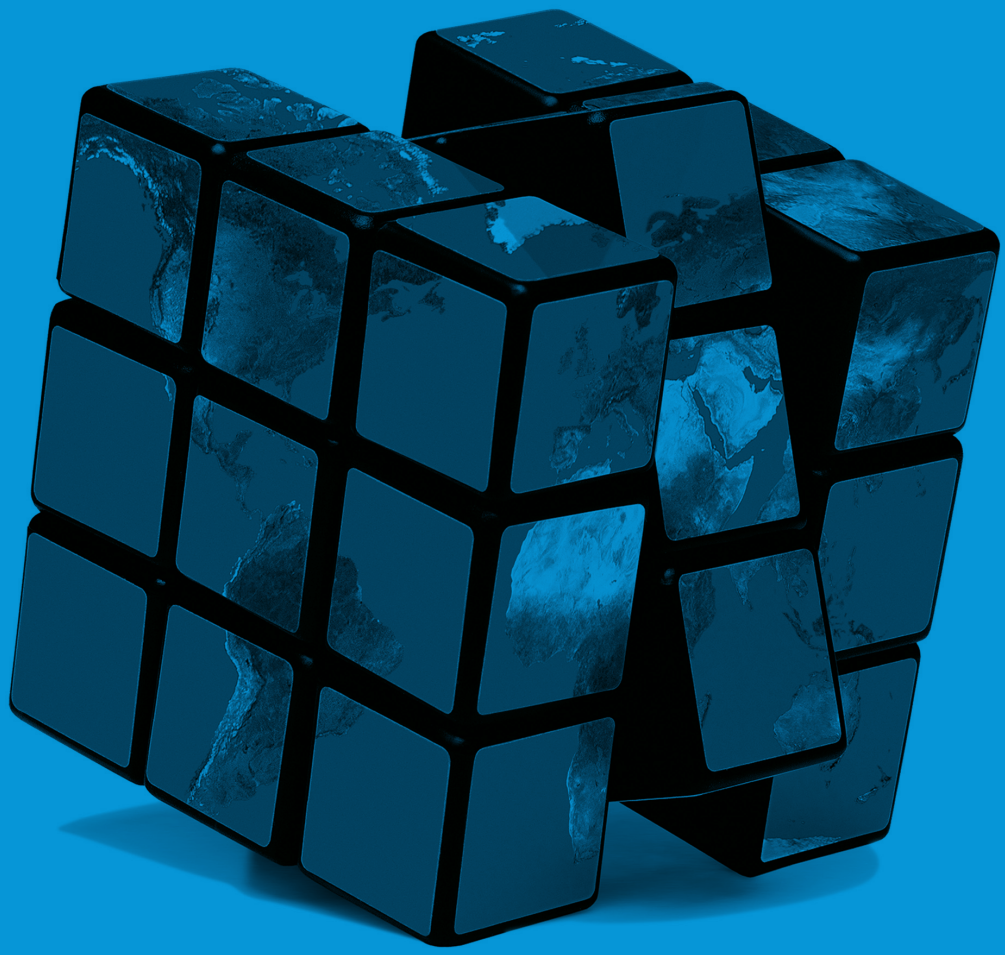
OCDE

Principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division du travail et de la complémentarité sous la conduite des pays

Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide



mars 2009

Principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division du travail et de la complémentarité sous la conduite des pays

Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide

mars 2009

INTRODUCTION

La Déclaration de Paris, adoptée en 2005,[1] constate que la fragmentation excessive de l'aide au niveau mondial, national et sectoriel nuit sensiblement à son efficacité. Pour remédier à ce problème, elle préconise l'adoption d'une « division du travail plus efficace ». La notion de division du travail recouvre le fait de rationaliser et de coordonner les efforts d'aide des donneurs, par exemple en réduisant le nombre de ceux qui interviennent dans un même secteur ou domaine ou sur un même thème, ou le nombre de secteurs, domaines ou thèmes sur lesquels un même donneur axe ses efforts dans un pays partenaire particulier. Dans ce texte, il est vivement recommandé aux donneurs de se spécialiser dans les domaines pour lesquels ils possèdent un avantage comparatif, ainsi que de travailler en collaboration, par exemple dans le cadre d'approches fondées sur des programmes[2] et de la coopération déléguée. Il y est noté que l'adoption par les donneurs et les pays partenaires d'une conception pragmatique de la division du travail peut permettre de renforcer la complémentarité, d'améliorer l'alignement et de réduire les coûts de transaction.

