pays partenaires s'engagent à : (1) renforcer les liens entre les stratégies nationales de développement et les processus budgétaires annuels et pluriannuels et (2) des efforts de mise en place de cadre de production de rapports et d'évaluations axés sur les résultats qui assurent le suivi du progrès sur la base des dimensions-clés des stratégies nationales et sectorielle de développement pour lesquelles les données ont été rendues disponibles à un bon rapport coût.

Parallèlement, les bailleurs de fonds s'engagent à (1) établir le lien entre la programmation pays et les ressources aux résultats et les aligner aux cadres efficaces des partenaires pour l'évaluation des performances du pays, se garder de demander l'introduction des indicateurs de performances qui ne correspondent pas aux stratégies de développement national des partenaires, (2) œuvrer avec les pays partenaires pour se baser autant que possible sur les cadres de productions de rapports et de suivis axés sur les résultats des partenaires et (3) harmoniser leurs exigences de suivi et de production de rapport avec les pays partenaires, jusqu'à ce qu'ils puissent faire confiance de façon plus extensive aux systèmes statistiques, de suivi et d'évaluation des pays partenaires, sur des formats conjoints de production de rapports périodiques. En plus, les pays partenaires et les bailleurs de fonds devraient œuvrer ensemble dans une approche participative à renforcer les capacités du pays et la demande d'une gestion basée sur les résultats^{xiv}.

De ce qui précède, l'on peut tirer les importantes caractéristiques suivantes du principe de la gestion axée sur les résultats:

- Définition des buts, objectifs, résultats et impacts communs et la façon de les atteindre;
- Fixer les indicateurs pour mesurer les résultats et impacts ;
- Définition des résultats axés sur les cadres d'évaluation ; et
- La production de rapport et utilisation de l'information pour améliorer le cadre décisionnel.

Il est important de relever que les résultats ne peuvent pas être atteints à tous les coûts. Ils devraient être atteints en utilisant des ressources de la façon la plus efficace au sein du cadre préalablement mis en place.

Les cinq principes de la Déclaration de Paris se complètent mutuellement pour la réalisation effective des résultats et aujourd'hui, plus de deux ans après la Déclaration de Paris, l'on peut dire qu'il y a eu un effort dans la mise en œuvre des principes aussi bien des pays partenaires que de bailleurs de fonds, mais il existe toujours des défis qui ont besoin d'être abordés pour accélérer le progrès du développement. Les principales conclusions sont :

- La formulation des stratégies de développement n'est pas entièrement appropriée par les pays, inclusive et harmonisée de façon transversale à les secteurs, ce qui affecte la qualité des résultats et les indicateurs définis ;
- Il manque de capacités pour planifier, suivre et évaluer proprement d'une façon axée sur les résultats ;
- Les organes des statistiques ont besoin d'améliorer leurs capacités ;
- Il y a un besoin d'améliorer l'accès à l'information, notamment par les OSC et le secteur privé ;
- Les systèmes nationaux existent, mais restent faibles dans certains pays ;
- Le suivi-évaluation n'est pas compris de la même manière par les différentes parties prenantes ;
- Les bailleurs de fonds ont toujours tendance à appuyer les projets, contrairement à l'octroi d'appui budgétaire ;
- Les bailleurs de fonds ne déclarent pas tout leur appui, ce qui entrave l'exercice du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ;
- Il existe des cas où les bailleurs de fonds privilégient des secteurs dans lesquels se trouvent leurs propres intérêts, plutôt que les priorités des pays ;
- Les bailleurs de fonds utilisent leurs propres systèmes d'évaluation et directives de production de rapports dans certains secteurs ; et
- La gouvernance reste problématique.

Orientation de l'engagement des pays axé sur les résultats

Une approche de développement axée sur les résultats appelle à la mise en place de liens entre les stratégies nationales de développement et les processus budgétaires. Les pays africains définissent des stratégies de développement avec une orientation des résultats dans le cadre du processus du document de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP). Cela est accompagné de la formulation d'indicateurs et de processus de suivi. Au cours des deux dernières années, il y a un effort pour le renforcement du lien entre l'élaboration des stratégies et les processus de budgétisation à travers la formulation des METF et les budgets nationaux. Bien que les DSRP incluent des matrices de suivi et d'évaluation, l'exercice de suivi et d'évaluation n'est pas compris de la même manière à tous les niveaux. Il est fort au niveau central, principalement au sein des ministères du Plan, du Développement et des Finances, et faible au niveau local. En plus, certains organes des statistiques font face aux défis dans la réalisation de leur travail du fait d'un manque de capacités humaines et financières.

Liens entre les Stratégies nationales de développement et les processus budgétaires

Les études réalisées au niveau des pays par AFRODAD en 2007 a révélé que les gouvernements entreprenaient des actions pour mettre en lien l'élaboration des stratégies de développement aux processus budgétaires annuels et pluriannuels.

Les stratégies nationales de développement sont présentées sous forme de plans à moyen ou long termes, comprenant les « visions » à long terme, les stratégies de réduction de la pauvreté, les plans quinquennaux des gouvernements, les plans stratégiques sectoriels et les plans annuels.

Les stratégies de réduction de la pauvreté ont une caractéristique commune appelant à la participation in dans leur formulation. Avec une lente et un niveau très faible de participation dans la première génération de DSRP, la seconde génération est caractérisée par une participation relativement plus large et accrue des responsables des gouvernements, des OSC, du secteur privé et de la presse.

Les députés ne participent généralement pas au processus en tant que députés, et ne sont pas obligés de le faire, et lorsqu'ils le font, c'est en tant que citoyens. La participation au niveau communautaire n'est toujours pas bien organisée. L'on espère qu'avec le processus de décentralisation en cours dans différents pays, les processus de DSRP gagneront en une participation plus grande et l'intégration des priorités au niveau des districts.

A travers les processus de DRSP, les pays élaborent des objectifs, des activités, des stratégies et des résultats/impacts attendus pour la période considérée. Les piliers ou groupes sont définis pour faciliter le groupement des actions à entreprendre pour la réalisation de certains objectifs et résultats. Les OMD sont inclus dans l'exercice du DSRP à travers le lien entre les objectifs à long terme des OMD et les objectifs à moyen terme du DSRP qui, en retour, sont liés aux objectifs nationaux. Pour les objectifs de suivi, les DSRP sont liés aux matrices des indicateurs pour faciliter l'appréciation et l'évaluation des impacts.

Après l'exercice de planification, les responsables du gouvernement s'engagent dans le processus de budgétisation pour identifier les sources de revenus et allouer les ressources aux différentes activités, comme défini dans le processus de planification et les districts sont impliqués. Les deux outils de budgétisation utilisés sont le CDMT et le budget national.

Le CDMT est un outil fondamental de planification pour l'élaboration des plans et cadres macroéconomiques pour le court et long termes dans lequel les ressources et dépenses attendus, ainsi que d'autres ressources sont indiquées. Son principal objectif est d'indiquer les ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre des activités à moyen terme (période de trois ans) pour répondre aux politiques définies dans le plan quinquennal du gouvernement et le DRSP. Le CDMT assure une discipline budgétaire en vue de maintenir l'équilibre budgétaire et garder le déficit budgétaire soutenable.

Tous les pays ont mentionné le CDMT comme un outil important qu'ils utilisent pour la budgétisation, et pour la prévision des revenus et dépenses dans le moyen terme. Sur les neuf pays étudiés, le Cameroun est le seul pays qui est toujours en cours de finalisation de son CDMT.

Le budget national indique la source, le montant et l'allocation de ressources pour la mise en œuvre des objectifs de développement pendant une année. Le CDMT est la source

d'information pour la formulation du budget national et est mis à jour chaque année pour ajuster les changements qui pourraient intervenir au fil du temps. Tous les pays analysés ont souligné qu'il y avait un effort fait pour mettre en lien les priorités de développement au budget national.

Le défi rencontré dans les pays étudiés est l'étendue à laquelle les priorités définies dans les stratégies nationales sont traduites en allocation appropriée de ressources en termes de leur poids dans le budget général. Par exemple, au Mozambique, l'agriculture est définie comme secteur prioritaire parce que la majorité des populations pauvres vivent dans les zones rurales et leur survie dépend de l'agriculture. Cependant, la part des ressources dans le CDMT et le budget national ne correspond pas à une telle priorisation. Le gros des ressources est acheminé vers trois secteurs, notamment l'éducation, la santé et les infrastructures, qui sont également critiques pour la réduction de la pauvreté. Dans cette situation, le gouvernement du Mozambique devrait chercher à mobiliser des ressources supplémentaires internes et externes pour élargir la part de fonds alloués à tous les secteurs prioritaires du développement convenus. La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) devraient revisiter leurs conditionnalités sur les objectifs macroéconomiques pour permettre aux pays de faire un choix entre plusieurs alternatives pour les objectifs d'inflation en vue de l'accélération des impacts du développement. Cela devrait permettre aux bailleurs de fonds d'octroyer davantage de ressources et de permettre aux pays africains d'augmenter la taille de leurs budgets et de ce fait, étendre la proportion des ressources allouées aux secteurs prioritaires.

Cadres de production de rapports et d'évaluations axés sur les résultats

Le succès de tout cadre d'évaluation et de production de rapports réside dans la capacité à planifier, fixer les résultats et indicateurs, et définir un système fiable pour la collecte des données, le suivi et l'évaluation. Cela devrait s'accompagner de l'utilisation de résultats de l'exercice d'évaluation pour introduire les changements nécessaires. Autrement, il devient simplement un exercice intellectuel sans impact sur le développement d'un pays.