Les huit principes de bonne pratique pour la division du travail et la complémentarité des donneurs sous la conduite des pays bénéficiaires, tels qu' exposés ci-dessous, ont été validés par le Groupe de Travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) lors de sa réunion du 1er avril 2009. Ils ont été définis et examinés pour la première fois à Pretoria au cours d'un atelier (organisé les 4 et 5 février 2008) auquel ont assisté des représentants des pays partenaires et des pays donneurs, puis ils ont été affinés par l'Équipe de projet chargée de la division du travail et de la complémentarité. Le texte qui accompagne ces principes[3] a été enrichi au moyen d'apports provenant notamment :

- des événements organisés par les banques régionales de développement et le PNUD en vue de préparer le 3ème Forum de haut niveau;
- de la Table ronde 3 sur l'harmonisation qui s'est tenue lors du 3ème Forum de haut niveau (FHN 3);
- d'un débat sur le projet de principes de bonne pratique qui a eu lieu à Paris lors de la réunion de novembre 2008 du Groupe de Travail sur l'efficacité de l'aide, et auquel ont pris part de nombreux pays partenaires, et enfin;
- du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, dont les membres ont été invités à formuler des commentaires sur les principes de bonne pratique pour le 31 janvier 2009; au plus tard

Le terme « pays partenaire » recouvre, tout au long du présent document, l'administration centrale, le parlement, les administrations locales, les organisations de la société civile, les établissements de recherche, les médias et le secteur privé, conformément à la définition qui figure dans le Programme d'Action d'Accra.

Les principes de bonne pratique ont été présentés pour information au Groupe de Travail sur l'efficacité de l'aide lors de ses réunions de juillet et novembre 2008. Par ailleurs, la réunion

organisée en décembre 2008 dans le cadre du Forum mondial OCDE-CAD sur le développement a souligné qu'il était important de progresser sur la question de la division du travail et proposé plusieurs dispositions concrètes, qui ont été prises en compte dans le présent document.

Ce processus de consultation a permis de donner aux principes la forme de recommandations pratiques ouvertes, ainsi que de les faire largement accepter avant leur examen lors du FHN 3. Le Programme d'action d'Accra[4] reconnaît l'importance de la division du travail et conseille de parachever la mise au point des principes de bonne pratique en précisant que « l'efficacité de l'aide diminue lorsque les initiatives en faveur du développement se multiplient à l'excès, singulièrement au niveau des pays et au niveau sectoriel. Nous allons réduire la fragmentation de l'aide en améliorant la complémentarité entre les efforts des donneurs ainsi que la répartition des tâches entre les donneurs…» (§ 17).

Ces principes représentent par conséquent une contribution à l'exécution des engagements pris à Paris et à Accra, et ils sont destinés par essence à faire office de conseils et à jouer un rôle informatif. Ils constituent la synthèse des règles de bonne pratique les plus récentes sous une forme normative, ainsi que d'hypothèses qui demandent à être étudiées et analysées de façon plus approfondie. Pour que la division du travail soit efficace, il est indispensable de suivre une démarche tenant compte de la spécificité du pays. Conçus pour guider la définition de cette démarche, les principes doivent être sélectionnées en fonction de la situation du pays et adaptés à celle-ci si nécessaire. 7. Des mécanismes de répartition des tâches sous la conduite des pays eux-mêmes ont déjà été définis en commun et sont en train d'être appliqués dans un certain nombre de pays partenaires, soit de manière collective, soit par un groupe restreint de parties prenantes. De plus, certains donneurs ont adopté leurs propres lignes directrices sur le sujet, comme le Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail en matière de politique de développement, ou souscrit à des initiatives en faveur de la programmation conjointe telles que le Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement ou les stratégies conjointes d'aide-pays. Par ailleurs, des engagements sont pris et des actions menées dans certains domaines en vue de promouvoir la division du travail au niveau de l'ensemble des pays. Les principes énoncés ci-dessous doivent par conséquent être considérés non pas comme des outils faisant double emploi avec ces accords et engagements ou destinés à se substituer à eux, mais plutôt comme un moyen de les compléter et de les consolider, en apportant des éléments concrets propres à faciliter leur exécution.

Une fois adoptés par le Groupe de Travail sur l'efficacité de l'aide, les principes seront susceptibles d'être révisés et adaptés en temps utile à la lumière des enseignements tirés de leur utilisation.

Ces principes concernent uniquement la division du travail au sein des pays bénéficiaires. Les défis posés par la division du travail entre donneurs parmi l'ensemble des pays bénéficiaires sortent du cadre du présent document, mais ils sont néanmoins reconnus et feront l'objet d'une analyse ultérieure.

PRINCIPE 1 : Investir les pays partenaires du rôle directeur

« Le processus de division du travail doit être conduit par le pays partenaire en concertation avec les donneurs et suivant une approche garantissant la transparence requise pour permettre au parlement d'accomplir sa mission et assurer la participation de la société civile et du secteur privé».

Dans la Déclaration de Paris, les pays partenaires se sont engagés à énoncer clairement leurs stratégies et priorités nationales en matière de développement. La définition de ces stratégies et priorités selon une démarche participative, notamment avec leur approbation en bonne et due forme par les parlements nationaux, est une condition essentielle de l'appropriation de l'aide au niveau national. Les pouvoirs publics des pays doivent aussi prendre l'initiative dans le déclenchement, l'activation et la surveillance du processus de division du travail, car c'est de lui que dépendra la façon dont les donneurs soutiendront la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement. Par exemple, il est recommandé qu'ils formulent des avis clairs au sujet des avantages comparatifs des donneurs et précisent lesquels d'entre eux sont, selon eux, les mieux placés pour jouer le rôle de chef de file dans tel secteur ou domaine ou pour tel thème.[5] Toutefois, si les pouvoirs publics souhaitent déléguer ces tâches à d'autres parties telles que les donneurs, toutes les parties prenantes devront considérer ce choix comme leur droit et le respecter. Lorsqu'un pays se trouve dans une situation précaire, il peut être utile que les administrations locales, la société civile ou les donneurs facilitent le processus de division du travail.

En particulier, les pouvoirs publics des pays partenaires doivent veiller à ce que le parlement et toutes les autres parties prenantes concernées – par exemple, les collectivités locales, la société civile et le secteur privé – participent au processus de division du travail, c'est-à-dire que celui-ci prenne en compte leurs points de vue, mette à profit leurs compétences et suscite leur adhésion, afin de garantir que les mesures prises par la suite reflèteront les intérêts de tous et seront réalistes et durables. Les donneurs devraient contribuer au renforcement des capacités dont les pays partenaires ont besoin à cette fin.

Dans la Déclaration de Paris, les donneurs se sont engagés à aligner leur aide sur les stratégies nationales de développement, tout en s'employant à honorer les engagements qu'ils ont pris au titre des grands objectifs de développement (comme les Objectifs du millénaire pour le développement),[6] ainsi qu'à s'attaquer aux questions transversales telles que les droits humains, l'égalité entre femmes et hommes et la viabilité écologique. Par conséquent, ils doivent respecter le rôle prépondérant des pays partenaires dans le processus de division du travail. S'il est choisi de désigner un donneur chef de file, les donneurs doivent coopérer avec lui dans l'exercice des fonctions correspondantes qui auront été définies en commun d'après le contexte national, et lui confier les pouvoirs nécessaires. De même, le donneur chef de file consultera sans réserve tous les autres donneurs, en s'efforçant dans toute la mesure du possible de parvenir à un consensus et en recensant tous les points sur lesquels un accord ne peut se faire. Il facilitera et coordonnera le dialogue entre la communauté des donneurs et le pays partenaire.

Pour que la division du travail soit efficace, il faut que les engagements relatifs à la prévisibilité de l'aide soient respectés. Cette exigence est conforme au Programme d'action d'Accra dans lequel les donneurs promettent de fournir « régulièrement aux pays en développement des informations

actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans ». Par conséquent, il est recommandé que, dans la mesure du possible, les modalités d'exécution des engagements des donneurs tiennent compte de la période couverte par la stratégie nationale de développement. En même temps, aussi bien les pouvoirs publics des pays bénéficiaires que les donneurs sont conscients du fait que les priorités des uns ou des autres peuvent changer sous l'effet du processus démocratique. Lorsque cette évolution amène, par exemple, un donneur à souhaiter modifier les priorités régissant son engagement, celui-ci devra procéder pour ce faire suivant une démarche progressive et ordonnée afin de perturber le moins possible l'ensemble du soutien apporté au pays concerné.