Pendant la formulation des DSRP et des plans annuels, les pays étudiés ont produit des matrices, des indicateurs et des outils d'évaluation pour faire le suivi du progrès vers la réalisation des résultats énoncés. Les études ont indiqué que ces matrices étaient utilisées pour suivre la mise en œuvre des stratégies de développement déjà en cours.

Les pays étudiés ont également indiqué l'existence de divisions des statistiques, un bureau des statistiques ou autres institutions nationales des statistiques ayant la responsabilité de produire l'information nécessaire pour la prise de décisions. Cependant, certains de ces organes manquent de capacités humaine et/ou financières pour faire leur travail de façon adéquate.

En outre, le suivi et l'évaluation ne sont pas entrepris de façon uniforme par tous les responsables du gouvernement, que ce soit au niveau central ou au niveaux provincial ou de district. Les ministères des finances et les ministères du Plan et du Développement sont conjointement responsables de la coordination de la planification et du suivi au niveau central et ils semblent être capables dans ce domaine, du fait de leur rôle dans la planification et la gestion et l'expérience dans les transactions de façon uniformisée avec les partenaires au développement. Toutefois, un manque de coordination entre les différents ministères concernant la planification et le suivi conduit à un minimum sinon pas de synergies. Au niveau du district, la faiblesse commence par le manque de capacités à bien identifier les résultats appropriés et leurs indicateurs respectifs, ainsi que l'incapacité à définir et à utiliser les outils de suivi.

Il y a un besoin urgent à renforcer la capacité des organes nationaux des statistiques dans la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information à usage public. Cette capacité devrait être présente dans les différents départements gouvernementaux pour permettre une approche intégrée dans la gestion des données et leur utilisation dans le processus de prise de décisions. Il est également besoin de bien définir les résultats, buts et indicateurs pour entreprendre un exercice d'évaluation cohérent.

Dans certains pays, l'évaluation des performances est entreprise à travers un cadre d'évaluation des performances (PAF), outil conçu par les partenaires au développement et les gouvernements pour faire le suivi du progrès dans les pays bénéficiaires de l'aide, sur la base des engagements aussi bien des bailleurs de fonds que du pays bénéficiaire.

Les résultats ou impacts peuvent être de deux genres, soit des processus (dans les phases initiales) ou des produits et impacts (du moyen au long termes). Les parties dominantes dans la définition des résultats et indicateurs liés aux stratégies de réduction de la pauvreté sont les gouvernements et les bailleurs de fonds. Chacun veut voir articulées ses préoccupations concernant la bonne gouvernance et la stabilité macroéconomique, ainsi que l'acquittement du service de la dette. Les gouvernements et les bailleurs de fonds veulent également veiller à ce que les ressources (aide) soient distribuées à temps et selon les montants promis, et utilisées pour les objectifs visés. Les indicateurs d'évaluation sont définis pour répondre à ces préoccupations.

Le Mozambique regorge d'assez de capacités de suivi et d'évaluation au niveau central et dans différents ministères, pendant que les capacités sont passables au niveau provincial, mais faibles au niveau du district. A ce niveau, il existe encore des difficultés dans la définition des objectifs, résultats et indicateurs, ainsi que la formulation et l'utilisation des outils de suivi. Le gouvernement entreprend des exercices de suivi chaque semestre et à la fin de chaque année pour évaluer le progrès réalisé dans la réalisation du plan quinquennal du gouvernement, subdivisé en plans socioéconomiques annuels. Cette évaluation se focalise sur les résultats. Le gouvernement et les bailleurs de fonds utilisent également le PAF pour évaluer la performance du gouvernement dans la réalisation des objectifs du DSRP. L'évaluation est basée sur les cinq piliers du gouvernement définis pour le DSRP et est orientée vers la vérification des indicateurs de résultat pour chacun des secteurs des piliers. Les indicateurs ont été définis conjointement par le gouvernement et les bailleurs de fonds, mais les OSC n'ont pas pu proposer d'autres indicateurs qu'ils pensaient être critiques. Ce processus de suivi-évaluation est entrepris dans le cadre de l'analyse conjointe, un forum commun de suivi et évaluation qui a commencé par impliquer les bailleurs de fonds et les gouvernements, mais s'étendant actuellement pour inclure les OSC. Le processus du PAF est basé sur trois rapports du gouvernement – le rapport sur l'évaluation du plan socioéconomique, le rapport sur l'exécution du budget de l'Etat et le rapport du tribunal administratif sur le compte général de l'Etat.

Les organisations de la société civile perçoivent le besoin d'affiner davantage les indicateurs pour inclure l'évaluation d'impact. A ce propos, et toujours dans le cadre de la formulation de leur rapport annuel sur la pauvreté (PAR), elles ajoutent d'autres éléments de suivi qualitatif aux indicateurs du PAF. Par exemple, le PAF fixe comme indicateur pour l'analyse de la pauvreté et zone des systèmes de suivi, le nombre de provinces qui ont entrepris les Observatoires Provinciaux sur la Pauvreté. Les organisations de la société civile s'ajoutent à cet indicateur le niveau de participation de la société civile aux rencontres et les conclusions de celles-ci.

Les organisations de la société civile renforcent également les capacités de leurs membres et celles des communautés pour le suivi et l'évaluation de certains domaines-clés de la mise en œuvre du DSRP. Le Groupe sur la Dette du Mozambique et le G20 (une plateforme nationale de la société civile pour la réduction de la pauvreté) sont tous deux de bons exemples de cet effort.

Au niveau central, et en vue de participer efficacement aux processus d' « analyses conjointes », elles renforcent leurs capacités et créent un consensus autour des points d'intérêts communs, mais les capacités institutionnelles en termes quantitatif que qualitatif de leur adhésion sont toujours limités et limitent la capacité des OSC à tirer parti de ce forum.

L'étude d'AFRODAD en 2007 a révélé, concernant la Tanzanie, que :

...le suivi et l'évaluation sont considérés comme étant faibles au sein du système tout entier. Pour éviter cette situation, il est important de s'engager dans le développement des talents pour les relations publiques, le dialogue et le lobbying, de renforcer les capacités de suivi et d'évaluation, et de promouvoir la culture de suivi à tous les niveaux. Il est également nécessaire de consolider et de rassembler le suivi-évaluation des rapports d'impacts du Ministère du plan, de l'économie et de l'autonomisation, des ministères, départements et agences, ainsi que les autorités locales de développement sur la base de leurs plans stratégiques, rapports annuels et CDMT.

Par ailleurs, il faudrait concevoir un système de suivi national harmonisé et coordonné en s'inspirant de celui qui émerge du système de suivi MKUKUTA.

La Tanzanie a besoin d'élargir et d'intégrer les systèmes de suivi et d'évaluation MKUKUTA pour réaliser un lien plus étroit entre la planification, la budgétisation et la production de rapports. Ce processus d'harmonisation des processus nationaux et sectoriels et des processus de budgétisation sont toujours en cours^{xlvi}.

Concernant l'Ouganda, l'étude a montré que:

... il manqué encore de production de rapports sur l'aide au budget et des projections ultérieures sur le CDMT continuent de manquer d'être circonstanciées. Cependant, concernant les activités de suivi, des analyses sectorielles sont instituées comme mécanisme à travers lequel différents participants entreprennent des analyses annuelles et partagent leurs évaluations sur les succès, les défis et les prochaines étapes. L'analyse annuelle de mise en oeuvre du Plan d'Action pour l'Eradication de la Pauvreté (PAEP) est un autre mécanisme à travers lequel les Ougandais évaluent la performance du gouvernement dans la mise en œuvre des priorités du PAEP. Cela est basé sur la matrice des résultats du PAEP qui offre des indicateurs de suivi-évaluation sur la performance du PAEP en Ouganda.

L'étude de cas de l'Ouganda montre également l'existence de questions structurelles pour l'alignement du PAEP sur la structure du budget national. Afin d'améliorer cette situation, le gouvernement re-aligne et modifie les Groupes de Travail Sectoriels (SWG) du PAEP depuis le budget annuel 2007/2008 et pour l'allocation de ressources sur le CDMT. L'on ressent également le besoin d'impliquer toutes les parties prenantes dans la définition des objectifs du pays dans l'utilisation de l'aide^{xlvii}.

Sur la base de l'exemple ci haut, l'on peut conclure que les pays sont obligés à mettre en place et à utiliser des PAF transparent et pouvant être suivis. L'étape présente atteinte par les pays étudiés montre le besoin d'améliorer la situation en produisant davantage de systèmes crédibles pour la collecte de données et les PAF et à utiliser les données collectées pour la formulation des politiques. Une attention particulière doit être accordée aux systèmes de gestion financière, systèmes de suivi, réforme du secteur public et la législation.

Certains pays, dont le Mozambique, ont mis en place des systèmes informatisés pour la gestion financière aux niveaux central et provincial. Le défi est de veiller à ce que les conditions (électricité, ordinateurs et personnel qualifié) soit en place pour élargir la couverture au niveau du district.

La bonne gouvernance est un autre aspect important à considérer lorsque aborde l'évaluation des performances. Les pays africains doivent montrer un leadership dans la lutte contre la corruption car un certain niveau de corruption est présent dans tous les pays étudiés. Cela pourrait dissuader la volonté des bailleurs de fonds à utiliser les cadres d'évaluation des performances nationales. La corruption doit être abordée de façon convenable pour veiller à ce que les bailleurs de fonds aient un niveau élevé de confiance aux systèmes nationaux et que les citoyens sentent que la gestion des biens publics se passent de façon efficiente et équitable.

Le Cameroun a pris un rôle de première ligne dans la lutte contre la corruption en dénonçant et en appliquant des mesures correctives aux violateurs, même s'ils sont des responsables de haut niveau du gouvernement.

Tous les pays suggèrent la création de stratégies/unités de gestion de l'aide, une politique de l'aide et des entités indépendantes d'évaluation veiller à ce que l'aide soit gérée de façon efficace et que les processus d'évaluation soient libres de toute manipulation politique. Dans certains pays, les OSC appellent à l'implication des différentes parties prenantes dans les organes de gestion des ressources. Tous les représentants/parties prenantes qui sont membres de ces organes devraient y être sur la base de leur compétence professionnelle.

Le Cameroun envisage la création d'une unité pour superviser la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, pendant qu'avec l'appui de ses partenaires au développement, le gouvernement mozambicain est en train de formuler une vision sur la gestion des ressources publiques. L'on espère que ce document soit partagé avec la société civile et d'autres acteurs du développement pour permettre leurs apports et le Groupe Mozambicain sur la Dette est déjà en train de formuler un document comme sa contribution à la Stratégie de Gestion de la Dette Publique.

Malgré des exemples positifs, les OSC sentent qu'en général il y a un accès restreint à l'information aussi bien auprès du gouvernement que des bailleurs de fonds et que cela limite leur capacité à faire des analyses et entreprendre un plaidoyer basé sur les preuves.

Au Mozambique, les OSC continuent de lutter pour un plus grand accès à l'information. Bien qu'elles sentent que la situation s'est améliorée au cours des dernières années, elles plaident pour une plus grande ouverture et collaboration. En réponse, le gouvernement mozambicain, à travers le ministère des finances, est en train d'examiner la possibilité de signature d'un protocole d'accord avec le Groupe Mozambicain sur la Dette pour fixer les domaines de collaboration dans le cadre des processus des ressources publiques, y compris la mise à disposition de l'information.

Orientation des engagements des bailleurs de fonds axes sur les résultats

Les bailleurs de fonds ont commencé à poser les fondements des liens entre leurs ressources et les résultats et à utiliser les systèmes nationaux pour évaluer le progrès dans l'utilisation des ressources. Ils appuient progressivement les budgets nationaux qui sont alignés aux priorités du pays, dont l'évaluation basée sur les systèmes nationaux d'évaluation. Ils sont également en train de transformer leurs stratégies d'appui aux pays vers des approches axées sur les résultats et entreprennent actuellement des exercices communs de suivi et d'évaluation. Cependant, ils continuent d'appuyer des projets autonomes et hors budgets qui utilisent des procédures parallèles de suivi-évaluation et appuient des activités qui sont plus conformes à leurs propres intérêts qu'aux intérêts des pays bénéficiaires.

Lier les ressources aux résultats

Dans la déclaration de Paris, les pays donateurs sont encouragés à lier leurs ressources aux résultats et à utiliser les PAF nationaux. Dans les pays étudiés, il y a eu un effort de la part des pays donateurs à lier leurs ressources aux résultats. Cela s'est fait à travers un appui au budget national aligné aux résultats définis par les pays partenaires dans leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Cela peut également être confirmé par les stratégies d'assistance des pays donateurs qui passent vers une orientation axée sur les résultats. Cependant, parfois, leurs résultats diffèrent légèrement de ceux des pays partenaires parce qu'ils mettent de l'avant leurs propres intérêts. Il est également important de souligner que ce sont les pays donateurs qui définissent les résultats à atteindre par les pays partenaires et utilisent ceux-ci comme conditions de financement. Par exemple, lorsque la Banque Mondiale impose la privatisation de certaines entreprises dans un délai donné, cela devient un résultat à atteindre par le gouvernement. Cependant, cette privatisation pourrait ne pas être désirable pour le pays partenaire car elle pourrait conduire au chômage massif et à la pauvreté parmi les travailleurs en cas de manque de capacité d'absorption dans d'autres secteurs. Cela va clairement à l'encontre du résultat final de réduction du nombre de personnes vivant dans la pauvreté, selon les OMD.

Les bailleurs de fonds utilisent une combinaison des PAF et indicateurs de performance des pays partenaires conformément à leurs propres intérêts. La matrice des indicateurs produite par les pays partenaires et les bailleurs de fonds pour l'évaluation de la mise en œuvre des DSRP montre un effort coordonné dans l'utilisation des mêmes outils. Le PAF est un outil commun d'évaluation aussi bien pour le gouvernement que pour les bailleurs de fonds. L'utilisation de cet outil est encouragée parmi tous les bailleurs de fonds qui acheminent leurs ressources vers les budgets nationaux. Cependant, les bailleurs de fonds utilisent également leurs propres cadres pour l'évaluation du progrès des projets et programmes autonomes, soit individuellement ou collectivement. L'évaluation de projets spécifiques selon les stratégies d'assistance pays de la Banque Mondiale en est un exemple.

En Ouganda, les bailleurs de fonds sont généralement en train de passer vers une approche basée sur les résultats, mais cet effort est entravé par les difficultés à trouver des impacts et indicateurs appropriés pouvant être suivis et la collecte de données pertinentes sur ces derniers à temps. En outre, dans le même pays, il y a eu un désaccord entre le gouvernement et le FMI concernant l'allocation des ressources à la stratégie de développement rural, bien que le développement rural soit défini comme stratégie prioritaire de réduction de la pauvreté.

Au Mozambique, les bailleurs de fonds sont en train de faire des efforts pour aligner leurs ressources à la réalisation des résultats fixés dans le DSRP (PARPA). L'octroi d'appui budgétaire est considéré être en train de d'aligner les flux de l'aide à la planification, budgétisation, procédures de production de rapports et d'audit du gouvernement. Cependant,

le niveau de l'aide aux projets nécessitant l'utilisation de cycles séparés et de missions individuelles et/ou collectives d'évaluation de performances pour évaluer le progrès est inquiétant. En général, des unités parallèles de mise en œuvre des projets autonomes sont retrouvées à travers une large gamme de secteurs. Il y a également une préoccupation sur le manque de corrélation entre les indicateurs des matrices des DSRP et ceux trouvés dans la nouvelle stratégie de partenariat-pays (CPP).

Le lien entre l'appui des bailleurs de fonds et les priorités nationales de développement est clairement établi lorsque les ressources sont acheminées à travers « l'appui global commun » et pas très clair lorsqu'elles sont acheminées à l'appui sectoriel. Par exemple, beaucoup de bailleurs de fonds appuient les programmes VIH/SIDA dans plusieurs pays. Cependant, ils choisissent de financer seulement des composantes de la lutte entière contre la maladie, laissant des activités telles que les soins à domicile et les activités génératrices de revenus pour les filles et femmes, visant à réduire la vulnérabilité de ses groupes. Il est difficile de mesurer le niveau auquel les ressources sont acheminées depuis les bailleurs de fonds jusqu'à des projets spécifiques dans le cadre du thème global de réponse aux priorités nationales.

Les études des pays ont montré qu'il existe encore des ressources qui sont acheminées vers des projets, contrairement aux budgets nationaux. En Ouganda, par exemple, 30% de l'aide est hors budget. Cela rend l'alignement difficile et accroît le poids de la production des rapports aux différents bailleurs de fonds à différents moments et en utilisant des procédures différentes.

En plus, il y a des bailleurs de fonds qui ne déclarent pas leurs engagements financiers à moyen terme. Cela conduit au manque d'exactitude de l'information dans le CDMT du pays bénéficiaire.

Il y a également eu des efforts de la part des bailleurs de fonds dans l'utilisation des systèmes nationaux de production de rapports et dans l'harmonisation des exigences de production de rapports à deux niveaux, c'est-à-dire :

- 1 Lorsque les ressources sont acheminées au budget national, le processus de production de rapports est celui utilisé par le gouvernement; et
- 2 Pour l'appui aux programmes, les bailleurs de fonds harmonisent progressivement leurs procédures de production de rapport et entreprennent des évaluations communes, conduisant à des productions de rapports communs.

Cependant, pour appuyer les projets autonomes, les bailleurs de fonds utilisent des systèmes parallèles, créant un fardeau sur les gouvernements qui doivent répondre à plusieurs bailleurs de fonds à des moments différents.

Travail à faire

L'approche de développement orienté vers les résultats doit être soutenue par des données fiables, des objectifs bien définis, des indicateurs et des outils d'évaluation des performances, et l'utilisation finale des données dans la prise de décision. Comme mentionné dans les rubriques précédentes, bien qu'il y ait eu des efforts à s'axer sur les résultats, il manque les aspects indispensables suivants, pourtant nécessaires :

- Organes de statistiques forts ;
- Implication de toutes les parties prenantes dans la définition des objectifs et indicateurs ;
- Coordination adéquate entre les ministères;
- Forte capacité de suivi et d'évaluation ; et

- Bonne gouvernance.

Ces facteurs sont discutés dans la sous rubrique ci-dessous.

Organes de statistiques

Tous les pays étudiés disposent d'une agence gouvernementale de statistiques, dont la tâche est de collecter et d'analyser les données à usage public. Cependant, certains d'entre eux sont insuffisamment financés et/ou manquent de capacité pour entreprendre leur travail de façon efficace. Cela conduit à un manque de confiance aux données produites, ce qui décourage les bailleurs de fonds d'utiliser les statistiques nationales. Les gouvernements devraient investir dans les agences de statistiques pour leur permettre plus fiables et plus à mesure de fournir de l'information à temps. Parallèlement, les institutions et individus devraient être encouragés à utiliser les données disponibles pour les prises de décisions à tous les niveaux.