PRINCIPE 2 : Rationaliser l'aide

« Les résultats obtenus en matière de développement peuvent être améliorés si les donneurs, individuellement et collectivement, s'appliquent à rationaliser leurs activités au niveau des pays ».

En rationalisant leurs activités tout en les articulant avec les efforts des autres donneurs dans le cadre d'une stratégie gouvernementale concertée, les donneurs et les pays partenaires devraient pouvoir :

- gagner davantage car ils réaliseront des économies d'échelle en concentrant leurs ressources sur un nombre restreint de secteurs/domaines au lieu de les éparpiller entre de multiples activités qui entraînent chacune des frais généraux ;
- obtenir de meilleurs résultats car ils concentreront leurs efforts actifs (c'est-à-dire les projets et les programmes qu'ils gèrent eux-mêmes) sur les domaines dans lesquels ils sont particulièrement compétents, c'est-à-dire qu'ils travailleront davantage là où ils sont les meilleurs ;
- obtenir de meilleurs résultats dans les secteurs et les domaines ou pour les thèmes dont ils ne sont pas spécialistes, car ils délègueront les activités qu'ils leur consacrent à des donneurs qui, eux, en ont une bonne connaissance, devenant ainsi des partenaires silencieux ;
- faire disparaître les chevauchements et les doubles emplois par la concentration de leurs efforts, et agir en faveur des secteurs, domaines et thèmes délaissés ;
- faire baisser les coûts administratifs supportés par le pays partenaire car il y aura réduction du nombre de programmes, de donneurs, d'accords, de méthodes de travail, de conditions à respecter, de réunions, de missions et de rapports auxquels ce pays doit faire face dans un même secteur ou domaine ou pour un même thème ;
- favoriser l'adoption de décisions éclairées pour la gestion car il sera plus facile de déterminer exactement ce qui se passe, c'est-à-dire qui fait quoi, où, comment et pourquoi et quels sont les résultats obtenus. Cette situation plus simple aidera toutes les parties prenantes à jouer un rôle plus grand dans une prise de décision publique à caractère participatif.[7]

Corroborant ce qui précède, les premières données d'observation montrent que la division du travail peut être source d'économies sur le plan des ressources tant humaines que financières grâce à une meilleure utilisation de l'ensemble des apports effectués par les donneurs au profit d'un pays particulier. Conformément au *Principe 6* présenté plus loin, on observe une forte tendance à laisser dans le même pays les ressources financières et humaines qui ont pu être économisées à la suite des efforts de rationalisation, en vue de les consacrer à la réalisation d'autres activités dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement,[8] ainsi qu'à la concrétisation des engagements et des objectifs définis en commun au niveau international ou régional.[9]

PRINCIPE 3 :
Faire une utilisation optimale des ressources consacrées au développement

« Les pays partenaires et les donneurs doivent s'engager à éviter les doubles emplois et la fragmentation de l'aide et à assurer une utilisation optimale des ressources affectées au développement au niveau des lieux, des secteurs et des domaines thématiques dans lesquels ils travaillent, ainsi que des modalités d'acheminement de l'aide ».

La formulation par le pays partenaire et les donneurs (y compris leurs services centraux le cas échéant) au début du processus de division du travail, d'une déclaration d'intention énonçant les objectifs visés, peut aider à guider les efforts ultérieurs.

Il est essentiel d'amorcer le processus de division du travail en dressant un tableau de la situation existante en ce qui concerne l'engagement de tous les donneurs, leurs avantages comparatifs tels qu'ils sont perçus (et les arguments invoqués pour les démontrer),[10] les cycles de programmation et les préférences quant à l'attribution des futurs rôles de donneurs chefs de file et de donneurs actifs et silencieux. Un examen par les pairs des avantages comparatifs allégués et des différents rôles envisagés pourra ensuite être entrepris.

La question de savoir comment définir ce qu'est un secteur, un domaine ou un thème est essentielle. Il est recommandé de suivre à cet égard une démarche pragmatique qui s'inspire des définitions utilisées dans la stratégie nationale de développement. Les questions transversales telles que les droits humains, l'égalité entre femmes et hommes, les aspects sociaux et la viabilité écologique peuvent être traitées séparément ou de manière intégrée à travers leur articulation avec les autres secteurs, domaines ou thèmes. Il est conseillé de définir clairement les responsabilités respectives du pays partenaire et des donneurs s'agissant d'assurer le suivi relatif à ces questions et de vérifier qu'elles sont prises en compte de manière satisfaisante dans le processus de division du travail. Il doit être demandé aux donneurs chefs de file de veiller à ce que les questions transversales reçoivent l'attention qu'elles méritent.