Implication des bailleurs de fonds

Bien que la deuxième génération des DSRP soit caractérisée par une plus forte participation dans leur formulation, il est toujours nécessaire d'étendre la participation aux populations au niveau local pour s'assurer qu'elles développent une vision commune des défis du développement et s'engagent dans la définition des objectifs, résultats et indicateurs à leur niveau. Une fois que cette capacité sera développée, elles pourront suivre leurs résultats du développement. En outre, les pays devraient affiner leurs résultats et indicateurs pour s'assurer qu'ils reflètent la réalité du développement de chaque pays.

Coordination entre ministères

Le manque d'action coordonnée entre les différents ministères a conduit à la fragmentation des processus de développement et une réduction conséquente de l'impact du développement. Il est besoin de coordonner les actions et de créer des synergies autour des processus de développement. Cela devrait commencer avec la planification conjointe, suivie de la mise en œuvre et du suivi coordonnés des résultats.

Capacité de suivi-évaluation

Bien qu'au niveau central il existe en générale une capacité à entreprendre le suivi-évaluation, au niveau local il existe encore de grands défis. Le processus de décentralisation de la prise de décision doit être accompagné par la décentralisation des ressources (humaines, financières et techniques) pour veiller à ce que les populations participent véritablement à la prise de décisions affectant leur vie et qu'il y ait une structure qui appuie cette action. Même au niveau central, les outils d'évaluation sont compris entièrement par le ministère des finances et le ministère du plan et du développement. Il est nécessaire de développer la capacité de tous les ministères à participer également au processus d'évaluation le plus efficacement possible. Il faudra également affiner les résultats et indicateurs pour répondre aux impacts visés et attendus des processus de développement. Ces réformes devraient être dirigées par les pays africains et leurs populations et devraient s'opérer à tous les niveaux. Au même moment, il faut repenser le paradigme de développement parce que les pays africains sont pris au piège où ils répondent aux besoins des bailleurs de fonds de la même manière répétitive sans l'espace d'essayer de nouvelles stratégies pour l'éradication de la pauvreté, c'est-à-dire que l'agenda du développement est encore influencé par les forces extérieures et les actions de tous les acteurs reflètent leur influence.

Gouvernance

La bonne gouvernance est un facteur dans la réalisation des objectifs de développement. La bonne gouvernance commence avec la création d'un environnement pour un dialogue intensif

et une imputabilité mutuelle et a alors besoin de mettre en place et d'institutionnaliser un mécanisme pour la collaboration entre les pairs dans lequel le gouvernement a la volonté d'écouter et de travailler avec les autres personnes de façon humble. Les gouvernements africains devraient également avoir l'autonomie de travailler de façon indépendante et sans l'ingérence politique, dans l'optique de prévenir, d'identifier et de punir les comportements corruptifs.

Surtout, le système devrait contribuer à la création des citoyens qui doivent être fiers de leur comportement et qui nourrissent des valeurs incontestables en vue du bien commun. La bonne gouvernance signifie également la volonté de rendre compte à nos électeurs de nos actions ; les gouvernements africains ont besoin de passer de leur préoccupation actuelle à rendre compte aux bailleurs de fonds vers une imputabilité vis-à-vis de leurs populations.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les chapitres précédents de ce volume se sont focalisés sur trois des cinq principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Ces trois chapitres (l'harmonisation entre bailleurs de fonds, alignement aux priorités et procédures nationales et la gestions axée sur les résultats) ont été délibérément choisis du fait de leur potentiel à se renforcer mutuellement pour garantir la réalisation d'impacts positifs du développement à travers l'utilisation efficace de l'aide. Certaines conclusions sont tirées des discussions de ces trois principes ci-dessous, suivies d'une série de recommandations pour les bailleurs de fonds, les pays bénéficiaires et la société civile.

Conclusions

Harmonisation de l'aide

Le premier principe, l'harmonisation de l'aide, peut, en lui-même, être perçu comme une série d'étapes progressives vers le second principe de l'alignement de l'aide avec les priorités nationales, l'aide contribuant, suivant cette voie, à une gestion plus cohérente et plus efficace et une efficacité améliorée des programmes de développement. L'étude présente plusieurs initiatives d'harmonisation qui ont conduit à l'augmentation de l'efficacité de l'aide dans des pays tels que l'Ouganda, la Tanzanie, le Ghana et la Zambie.

L'harmonisation de l'aide, comme présentée dans cette étude, varie selon le contexte particulier de chaque pays. Les études de cas utilisées pour illustrer les différents aspects de l'harmonisation montrent que la gamme des initiatives d'harmonisation et leur formes proviennent des représentant des bailleurs de fonds dans un pays en réponse à des défis et opportunités particuliers auxquels ils font face à un moment donné. En effet, cela reflète la nature même du processus de l'harmonisation qui est pragmatique et dépendant des opportunités. Dans toutes les études de cas présentées, les avantages découlant de l'harmonisation dans l'offre d'une aide plus efficace sont évidents.

Il a été relevé que la Déclaration de Paris ne fait qu'une référence superficielle aux questions transversales – genre, environnement, Etats en situation post-conflit. Néanmoins, les pays et bailleurs de fonds ont voulu incorporer certaines de ces questions à l'agenda de l'efficacité de l'aide pendant la mise en œuvre. Les expériences fournies concernant l'intégration des questions genre illustrent qu'aussi bien les défis que les fenêtres d'opportunités existent pour l'identification d'approches et stratégies les plus à même d'aider à promouvoir l'égalité de

genre alors que, l'harmonisation effective peut être perçue comme décisive pour répondre aux situations post-conflit, tel que dans le cas du Liberia.

Un aspect particulier du principe de l'harmonisation de l'aide est la coordination des bailleurs de fonds. Cela permet une division stratégique du travail entre les bailleurs de fonds sur la base de leurs avantages comparatifs, et une telle division du travail permet d'accroître l'efficacité de l'aide en évitant la duplication des efforts, en réduisant les coûts transactionnels et en permettant aux bailleurs de fonds de s'impliquer plus profondément dans leur domaine de spécialité ; un travail d'analyse conjointe, des stratégies conjointes et communes, des exercices de programmation apportent les meilleurs moyens pour la réalisation aussi bien de la sélectivité et la division du travail. L'étude relève de bons exemples de planification conjointe par pays et des initiatives d'analyses conjointes de plusieurs pays africains qui ont aidé à améliorer la complémentarité entre les bailleurs de fonds.

L'aide est supposée s'accroître dans les années à venir et la demande pour le travail d'harmonisation va probablement obliger les bailleurs de fonds à accroître la sélectivité de leurs programmes dans un pays donné. Ils pourraient vouloir limiter leurs activités à un secteur ou à travers des secteurs et à les déléguer à d'autres bailleurs de fonds dans des secteurs où ils pensent que ces derniers ont un avantage comparatif dans le pays. Une telle tendance est déjà en lace en Afrique, mais pas de manière systématique. Des initiatives de planification conjointe telles que celles du Mozambique, de l'Ouganda, de la Tanzanie et de la Zambie, doivent être répliquées dans d'autres pays africains comme moyens de créer une plus grande division du travail parmi des bailleurs de fonds.

Alignement de l'aide

Pendant que l'on passe de l'harmonisation au principe de l'alignement, la question de coûts de transaction – aussi bien financières qu'en termes de temps et de main-d'œuvre – se présente. Alors qu'un travail efficace en partenariat avec les autres bailleurs de fonds et les homologues du gouvernement fait perdre du temps et crée des coûts qui ne sont pas nécessairement passagers, la réponse ne devrait pas être un effort simpliste de les réduire au minimum. En fait, de tels coûts doivent être reconnus comme partie intégrante d'un processus pour une meilleure livraison de l'aide conformément aux principes de la Déclaration de Paris. Les coûts élevés du travail d'harmonisation doivent être évalués en les comparant aux avantages qu'ils offrent aux pays bénéficiaires et avec la contribution de l'harmonisation et de l'alignement pour l'amélioration des performances du développement.

Évidemment, l'alignement ne peut qu'avoir lieu dans un cadre politique et de planification au niveau national et est, en lui-même, vital pour l'intervention du développement et le potentiel de réussite des efforts de développement dans un pays donné. C'est-à-dire que les bailleurs de fonds doivent avoir quelque chose à quoi s'aligner.

L'existence de visions nationales et l'élaboration de politiques et plans avec des buts clairs sont fondamentales pour le développement national en Afrique. Un tel cadre doit être démocratiquement construit conformément à l'engagement des pays partenaires dans le paragraphe 14 de la Déclaration de Paris pour garantir une appropriation nationale et une plus large légitimité. Les acteurs non étatiques constituent une partie intégrante de l'agenda sur l'efficacité de l'aide. Par conséquent, ils devraient être impliqués afin de pouvoir jouer leurs rôles de façon efficace. Les plans nationaux devraient fixer les priorités nationales ainsi que les objectifs à moyen terme autour desquels l'alignement des bailleurs de fonds peut être structuré. Ainsi, le CDMT doit être lié aux objectifs à moyen terme du plan national, aussi bien en

termes de cadres macroéconomique que de mise en œuvre des programmes pour le développement.

Dans l'interaction entre les gouvernements africains et les bailleurs de fonds, une politique et une stratégie de l'aide sont importantes. La politique devrait définir la nature de la relation gouvernement – bailleur de fonds et articuler l'architecture appropriée de l'aide, y compris les modalités. Elle devrait également contenir une stratégie de sortie de l'aide. Les bailleurs de fonds devraient avoir l'opportunité, à travers le processus d'harmonisation, de dialoguer entre eux et parvenir à une stratégie conjointe pour l'assistance des bailleurs de fonds qui devrait être alignée au plan national et à la politique de l'aide.