Lorsque des dispositifs reposant sur des donneurs chefs de file doivent être mis en place,[11] il est nécessaire de définir clairement et de façon concertée les fonctions à exercer et les critères à remplir avant de déterminer définitivement quel donneur jouera ce rôle dans tel ou tel secteur ou domaine. Cette démarche est particulièrement importante en raison du caractère sensible du rôle de donneur chef de file, qui comporte la conduite du dialogue sur les mesures à prendre avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs du développement du pays partenaire ; or, il est essentiel que les fonctions et les méthodes de travail qui auront été définies garantissent que les autres donneurs pourront pleinement faire entendre leur voix, et que leurs points de vue et leurs intérêts seront pris en compte. Pour déterminer les fonctions et critères, il conviendrait de s'appuyer sur les travaux existants, par exemple les définitions figurant dans les documents de référence destinés à la Table ronde 3 sur l'harmonisation qui a été organisée à Accra dans le cadre du 3ème Forum de haut niveau.[12] Dans un même pays, les fonctions peuvent différer selon les domaines, secteurs ou thèmes.

Les initiatives verticales telles que les fonds mondiaux doivent aussi être prises en considération dans les efforts de division du travail. Elles doivent être pleinement intégrées dans ce processus, quelle que

soit sa forme. Elles doivent par conséquent être représentées dans les mécanismes correspondants de coordination pays partenaire-donneurs existant dans les pays où elles sont présentes.

Le processus de division du travail peut amener les donneurs à se retirer de certains secteurs, domaines ou thèmes. Il convient d'être particulièrement attentif à ce que ce désengagement se déroule suivant une démarche concertée à la fois responsable, progressive et transparente, afin de ne pas laisser de vides ou de ne pas affecter la prévisibilité des apports d'aide. La division du travail ne doit pas aboutir à ce que les donneurs ne proposent au pays partenaire qu'une option peu satisfaisante pour l'acheminement de l'aide destinée à un secteur, un domaine ou un thème particulier.

Pour faciliter le processus de division du travail, il est absolument indispensable de disposer de systèmes d'information sur la gestion qui soient fiables, régulièrement mis à jour et d'usage aisé, car ils permettront de signaler aux pays partenaires et aux donneurs les chevauchements et les lacunes, tout en contribuant à accroître la visibilité des efforts et la transparence de l'aide, ainsi qu'à améliorer la reddition de comptes par les donneurs et les pouvoirs publics à la population, qui pourra ainsi suivre les progrès accomplis au regard des engagements pris. Par conséquent, il est recommandé que les pouvoirs publics des pays bénéficiaires et les donneurs investissent dans la création de bases de données consultables en ligne sur les travaux en cours et prévus. Il en existe déjà beaucoup d'exemples et les enseignements qu'ils ont apportés devraient être mis à profit pour l'élaboration des nouveaux systèmes.[13] Ces derniers doivent être conçus de manière à renforcer le système de données que les pouvoirs publics utilisent déjà, et à intégrer les initiatives des donneurs dans les programmes nationaux de développement et les cadres de dépenses pluriannuels, par exemple en faisant obligatoirement figurer, parmi les données relatives à chaque initiative, des informations sur la façon dont celle-ci s'articule avec les stratégies et politiques nationales correspondantes et sur sa contribution au budget national.

L'utilisation des mécanismes nationaux existants de coordination pays partenaire-donneurs constitue généralement le meilleur moyen d'aller de l'avant dans la division du travail car elle permet de tirer parti de la légitimité et de la dynamique que ceux-ci ont déjà acquises, ce qui n'est pas le cas avec de nouveaux dispositifs. Ainsi, on peut imaginer que le donneur chef de file d'un secteur copréside (avec les représentants du pays partenaire) le groupe de travail sectoriel correspondant au sein du mécanisme national de coordination. Il peut néanmoins être utile de mettre en place, par exemple, un organisme composé de représentants des pouvoirs publics, des donneurs et de la société civile, dont la mission serait de conseiller et de soutenir le mécanisme de coordination dans ses activités de division du travail.