L'efficacité de l'aide signifie l'optimisation de l'utilisation des sources de l'aide. Des systèmes et procédures pour la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière (PEMFA) et les passations de marchés doivent être en place et, pour que ceux-ci soient des systèmes pour l'alignement, il faudra ratisser au-delà des sources actuelles.

Gestion axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats est un processus dans lequel les parties intéressées construisent une vision commune de leur mission, buts et objectifs, fixent des indicateurs pour évaluer les performances, et produisent des rapports. Un aspect plus spécifique du principe de la gestion axée sur les résultats est la production et la disponibilité de données et leur utilisation dans la prise de décisions. Comme cela a été élucidé plus haut, la vision doit être celle du pays bénéficiaire, convenu à travers un large processus consultatif et démocratique.

Malheureusement, la Déclaration de Paris est un engagement entre les pays partenaires eux-mêmes et les bailleurs de fonds, et exclue d'autres partenaires au développement tels que les organisations de la société civile, le secteur privé et le parlement. Les organisations de la société civile sont simplement encouragées à participer à la fixation des priorités et à être impliquées pendant la formulation et l'évaluation du progrès dans la mise en œuvre des stratégies nationales de développement. Cela écarte le niveau de protection du droit à la participation de ces acteurs par la Déclaration où les pays partenaires sont obligés de les impliquer dans sa mise en œuvre, malgré le rôle important qu'ont joué et continuent de jouer les OSC dans le plaidoyer pour plus d'aide et une annulation de la dette. Ainsi, une opportunité claire pour le renforcement des capacités de la société civile a été manquée et la Déclaration de Paris aurait pu être plus forte si elle avait envisager un mécanisme institutionnalisé pour une gestion inclusive de l'aide selon lequel les OSC, le secteur privé et les parlements étaient appelés à contribuer.

Cette analyse montre que les gouvernement et bailleurs de fonds font des progrès dans la prise en compte du principe de la gestion axée sur les résultats telle que contenue dans la Déclaration de Paris et les bases ont été posées pour un changement d'une programmation basée sur les apports vers une programmation axée sur les résultats à travers :

- La mise en place d'indicateurs matriciels et d'outils d'évaluation de performance pour suivre la mise en œuvre des plans de développement ;
- Formulation de cadres de dépenses à moyen terme ;
- Tentatives initiatives d'aligner les ressources aux priorités nationales ; et
- Acceptation des systèmes nationaux pour les ressources acheminées vers les budgets nationaux.

Malgré ces efforts, aussi bien les pays partenaires que les bailleurs de fonds font face à des défis qui ralentissent la réalisation des résultats du développement. Il existe des faiblesses au

sein des pays partenaires en termes de capacités de leurs institutions des statistiques, conduisant à une forte préoccupation sur la fiabilité des données, ainsi que des capacités plus générales de planification, de suivi et d'évaluation des résultats, notamment au niveau local. Au même moment, certains bailleurs de fonds ont fait preuve de manque d'engagement crédible à travers leur :

- Processus lent dans le changement d'appui-projets à l'appui budgétaire et l'utilisation, et par voie de conséquence, de suivi et de production de rapports parallèles pour des projets autonomes ;
- Manque de volonté à fournir l'information sur leur appui financier à moyen terme ; et
- Utilisation continue de respect des conditionnalités des bailleurs de fonds comme indicateur de succès.

La relation de coopération souhaitée entre les pays partenaires et bailleurs de fonds reste entachée par le manque d'harmonisation entre le document national de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) et les indicateurs de la stratégie de partenariat pays (CPS) des bailleurs de fonds, ainsi que par le manque général de stratégies de gestion de l'aide.

Recommandations

Plusieurs mesures susceptibles d'améliorer la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris à travers le continent africain sont en train d'émerger de l'étude. Des mesures sont recommandées aux bailleurs de fonds, pays bénéficiaires et société civile dans leur approche au continuum de l'harmonisation de l'aide, l'alignement de l'aide et l'augmentation de l'efficacité de l'aide.

Recommandations aux bailleurs de fonds

Une série de questions institutionnelles internes a besoin d'être réglée pour que les bailleurs de fonds puissent accroître leurs efforts dans la mise en oeuvre de la déclaration de Paris ; ils ont besoin de déléguer plus de pouvoir à leur bureaux dans le pays bénéficiaires pour leur permettre de participer efficacement et de façon responsable aux processus de négociation sur l'amélioration de l'aide, et devraient fournir suffisamment de personnel et de ressources à cette fin. Il faudra accroître le partage de l'information et la transparence au sein des bailleurs de fonds et entre eux et les pays bénéficiaires, tout comme une plus grande harmonisation des politiques opérationnelles.

Au niveau paradigmatique, les bailleurs de fonds doivent accepter et soutenir la notion de coopération Sud-Sud et offrir des ressources pour l'assistance technique Sud-Sud pour satisfaire aux besoins en ressources humaines dans le pays africains. Ils doivent également encourager et faciliter la participation des acteurs non étatiques dans le processus d'harmonisation de l'aide et rendre le financement disponible à cette fin.

Les unités parallèles de mise en oeuvre de projets constituent un obstacle aux capacités de développement durable. Par conséquent, les bailleurs de fonds doivent valoriser les capacités des gouvernements bénéficiaires dans la gestion de l'aide et la mise en oeuvre des projets à travers une meilleure intégration des structures de livraison des projets et des incitations uniformisées autour de l'aide aux programmes.

Le renforcement de capacités doit être soutenu et systématique. Conformément au principe d'harmonisation, les bailleurs de fonds doivent entreprendre des diagnostics communs, le partage de l'information de façon systématique, la simplification de leurs procédures et en les

rendant transparentes, tout comme en encourageant leurs décideurs et agents à œuvrer en étroite collaboration avec les pays bénéficiaires et les autres bailleurs de fonds.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds devraient étendre leurs engagements financiers sur plusieurs années (soumis à la réalisation de performance) pour permettre aux gouvernements bénéficiaires de faire des prévisions et planifications budgétaires et macroéconomiques à moyen terme qui devront être articulés aux plans nationaux, plutôt que le cadre macroéconomique, reflétant de ce fait le niveau de mise en œuvre du plan national auquel doivent s'aligner les bailleurs de fonds.

Il est nécessaire d'harmoniser les instruments d'évaluation dans le court terme et de les faire converger dans le cadre de l'évaluation des performances du pays qui doit être axé sur les résultats. De cette manière, les pays pourraient également planifier sur la base d'indicateurs prévisibles.

Autant que possible, les bailleurs de fonds devraient se focaliser sur l'appui budgétaire (conformément aux priorités du pays bénéficiaire) et des approches sectorielles et rationaliser le nombre de groupes de travail responsables de ces mécanismes. Cela pourrait inclure la volonté de payer les salaires aux employés des gouvernements africains dans le cadre de leur appui budgétaire, plutôt que de rejeter ce besoin. Les accords de sous-traitance (coopération déléguée) sont également recommandés pour le potentiel de réduction du fardeau sur les pays bénéficiaires. Chaque bailleur de fonds pourrait identifier et analyser les secteurs dans lesquels l'harmonisation des bailleurs de fonds est importante du point de vue stratégique, procédural et pragmatique. Les bailleurs de fonds devraient également continuer à faire des progrès dans la livraison d'aide non liée, comme le stipule la Déclaration de Paris.

En vue d'éviter la prolifération des conditions imposées aux différents bailleurs de fonds, ils doivent s'accorder sur des conditions communes conçues pour faire avancer la réalisation de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays ou un cadre équivalent conçu par le pays bénéficiaire. Les bailleurs de fonds doivent alors limiter leurs exigences à celles incluses dans ce cadre.

Il y a une incertitude qui persiste de la part de la plupart des bailleurs de fonds sur la façon dont ils vont finalement s'aligner aux systèmes et processus nationaux en l'absence de systèmes opérationnels clairs. En effet, les bailleurs de fonds ont été à la première ligne dans l'introduction des nouveaux systèmes – PEMFA et systèmes de passation de marchés. Par conséquent, ils doivent prendre la responsabilité de veiller à ce que le développement des capacités pour la domestication et l'intégration de ces systèmes se fassent le plus vite possible et sur la base d'un dialogue ouvert. Il est indéniable que le PEMFA, et tout ce qui s'ensuit (ex ; IFMIS), est crucial pour l'optimisation de l'utilisation aussi bien des ressources financières internes qu'externes. Des niveaux importants de financement sont importants pour cette exigence fondamentale du développement car constituant la base pour l'alignement.

Les recommandations ci-dessus sur l'harmonisation et l'alignement contribuent également à la promotion globale d'une approche de développement axée sur les résultats. En outre, les bailleurs de fonds doivent spécifiquement contribuer aux efforts des pays bénéficiaires à renforcer leurs capacités dans la formulation de plans axés sur les résultats et les systèmes correspondant pour le suivi-évaluation. Ils pourraient également le faire à travers les actions suivantes :

- Harmonisation des procédures de suivi et production de rapports, y compris l'harmonisation des indicateurs d'évaluation selon le CPS avec ceux du DSRP du

gouvernement, et entreprendre des missions conjointes d'évaluation, tout en renforçant les procédures et cadres d'évaluation des gouvernements ;

- Améliorer le flux d'information, l'accessibilité et la qualité en rendant l'information disponible aux OSC, au secteur privé et aux autres parties intéressées et en appuyant les organes des statistiques soit financièrement ou techniquement ; et
- Offrir l'assistance technique (qui, comme mentionné plus haut, ne doit forcément toujours être Nord-Sud) et appuyer les efforts de renforcement des capacités des gouvernements sur la base des priorités nationales ;

Finalement, les bailleurs de fonds doivent revenir à la stratégie commune d'assistance (JAS), un outil de la phase d'harmonisation de la progression des principes de la Déclaration de Paris, et reconnaître celui-ci comme un outil qu'ils pourraient utiliser pour une autoréflexion de leurs relations avec les processus de développement de l'Afrique.

Recommandations pour les pays bénéficiaires

Bien que la relation entre les gouvernements et les bailleurs de fonds soit difficile, puisque les bailleurs de fonds sont souvent connus pour utiliser les ressources financières pour influencer les décisions au niveau des gouvernements, c'est le rôle des gouvernements de rester fermes dans la protection de leurs populations.

Il est fortement reconnu que l'appropriation nationale du processus de développement en Afrique (un autre principe de la Déclaration de Paris) est la clé du succès et les gouvernements ont une grande responsabilité à veiller à ce que l'aide soit gérée et utilisée pour réaliser les résultats fixés dans leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Pour qu'ils puissent assumer cette responsabilité, il faut un renforcement des capacités des gouvernements, notamment concernant la gestion financière. Cela inclurait le recrutement de ressources humaines provenant du Sud partout où cela est possible et nécessaire, et accélérer le rythme de mise en œuvre du PEMFA qui a été extrêmement lente dans les pays africains pour que cela puisse être un axe d'alignement pour les bailleurs de fonds.

Les pays bénéficiaires doivent adopter une approche structurée pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il faudrait entreprendre la planification stratégique du développement de la façon la plus participative possible pour permettre aux parties prenantes de faire des contributions, idéalement à travers un dialogue extensif autour des objectifs, stratégies, indicateurs et outils et mécanismes d'évaluation du développement.

La mise en œuvre doit être localisée et adaptée aux conditions de chaque pays. Cela nécessite des plans d'actions nationaux couvrant tous les aspects de l'efficacité de l'aide, ainsi que des objectifs nationaux spécifiques. Au même moment, une plus grande utilisation devrait être faite des évaluations et mécanismes indépendants ou conjoints pour le partage des leçons de mise en œuvre d'expérience parmi les pays bénéficiaires, par exemple concernant la prévisibilité de l'aide et des systèmes appropriés pour améliorer cela, comme ce fut le cas de la Tanzanie et du Mozambique.

Les gouvernements devraient renforcer leur rôle de leadership en créant des structures, institutions et programmes nécessaires pour l'harmonisation de l'aide, ainsi qu'une politique et une stratégie de l'aide définissant la nature de la relation avec les bailleurs de fonds et les modalités d'engagement afin de faciliter l'alignement. Les gouvernements sont également responsables de la création d'un environnement propice à la participation des autres acteurs dans tous les domaines d'élaboration de politiques à travers l'initiation des politiques et programmes visant spécifiquement à favoriser et renforcer l'implication des acteurs non

étatique là où cela est nécessaire. En particulier, les OSC doivent être intégrées comme partie intégrante d'une société démocratique, plutôt que d'être perçues comme une imposition du système externe.

Bien que la JAS constitue un espace pour les bailleurs de fonds leur permettant de répondre de façon significative aux plans et politiques nationaux de l'aide, les gouvernements africains devraient être consultés au sein de cet espace et doivent se rendre disponibles à cet effet.

En revanche, les gouvernements africains doivent prendre la responsabilité de leur propre rôle à garantir l'efficacité de l'aide :

- En demandant à la CEA ou la Commission Economique de l'Union Africaine de développer une compréhension africaine du développement de capacités à laquelle devront s'aligner les bailleurs de fonds, en réponse à la divergence d'opinions en cours actuellement sur ce concept ;
- En développant de façon résolue les relations Sud-Sud, notamment concernant la résolution des contraintes de ressources humaines des gouvernements ; et
- En encourageant les autoévaluations, plutôt qu'en attendant que les bailleurs de fonds le fassent.

Afin de répondre aux exigences spécifiques du principe de la gestion axée sur les résultats, les gouvernements devraient veiller à ce que les organes des statistiques soient opérationnels et que les données soient utilisées pour la prise de décision. Plus bas, nous avons quelques améliorations qui sont cruciales pour parvenir à cela :

- Améliorer le lien des stratégies nationales de développement aux processus budgétaires annuels et pluriannuels en termes de secteurs prioritaires et poids au sein du budget;
- Créer une plateforme de dialogue autour de l'allocation et la gestion des ressources publiques, et à partir de là, formuler et mettre en œuvre des systèmes fiables de gestions des ressources publiques à tous les niveaux ; et
- Promouvoir la culture de suivi-évaluation à tous les niveaux, affiner les indicateurs axés sur les résultats pour intégrer les impacts qualitatifs, puis améliorer et utiliser efficacement les cadres d'évaluation et de production de rapports axés sur les résultats.

Dans la poursuite générale de l'efficacité de l'aide, les gouvernements doivent aller au-delà du paradigme actuel en définissant des politiques et stratégies qui abordent réellement les causes profondes de la pauvreté. Ils devraient également chercher à accroître leurs ressources internes et réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide, tout en améliorant l'appropriation des processus de développement.

Recommandations pour la société civile

Les parties prenantes en dehors du gouvernement sont des leviers potentiellement importants de changement et la société civile joue un rôle critique dans la pression sur les gouvernements et les bailleurs de fonds dans la résolution des importants défis du développement. A part le plaidoyer pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, les OSC devraient défier les gouvernements africains pour la considération de l'efficacité de l'aide de façon plus large. Ils devraient considérer les causes profondes de l'inefficacité de l'aide, en posant ces questions :

- Pourquoi les pays sont-ils pris au piège du cercle vicieux de l'aide?
- Les stratégies présentes du développement sont-elles tournées vers le développement durable, l'éradication de la pauvreté et l'indépendance vis-à-vis de l'aide ?
- Est-il possible d'éradiquer la pauvreté ?

- Si la pauvreté peut être éradiquée, pourquoi les pays se limitent-ils à produire et à mettre en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté?

Sur la base de cette enquête, les OSC doivent contribuer à concevoir de nouvelles stratégies permettant de rompre avec le cercle vicieux de la pauvreté, la dépendance vis-à-vis de l'aide et le sous-développement.

Bien que dans beaucoup de cas, elles ne sont pas directement impliquées dans le dialogue formel, les OSC peuvent trouver des voies de se faire entendre et par conséquent changer le discours politique. Cette force devrait être utilisée pour influencer le cours du dialogue sur l'aide dans de cadre de différentes consultations que le gouvernement et les bailleurs de fonds entreprennent pour évaluer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Les organisations de la société civile sont des acteurs clés de facilitation dans l'harmonisation de l'aide. Pour pouvoir entreprendre ce rôle, les OSC doivent :

- S'organiser pour faire pression sur les bailleurs de fonds et les gouvernements pour pouvoir participer sérieusement à l'harmonisation de l'aide, notamment dans le développement du partenariat ;
- Renforcer leurs propres capacités dans les domaines de la gestion et l'harmonisation de l'aide et se joindre sérieusement au débat autour de l'efficacité de l'aide, y compris en engageant les bailleurs de fonds et les gouvernement sur les questions de la PEMFA et en participant activement aux exercices d'évaluation dans le cadre des analyses conjointes ;
- Plaider pour la mise en place d'une plateforme institutionnalisée et inclusive pour le dialogue sur la gestion des ressources publiques ;
- Participer au suivi-évaluation des performances du gouvernement et des bailleurs de fonds en termes d'harmonisation et d'alignement de l'aide dans les pays et la définition d'indicateurs et cadres d'évaluation axés sur les résultats, tout en soulignant qu'ils peuvent facilement faire place au Groupe Indépendant de Suivi (IMG) ;
- Plaider pour une bonne gouvernance de la part des gouvernements et des bailleurs de fonds et appliquer le principe de bonne gouvernance à leur propre secteur ;
- Renforcer les capacités des communautés à pouvoir participer aux exercices de planification, de suivi-évaluation des impacts axés sur les résultats ; et
- Vulgariser l'information sur la Déclaration de Paris tout en entreprenant une éducation civique pour permettre aux citoyens d'exiger une gouvernance économique de la part de leurs gouvernements et garantir une utilisation améliorée des ressources publiques.

L'on peut noter que la Déclaration de Paris traite des symptômes de l'inefficacité de l'aide, pas de ses causes. Ainsi, il semble que la Déclaration de Paris, bien qu'étant très importante avec un impact positif prévisible, à moins d'un suivi des recommandations susmentionnées, pourrait devenir un processus de plus qui occupera la société civile sans axe significatif sur les véritables raisons de l'inefficacité de l'aide.

Recommandations d'action conjointe

Il y a un certain nombre de domaines dans lesquels il sera nécessaire d'avoir une combinaison des acteurs – bailleurs de fonds, gouvernements bénéficiaires et/ou société civile – pour œuvrer ensemble à la réalisation de l'efficacité de l'aide.

Il est recommandé que les plans d'action pour l'efficacité de l'aide soient renforcés et élargis pour couvrir, non seulement les préoccupations des bailleurs de fonds et des gouvernements

bénéficiaires, mais aussi celles de toutes les parties prenantes du processus de développement. Les gouvernements des pays africains, avec les bailleurs de fonds, devraient poser les conditions nécessaires pour que les OSC du Sud jouent leur rôle dans le processus de développement. Ces organisations ont besoin de cadre juridique garantissant la liberté d'association, le droit à s'organiser et une presse libre et ouverte. Elles ont également besoin d'un financement prévisible à long terme. Les bailleurs de fonds devraient explorer de nouvelles modalités d'appui pour rendre ces conditions possibles.