Il peut y avoir intérêt à articuler les efforts en faveur de la division du travail avec d'autres mesures visant à améliorer l'efficacité de l'aide, afin de constituer un ensemble cohérent d'initiatives qui permette de répondre aux engagements énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra sans créer des structures bureaucratiques qui entraveront les progrès au lieu de les faciliter.

PRINCIPE 4 : Faire preuve de souplesse et de pragmatisme

« Les négociations sont une composante nécessaire du processus de division du travail, ce qui impose une certaine souplesse de la part des deux parties. Tous les acteurs s'efforcent de trouver des solutions pragmatiques et réalistes ».

On peut penser que, dans un premier temps, les donneurs ou le pays partenaire n'approuveront pas certains aspects de la division du travail, par exemple qu'il y aura désaccord sur le donneur auquel confier la fonction de chef de file pour un secteur, un domaine ou un thème particulier, ou sur ce qui constitue l'avantage comparatif qu'offre un donneur. Par conséquent, l'aptitude à négocier, le pragmatisme et la souplesse sont des déterminants essentiels du processus de division du travail. Les négociations doivent se dérouler suivant une démarche transparente, animée par la volonté réciproque de prendre en compte les intérêts de l'autre, et il convient d'y associer la société civile et le secteur privé dès lors qu'ils peuvent apporter une contribution utile ; le mécanisme de coordination pays partenaire-donneurs peut servir de cadre à ces pourparlers.

La situation spécifique du pays partenaire, ses préférences ainsi que le mandat et le portefeuille d'activités existant de chaque donneur actif, sont autant d'éléments à prendre en considération au cours des négociations. Par exemple, le calendrier de réaffectation des ressources au niveau sectoriel doit toujours tenir compte des contraintes liées aux engagements existants, la plupart des donneurs ayant des cycles de programmation fixes et ne pouvant par conséquent modifier sensiblement les modalités de leur engagement qu'au début d'une nouvelle période de programmation. Les effectifs dont disposent les donneurs sont aussi à prendre en considération, car il est fort possible que le réalignement au niveau sectoriel rende nécessaires des changements. Conformément aux éléments du Principe 2 sur les avantages comparatifs et la complémentarité, les participants concernés par le processus de division du travail au sein d'un pays souhaiteront peut-être accroitre l'échange et la mise en commun des compétences et du savoir-faire des donneurs. Ces échanges peuvent être pour ceux-ci un moyen de contribuer au renforcement des capacités des nouveaux donneurs lorsque cela leur est demandé. Les donneurs s'étant engagés à promouvoir l'appropriation par les pays (voir ci-dessus), les préférences de ces derniers doivent avoir la priorité lors de ces exercices.

Il est indispensable d'éviter les schémas préétablis et d'opter plutôt pour des formules pragmatiques et souples qui répondent à l'objectif global d'améliorer l'efficience et l'efficacité des activités de développement afin que leur coût diminue et qu'elles produisent davantage de résultats. Il s'ensuit que les services centraux des donneurs doivent déléguer suffisamment de pouvoirs à leurs bureaux locaux pour qu'ils puissent prendre des décisions et observer celles qui ont été prises au sujet de la concentration sectorielle, et les ajuster en fonction de l'évolution qui se produit dans le pays, c'est-à-dire qu'ils doivent les habiliter à négocier.

Par ailleurs, il est essentiel qu'il y ait une bonne communication entre les services centraux des donneurs et leurs bureaux locaux, afin qu'une position commune puisse être arrêtée et que les engagements pris au niveau du pays ne soient pas ultérieurement remis en question, voire annulés, par les capitales.

PRINCIPE 5 : Renforcer les capacités

« La division du travail étant un outil au service d'une utilisation plus efficace de l'aide, les donneurs doivent s'engager à harmoniser et à mieux coordonner le soutien qu'ils apportent au renforcement des capacités en vue d'une gestion globale de l'aide par le pays partenaire ».

L'un des principaux objectifs de la division du travail est d'améliorer la gestion de l'aide et de faire en sorte que celle-ci, tout comme la surveillance générale des activités d'aide, incombe aux pays et non aux donneurs. Lorsqu'un pays partenaire ne possède pas encore les capacités nationales requises pour gérer l'aide, les donneurs doivent s'efforcer de les créer afin de garantir la pérennité des efforts de division du travail.

Soutenir la mise en place de systèmes d'information en ligne sur la gestion, évoquée plus haut, constitue un moyen efficace de renforcer les capacités dont les pays partenaires ont besoin pour assurer la gestion et le suivi de l'aide. La création d'un mécanisme formel de coordination pays partenaire-donneurs doté de groupes de travail spécialisés dans un secteur, un domaine ou un thème particulier, ou le renforcement du mécanisme existant, peuvent aussi favoriser la réalisation de cet objectif tout en facilitant le processus de division du travail et en lui donnant un ancrage solide. C'est généralement sur ces groupes de travail que repose la coordination des approches fondées sur des programmes. Il conviendrait d'y intégrer aussi des représentants de la société civile et du secteur privé dès lors qu'ils sont susceptibles d'apporter une contribution utile.[14]

PRINCIPE 6 :
Faire en sorte que l'impact sur le volume de l'aide soit neutre

« L'impact du processus de division du travail sur le volume global de l'aide apportée à un pays doit être neutre ».

Comme il a déjà été indiqué, la division du travail peut amener certains donneurs à se retirer de certains secteurs, domaines ou thèmes et causer une baisse du nombre de programmes et de projets indépendants. Cette évolution peut naturellement susciter dans les pays la crainte que le volume global de l'aide ne se contracte. Par conséquent, les donneurs doivent être particulièrement attentifs, comme ils y sont expressément invités dans le Programme d'action d'Accra, à ce que « les nouvelles dispositions en matière de division du travail n'entraînent pas une diminution de l'aide allouée aux différents pays en développement »[15] [§ 17 (a)].

Pour cette raison, et conformément au *Principe 2*, il est recommandé, comme cela s'observe déjà le plus souvent sur place , de réaffecter les ressources financières retirées d'un secteur, domaine ou thème à un autre secteur, domaine ou thème, au lieu de les retrancher de l'aide apportée au pays considéré. Ces ressources peuvent servir au financement d'autres activités dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement,[16] ainsi qu'à la concrétisation des engagements et des objectifs définis en commun au niveau international et régional.[17]

Les engagements d'aide pluriannuels pris dans le cadre d'accords bilatéraux conclus entre un pays et chacun de ses donneurs (plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans, Programme d'action d'Accra, § 26) servent de point de départ pour l'examen de l'impact du processus de division du travail sur le volume de l'aide. En règle générale, ces engagements sont rendus publics au moyen d'un système d'information sur la gestion si le pays en utilise un.

Étant donné qu'un volume d'aide plus grand va sans doute être acheminé à travers les approches fondées sur des programmes, il est probable que le montant global de « l'aide active », c'est-à-dire l'aide consacrée à la mise en œuvre effective et non aux frais généraux et à l'administration, augmentera. Selon les premiers résultats relevés, le processus de division du travail a eu pour effet d'améliorer la coordination en faisant disparaître les chevauchements et en comblant les lacunes, et entraîné par conséquent une augmentation du volume de l'aide dispensée avec efficacité. Il devrait donc permettre au moins de maintenir l'aide à son niveau quantitatif tout en accroissant sa qualité.

PRINCIPE 7 : Effectuer un suivi et une évaluation

« Les pays partenaires et les donneurs doivent étudier de façon continue et évaluer la valeur ajoutée qu'apporte la division du travail ».

Le suivi et l'évaluation des bénéfices de la division du travail peut aider à accroître la vigueur de ce processus et à mieux le faire accepter, et en même temps permettre de déceler plus facilement les domaines où des efforts plus grands s'imposent en attirant l'attention sur les problèmes et les facteurs de coûts. Des méthodes et des indicateurs appropriés devraient être élaborés à cette fin.

Dans toute la mesure du possible, le calcul de ces indicateurs doit être effectué dans le cadre des structures et systèmes existants, afin d'éviter de créer de nouvelles strates administratives. De plus, l'intégration des activités liées à la division du travail dans les dispositifs existants de suivi, d'évaluation et de reddition de comptes permettra d'inscrire davantage le processus dans la norme et de lui conférer de la légitimité.

PRINCIPE 8 : Savoir communiquer

« Les pays partenaires et les donneurs doivent faire connaitre la valeur ajoutée qu'apporte la division du travail ».