L'assistance technique aux pays africains n'a pas toujours été dirigée par la demande et ne satisfait pas nécessairement aux besoins spécifiques du pays bénéficiaires. Les bailleurs de fonds doivent améliorer la qualité et l'efficacité de l'assistance technique, notamment dans le domaine du renforcement des capacités. Les pays bénéficiaires devraient par conséquent, identifier leurs propres besoins en termes d'assistance technique et choisir l'assistance appropriée, pendant que les bailleurs de fonds devraient mieux se coordonner dans l'offre de cette assistance.

Les pays bénéficiaires et les bailleurs de fonds devraient travailler ensemble à réduire la dépendance vis-à-vis des structures parallèles émanant du manque d'harmonisation de l'aide et son alignement aux priorités nationales, en développant davantage de plans d'action plus complets pour améliorer les capacités des agences gouvernementales (notamment le ministère des finances et les autres ministères offrant des services aux citoyens) pour mettre en œuvre des projets, et pour gérer l'aide de façon plus efficace à travers des comités. Par ailleurs, les pays bénéficiaires et les bailleurs de fonds devraient veiller à ce que la société civile développe suffisamment de capacités lui permettant défendre sa cause de façon efficace et tenir le gouvernement imputable.

Au regard du consensus que le traitement des questions transversales par la Déclaration de Paris est insuffisant, tous les partenaires dans le processus de développement doivent prendre la responsabilité de traiter ces questions. En particulier, les bailleurs de fonds devraient inclure la question d'égalité des sexes dans tous les processus conjoints des bailleurs de fonds et augmenter le nombre de travaux d'analyses conjoints sur l'égalité des sexes et les questions connexes, alors que les gouvernements devraient favoriser des missions nationales conjointes initiées par les partenaires pour examiner les impacts des nouvelles modalités de l'aide sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, tout en veillant à ce que ces points soient reconnus comme partie intégrante et éléments indispensables des modalités. Les gouvernements devraient répondre à la Déclaration de Paris, à ses principes et agenda, en harmonisant l'expertise en vue d'améliorer l'égalité des sexes au sein des structures et processus de planification.

La Déclaration de Paris place implicitement l'harmonisation de l'aide à un niveau plus bas que l'alignement de l'aide, comme cela apparaît dans la pyramide de l'efficacité de l'aide sur le figure 1 ci-dessous.

Références

AFRODAD (2003) Africa's Experience with PRSPs: Content and Process; Summary of Case Studies in Burkina Faso, Ghana, Kenya, Malawi, Mauritania, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Uganda and Zambia. AFRODAD: Harare, www.afrodad.org.

- AFRODAD (2007) *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Cameroon: A Case Study*, Harare: AFRODAD.
- AFRODAD (2007) *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation: The Case of Kenya*, Harare: AFRODAD.
- AFRODAD (2007) *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Ghana: A Case Study*, Harare: AFRODAD.
- AFRODAD (2007) *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Liberia: A Case Study*, Harare: AFRODAD.
- AFRODAD (2007) *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Mozambique: A Case Study*, Harare: AFRODAD.
- AFRODAD (2007) *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Senegal: A Case Study*, Harare: AFRODAD.
- AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Tanzania: A Case Study*, Harare: AFRODAD.
- AFRODAD (2007) *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Uganda: A Case Study*, Harare: AFRODAD.
- Bergamaschi, Isaline (2007) 'Paris Agenda and Efficiency in Mali: Ownership and Aid Modalities' presented at the Informal Experts Meeting on Ownership in Practice, Paris 27-28 September 2007 as part of the OECD Global Forum on Development.
- Booth, D. and A. Evans (2006) 'Follow-Up to the Paris Declaration on Aid Effectiveness: An Options Paper', revised after discussion at the 4th Meeting of the DAC Evaluation Network, 30-31 March. London: ODI.
- Bulif, A. and A. J. Hamann (2003) 'Aid Volatility: An Empirical Assessment', *IMF Staff Papers*, Vol. 50, No. 1, 64-89.
- Bulif, A. and A. J. Hamann (2005) 'Volatility of Development Aid: From the Frying Pan to the Fire?', paper presented at the conference on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, March 14-15, 2005.
- Celasun, O. and J. Walliser (2005) 'Predictability of Budget Aid: Experiences in Eight African Countries', paper prepared for the World Bank Practitioners' Forum on Budget Support, May 5-6, 2005, Cape Town.
- Demerjian, Annie (2002) 'Partnering in Support of International Development Initiatives: The INTOSAI Case Study', Ottawa: Conseils et Vérification Canada, October 2002.
- Foresti, Marta, David Booth and Tammie O'Neill, 'Framework Paper: Aid Effectiveness and Human Rights – Strengthening the Implementation of the Paris Declaration', paper commissioned by the GOVNET Human Rights Task Team (October 2006).
- G20, several documents.
- Mozambican Debt Group, several documents.
- OECD (2006) *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences and Challenges*, The Development Dimension Series, Paris: OECD.
- OECD and World Bank (2005), 'Harmonisation, Alignment, Results: Progress Report on Aid Effectiveness'.
- OECD (2006), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration*, Country chapters.
- Paris Declaration on Aid Effectiveness, High Level Forum, February-March, 2005
- Pratt B (2006) 'Aid Harmonisation: Challenges for Civil Society', *ONTRAC 33*. Newsletter of the International Training and Research Centre INTRAC, May, <http://www.intrac.org/docs.php/2554/Ontrac33.pdf>
- Reality of Aid Report 2006: Focus on Conflict, Security and Development Cooperation.
- Reality of Aid Global Network (February 2007) 'NGO Statement on Aid Effectiveness', <http://www.realityofaid.org/themeshow.php?id=37>
- Republic of Zambia (2006) 'Aid Policy and Strategy', Ministry of Finance and National Planning, Lusaka.
- Strategic Partnership for Africa – Budget Support Working Group (2005), *Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes*. Brussels and London: PSA.

Sundet, Geir (2004) 'Public Expenditure and Service Delivery Monitoring in Tanzania: Some International Best Practices and a Discussion of Present and Planned Tanzanian Initiatives', HakiElimu Working papers, Dar es Salaam, www.hakielimu.org
World Bank (2001) 'Public Expenditure Management and Accountability: Evolution and Current Status of World Bank Work, www.worldbank.org.
www.aidharmonization.org.

NOTES

ⁱ Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide, Forum de haut niveau, Février-Mars 2005.

ⁱⁱ La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide pour le développement (2005) est un accord international selon lequel les bailleurs et les pays bénéficiaires s'engagent à soutenir une augmentation considérable de l'efficacité de l'aide. L'objectif est de réformer l'octroi et la gestion de l'aide afin d'accroître son efficacité. Ces réformes doivent « augmenter les impacts de l'aide sur la réduction de la pauvreté et l'inégalité, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération de la croissance en vue d'atteindre les OMD ».

ⁱⁱⁱ La déclaration définit également un plan d'action concret pour l'amélioration de la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Elle se fonde sur 12 indicateurs d'efficacité de l'aide.

^{iv} Les coûts induits par la relation de l'aide pourrait être de deux genres : (1) les coûts administratifs qui couvrent els coûts de transfert de l'aide vers les bénéficiaires, ainsi que les coûts de planification, suivi et mesure de l'impact de l'aide ; (2) les coûts opportunités des institutions partenaires qui représentent la perte d'efficacité au sein des institutions causée par un faible niveau d'appropriation, conduisant au découragement, à la prise de peu d'initiatives, à la déviation des rares ressources vers des structures parallèles des bailleurs de fonds. Cette perte d'efficacité pour les institutions partenaires contribue à l'augmentation des coûts de transactions futures et encouragent les bailleurs de fonds à continuer à travailler avec les structures parallèles.

^v La déclaration de Paris stipule dans son paragraphe 32 que "les actions des bailleurs de fonds sont mieux harmonisées, plus transparents et permettent une efficacité plus collective".

^{vi} En février 2004, les représentants de plus de 50 pays et 20 organisations internationales ont tenu la seconde table ronde sur la gestion à Marrakech, au Maroc. La rencontre s'est focalisée sur les performances dans le développement en vue d'un accord sur les principes d'une telle gestion dans le domaine du développement et à débattre des voies et moyens de mise en œuvre de ces principes.

^{vii} Le 'Partenariat' est un type de relations plus complexe que les relations contractuelles et de vendeur à acheteur; cela suppose le partage des responsabilités, l'investissement conjoint de ressources, l'imputabilité conjointe et le partage des risques (Demerjian, 2002). Dans la mise en œuvre de leur programme de l'aide, un bailleur de fonds public pourrait être un partenaire de plusieurs types d'organisations, notamment les organisations multilatérales telles que la Banque Mondiale ou les agences de l'ONU, et des gouvernements des pays en voie de développement.

^{viii} Voir paragraphe 32 de la Déclaration de Paris.

^{ix} Tableau 4 des annexes dresse la liste des deux objectifs de l'agenda de l'efficacité de l'aide concernant l'harmonisation. Les données de base pour les indicateurs de performances ont été mises à jour par la collecte informatique de données en 2005.

^x Voir paragraphe 32 de la Déclaration.

^{xi} Voir paragraphe 35 de la Déclaration de Paris. Le Paragraphe 34 de la Déclaration de Paris stipule que les pays partenaires doivent s'engager à « fournir des conseils clairs sur les avantages comparatifs des pays donateurs et sur les moyens de rendre leurs actions complémentaires aux niveaux national et sectoriel ».

^{xii} Pour plus de détails, voir paragraphe 39 de la Déclaration de Paris.

^{xiii} Pour plus de détails, voir paragraphe 38 de la Déclaration de Paris.

-
- ^{xiv} Voir Tableau 1 en annexe pour la répartition de l'aide aux programmes par pays.
- ^{xv} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Liberia: A Case Study*, et Liberia (2006) www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xvi} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Mozambique: A Case Study*, et Mozambique (2006) www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xvii} Une approche sectorielle (SWAp) est une approche qui vise à appuyer un programme d'un pays dans un secteur donné de façon exhaustive et coordonnée en assurant une évolution progressive vers l'utilisation optimale des systèmes du pays comme capacités du pays à renforcer. Les approches sectorielles représentent un changement de paradigme dans les domaines d'intérêts, relations et comportement des gouvernements et partenaires étrangers qui renoncent aux approches-projets éparpillées et adoptent un programme sectoriel entrepris sur initiative du pays, et en consultation avec le gouvernement et els partenaires étrangers qui apportent un appui à ce secteur.
- ^{xviii} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Uganda: A Case Study*, et Ouganda Uganda (2006) www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xix} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Cameroon: A Case Study*, et Cameroun (2006) www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xx} Ces partenaires sont: FDA, ACDI, DfID, GTZ, KfW, SCAC, ambassade des Etats-Unis, SNV, la Banque Mondiale, FAO, PNUD, WWF, IUCN, UNESCO et CIRAD.
- ^{xxi} Voir, Gouvernement camerounais (2006) Programme Sectoriel Forêts-Environnement Code De Conduite.
- ^{xxii} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Sénégal: A Case Study*, et Sénégal (2006) www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xxiii} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Ghana: A Case Study*, et Ghana (2006) www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xxiv} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Ghana: A Case Study*, et Ghana (2006) www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xxv} Zambie (2006) www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xxvi} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Cameroon*, op. cit.
- ^{xxvii} Un groupe de 18 bailleurs de fonds, connu sous le nom de "G18", offrent présentement un appui budgétaire au Mozambique, qui est basé sur l'appui à l'éradication de la pauvreté: (a) en construisant un partenariat basé sur un dialogue franc et ouvert sur le contenu et processus de la stratégie de réduction de la pauvreté du Mozambique et (b) en offrant du financement pour l'éradication de la pauvreté, avec un lien clair et transparent avec la performance d'une manière qui améliore l'efficacité de l'aide et l'appropriation des processus de développement par le pays, réduit les coûts transactionnels, permet l'efficacité dans les dépenses publiques et le suivi des flux de l'aide, augmentent l'efficacité de l'état de l'administration publique, améliore le suivi-évaluation, et renforce l'imputabilité nationale.
- ^{xxviii} L'un des sujet de plaints les plus fréquents des pays africains est le total de temps excessif qu'ils devront passer soit à rencontrer les bailleurs de fonds ou à satisfaire à leurs exigences. Souvent, les bailleurs de fonds planifient des rencontres avec les décideurs politiques sans donner assez de substance sur leurs calendriers de travail et engagements ou sur le fait que d'autres bailleurs de fonds demandent également des rencontres avec les mêmes personnes.
- ^{xxix} Depuis octobre 2006, des partenaires étrangers ont affiché 36 documents du pays sur Internet concernant le travail analytique: www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xxx} Dix-huit autres exemples sont postés sur Internet: www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xxxi} Des partenaires étrangers ont publier au moins 23 documents nationaux sur le travail d'analyse sur le site web international multi-bailleurs: www.countryanalyticwork.net.
- ^{xxxii} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Mozambique: A Case Study*, et Mozambique (2006) www.countryanalyticalwork.net.
- ^{xxxiii} En novembre 2006, des partenaires étrangers ont publié un document couvrant les travaux analytiques sur le Liberia sur le website-projet: (www.countryanalyticalwork.net).
- ^{xxxiv} Pour plus de détails, voir AFRODAD (2007), *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation in Cameroon*.
- ^{xxxv} Voir l' "Agenda de Paris et l'Efficacité au Mali: appropriation et modalités de l'aide" par Isaline Bergamaschi, présenté à la rencontre informelle des experts sur la pratique de l'appropriation, Paris 27-28 septembre 2007 dans le cadre du Forum Mondial de l'OCDE sur le Développement. Bergamaschi relève que la seconde génération des DSRP (Décembre 2006) au Mali était perçue par les responsables gouvernementaux comme une « Boite Noire, dont ils ne connaissaient pas l'intérieur, notamment vu que l'unité responsable de l'élaboration du Plan n'avait pas un seul macro-économiste.

^{xxxvi} Le *Weekly Observer*, dans un article, 'Trade Talks in Balance as EU Rejects Uganda's Aid Request', 9-15 Août 2007, p.35.

^{xxxvii} Banque Mondiale (2007) 'Nigeria; A Fiscal Agenda for Change: Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR)', March 25 p1.

^{xxxviii} Voir www.worldbank.org/external/publications.

^{xxxix} Voir www.imf.org.

^{xl} Reinikka and Svensson 2002b cité dans Geir Sandet (2004) *HakiElimu Working Paper Series*.

^{xli} Consultations sur l'utilisation des systèmes de passation de marchés avec le secteur privé italien, 25 septembre 2007.

^{xlii} Oya Celasun (IMF) ET Jan Walliser (Banque Mondiale), 'Predictability of Budget Aid: Experiences in Eight African Countries'.

^{xliii} 'Development: Tied Aid Strangling Nations', by Thalif Deen 6 July 2004 (Inter Press Service).

^{xliv} "Cela a fait que l'argent de l'aide est finalement réinvestit dans les économies des pays donateurs", a déclaré Njoki Njoroge Njehu, Directrice de 50 Years is Enough, une coalition de plus de 200 ONG de base.

^{xlv} Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, Forum de Haut niveau, février – Mars 2005.

ANNEXES

Annexe 1 Indicateur 9: Comment l'aide est-elle basée sur les programmes ?

	Approches-programmes			Total de l'aide décaissée	Taux de base	
	Budget support (USD m) a	(USD m) d	Total (USD m) c=a+b	(USD m) d	(%) e=c/d	
BENIN	91	64	155	255		61
BURKINA FASO	168	101	269	593		45
BURUNDI	6	70	76	142		54
CAP VERT	15	15	40	40		37
RDC	206	297	503	934		54
EGYPTE	144	487	630	1 030		61
ETHIOPIE	356	322	678	1 288		53
GHANA	296	256	552	1 047		53
KENYA	65	233	298	667		45
MALAWI	113	79	192	605		32
MALI	124	176	300	625		48
MAURITANIE	0	61	61	165		37
MOZAMBIQUE	337	249	586	1 267		46
NIGER	33	89	123	393		31
RWANDA	198	39	237	571		42
SENEGAL	60	60	295	515		57
AFRIQUE DU SUD	0	154	154	583		27
TANZANIE	573	573	795	1 433		55
OUGANDA	391	391	543	543		50
ZAMBIE	143	222	365	773		47
TOTAL	4 916	5 597	10 513	24 465	<i>Moyenne</i>	47
Objectif 2010 pour l'utilisation des approches-programmes						66

Source: OCDE (2006) Enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris, chapitre pays

Annexe 2 Indicateur 10a: Comment beaucoup de bailleurs de fonds coordonnent-ils?

	Missions coordonnées de bailleurs de fonds a	Total Des Missions-bailleurs b	Taux de base (%) c=a/b
BENIN	25	175	14
BOLIVIE	44	257	17
BURKINA FASO	63	375	17
BURUNDI	34	139	24
CAP VERT	8	74	11
RDC	80	208	38

EGYPTE	69	381	18
ETHIOPIE	55	207	27
GHANA	66	336	20
KENYA	29	319	9
MALAWI	43	180	24
MALI	22	300	7
MAURITANIE	50	362	14
MOZAMBIQUE	144	310	46
NIGER	35	168	21
RWANDA	21	244	9
SENEGAL	47	310	15
AFRIQUE DU SUD	32	169	19
TANZANIE	94	542	17
OUGANDA	79	456	17
ZAMBIE	23	155	15
TOTAL	1 097	6 023	Moyenne 19
Objectif 2010 Utilisation de missions conjointes/coordonnées des bailleurs de fonds			40

Source: OCDE (2006) Enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris, chapitre pays

Formatted: French (France)

Annexe 3 Indicateur 10b: Comment est coordonnée l'analyse-pays?

	Travail d'analyse coordonné des bailleurs de fonds a	Total travail d'analyse des bailleurs de fonds b	Taux de base (%) c=a/b
BENIN	28	74	38
BURKINA FASO	35	78	45
BURUNDI	17	30	55
CAP VERT	8	22	34
RDC.	53	149	35
EGYPTE	41	103	40
ETHIOPIE	26	53	50
GHANA	19	47	40
HONDURAS	64	141	45
KENYA	26	79	32
MALAWI	21	35	60
MALI	12	40	30
MAURITANIE	33	56	59
MOZAMBIQUE	55	87	63
NIGER	31	77	40
RWANDA	25	68	36
SENEGAL	46	113	40
AFRIQUE DU SUD	7	9	75
TANZANIE	31	81	38
OUGANDA	59	146	40
ZAMBIE	35	77	46
TOTAL	672	1 565	Moyenne 45
Objectif 2010 pour l'utilisation conjointe/coordonnée de l'analyse-pays			66

Source: OCDE (2006) Enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris, chapitre pays

Formatted: French (France)