L'expérience montre que, pour être fructueux, le processus de division du travail doit faire appel à la participation des responsables politiques, des organes législatifs nationaux et régionaux, de la société civile et du secteur privé. S'agissant des donneurs, l'engagement des services centraux est absolument indispensable. Toutes ces parties prenantes doivent être informées dès le départ des dispositions envisagées et des progrès réalisés, et il faut que leur soutien et leur adhésion soient acquis pour que le processus puisse avancer. En outre, il importe de mettre à profit leurs idées et leur expérience pour éclairer ce dernier et l'enrichir.

Pour appliquer concrètement ce principe, il est suggéré de procéder comme suit :

- Un lancement public du processus pourrait être organisé par le pays partenaire, les donneurs et d'autres parties prenantes, afin de lui imprimer une dynamique plus grande, d'accroître la transparence et de créer, entre toutes les parties, un effet d'émulation qui les pousse à respecter les engagements pris. Cet exercice doit s'appuyer sur un plan d'action assorti d'un calendrier précis et énonçant à la fois les dispositions concrètes à prendre et les résultats escomptés, plan qui servira par la suite pour la reddition mutuelle de comptes.
- Au fur et à mesure du déroulement du processus, les pouvoirs publics du pays partenaire et les donneurs doivent faire connaître les résultats obtenus d'une manière claire et constructive en présentant les indicateurs définis en commun pour les recenser de façon suivie. Les progrès doivent être chiffrés et exprimés en termes monétaires dans la mesure du possible. Il est recommandé de faire reposer cette démarche sur une stratégie de communication spécifique, qui serait conçue par les pouvoirs publics et les donneurs et placée sous leur surveillance.

NOTES

1 Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf

2 Les approches fondées sur des programmes peuvent comprendre le soutien budgétaire.

3 Le texte qui accompagne les principes a été élaboré à partir de données d'observation et d'hypothèses qui doivent être éprouvées.

4 Programme d'action d'Accra http://www.oecd.org/dataoecd/58/17/41202027.pdf

5 Il convient de veiller à ce que cet exercice tienne pleinement compte des nouveaux donneurs et soit guidé par la volonté de tirer parti des compétences et des capacités d'innovation particulières qu'ils peuvent posséder.

6 http://www.un.org/millenniumgoals

7 Cette idée est conforme à l'engagement d'améliorer la prévisibilité et la transparence de l'aide auquel les donneurs et les pays partenaires ont souscrit dans le Programme d'action d'Accra (§ 24 et 26).

8 Cette expression recouvre la stratégie globale de lutte contre la pauvreté dont s'est doté un pays, ainsi que les stratégies sectorielles, géographiques et thématiques et celles des administrations locales, outre les activités des organisations de la société civile et les initiatives d'intérêt local.

9 Il s'agit des objectifs internationaux de développement comme les OMD, des normes et principes relatifs aux droits humains, et des engagements et objectifs de portée régionale comme ceux qui sont énoncés dans la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples et les protocoles y afférents, et dans la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique adoptée par l'Union africaine, ainsi que des conventions et accords concernant l'environnement.

10 Il pourrait être utile de fournir aux donneurs une liste de facteurs pouvant être à l'origine d'un avantage comparatif, afin de les guider dans leur démonstration.

11 Ce mécanisme doit être spécifique à un secteur/domaine ; dans certains cas, il peut être nécessaire de désigner plusieurs donneurs chefs de file pour un même secteur/domaine, les tâches étant réparties entre eux.

12 http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1210008992554/4968817-1219870888132/B03-Lead,Active,Silent-and-Background-Donors.pdf

13 Voir, par exemple, http://www.aidinfo.org/aid-information/information-resources

14 Pour plus d'informations sur les approches fondées sur des programmes, voir également les conclusions de la Table ronde 8 organisée lors du Forum de haut niveau d'Accra.

15 Programme d'action d'Accra, § 17 (a).

16 Cette expression recouvre la stratégie globale de lutte contre la pauvreté dont s'est doté un pays, ainsi que les stratégies sectorielles, géographiques et thématiques et celles des administrations locales, outre les activités des organisations de la société civile et les initiatives d'intérêt local.

17 Il s'agit des objectifs internationaux de développement comme les OMD, des normes et principes relatifs aux droits humains, et des engagements et objectifs de portée régionale comme ceux qui sont énoncés dans la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples et les protocoles y afférents, et dans la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique adoptée par l'Union africaine, ainsi que des conventions et accords concernant l'environnement.

OCDE

Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide