

# Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

## Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité



OCDE



© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

# Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité

Document sur les bonnes pratiques

*Une référence du CAD*



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. A cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.*

*Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.*

Also available in English under the title:

**Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery**

© OCDE 2003

---

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

---

## Préface

**L**a Conférence de Monterrey a souligné qu'il était important de construire des partenariats entre donateurs et pays en développement en vue de progresser plus concrètement vers la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Elle a précisément appelé les organismes de coopération pour le développement à intensifier leurs efforts pour :

*Harmoniser leurs procédures opérationnelles par rapport aux standards les plus élevés afin de réduire les coûts de transaction et assouplir les modalités de décaissement et d'acheminement de l'APD, en tenant compte des besoins et des objectifs nationaux de développement sous le contrôle du pays bénéficiaire.*

*L'application des procédures très diverses que prescrivent les donateurs est fort coûteuse pour les pays en développement, surtout les plus pauvres et les plus tributaires de l'aide. Par exemple, l'observation des règles multiples des donateurs tend à accaparer une part importante des ressources administratives de ces pays : elle réduit la capacité des partenaires à prendre en charge par eux-mêmes leurs propres programmes de développement, et les rend moins aptes à gérer les affaires publiques de façon efficace. C'est pourquoi le Comité d'aide au développement (CAD) a mis en place un Groupe d'étude ayant pour mission d'examiner les moyens de dispenser l'aide avec plus d'efficacité par une simplification et une harmonisation des procédures des donateurs.*

*L'objectif fondamental de ce Groupe d'étude, créé pour une durée de deux ans, était de définir un ensemble de bonnes pratiques permettant aux donateurs d'améliorer leurs procédures opérationnelles en vue de laisser davantage l'initiative aux pays partenaires. A cet effet, il s'est aussi efforcé d'accroître l'efficacité générale de l'aide et de réduire les coûts que les donateurs et les bénéficiaires supportent pour assurer la gestion de l'aide au développement. Le Groupe d'étude a associé, dans un esprit de responsabilité mutuelle, un large éventail de pays en développement représentant diverses régions du monde et différents niveaux de développement. Le processus de consultation qu'il a ainsi mené s'est déroulé à plusieurs niveaux.*

*D'une part, le Groupe d'étude a invité seize pays en développement partenaires<sup>1</sup>, représentant diverses régions du monde et différents niveaux de développement à participer aux réunions qui ont conduit à l'élaboration des documents sur les bonnes pratiques exposés dans ce volume.*

*D'autre part, s'agissant des pays en développement, le Groupe d'étude a demandé la réalisation d'une grande enquête à caractère consultatif visant à identifier les priorités et les points de vue des pays en développement sur l'harmonisation des pratiques des donateurs. Des entretiens ont eu lieu avec des hauts fonctionnaires, des agents des ministères techniques et des représentants des organismes d'exécution des projets et des organisations concernées de la société civile dans onze pays. Les résultats de cette enquête ont permis d'étayer le programme de travail du Groupe d'étude ; ils sont exposés dans l'annexe de cet ouvrage.*

## Mise en œuvre des bonnes pratiques

Les donateurs qui appliqueront les bonnes pratiques auront à résoudre des problèmes opérationnels réels ; quelques-uns sont détaillés ci-après.

- **Quels domaines les bonnes pratiques concernent-elles ?** Elles sont destinées à trois grands domaines fonctionnels dans lesquels il y a possibilité pour les donateurs d'améliorer leurs procédures<sup>2</sup> :
  - ❖ Les bonnes pratiques entre donateurs et gouvernements des pays partenaires : Elles consistent, par exemple, à s'en remettre davantage à l'appareil administratif des pays partenaires pour la gestion de l'aide ou à fixer le calendrier des missions en tenant compte des priorités de leur gouvernement. Ces bonnes pratiques doivent être convenues et appliquées par les parties prenantes de chaque pays partenaire et les donateurs concernés.
  - ❖ Les bonnes pratiques entre organismes donateurs : Elles visent principalement à éviter, aussi bien aux gouvernements des pays partenaires qu'aux organismes de développement, la duplication inutile de certaines tâches. Un donneur pourra, par exemple, faire appel à un autre donneur pour l'exécution de certaines fonctions, comme la rédaction de rapports d'audit et l'établissement de diagnostics. Certaines bonnes pratiques peuvent être spécifiques à une activité ou à un pays, tandis que d'autres peuvent faire l'objet d'un accord plus général entre deux donateurs ou davantage.
  - ❖ Les bonnes pratiques au sein du système de chaque donneur : Elles correspondent aux modifications que les donateurs peuvent apporter à leur propre système en vue de renforcer l'initiative des partenaires et de rendre moins coûteuse la gestion de l'aide. Elles peuvent notamment consister à fournir au personnel des organismes de développement davantage de moyens pour travailler dans le sens de ces objectifs.

En élaborant ces documents, une attention considérable a été donnée aux risques possibles qui pourraient se présenter du fait de l'harmonisation des procédures des donateurs. Une étude, organisée pour examiner cette question, a trouvé que ces risques étaient limités. Les documents sur les bonnes pratiques donnent des conseils pour traiter ces risques.

- **Comment adapter les bonnes pratiques aux situations locales ?** Les bonnes pratiques doivent être considérées comme un cadre de référence, et non comme un ensemble de directives que tous les organismes de développement devraient suivre, dans tous les pays et à tout moment. Adapter les bonnes pratiques aux situations variées de chaque pays exige que les donateurs fassent preuve de davantage de flexibilité dans leurs procédures et politiques afin de tenir compte de la diversité des capacités institutionnelles, des traditions et de la façon dont les partenariats ont évolué.
- **Pourquoi le renforcement de la capacité joue-t-il un rôle important ?** Selon tous les documents sur les bonnes pratiques exposés dans ce volume, la gestion de l'aide au développement devrait dans une plus large mesure être assurée par les systèmes des pays partenaires. Il revient aux donateurs de soutenir l'effort pour renforcer la capacité des pays partenaires. En outre, un des principes clefs présenté dans ce volume est l'importance de simplifier et d'harmoniser les procédures de façon à promouvoir le développement de la capacité des pays partenaires.
- **Comment intégrer les bonnes pratiques dans les divers mécanismes de mise en œuvre de l'aide ?** L'aide au développement peut être fournie selon les modalités diverses comportant des systèmes de gestion, des méthodes comptables et des mécanismes de financement différents. D'une manière générale, l'aide peut être dispensée selon trois grandes modalités : l'aide-projet, les programmes sectoriels et l'appui budgétaire. Les donateurs appliquent d'ordinaire plusieurs formules à la fois, même pour un seul pays. Dans certains cas, comme celui des programmes

sectoriels, l'aide-projet et l'appui budgétaire peuvent être associés. Par exemple, l'aide au secteur de l'éducation d'un pays donné comportera aussi bien le financement de projets (comme la construction d'écoles) que l'apport de fonds au budget central du ministère de l'Éducation. Les documents sur les bonnes pratiques ne recommandent pas une formule plutôt qu'une autre, mais fournissent s'il y a lieu pour chacune d'elles des indications spécifiques.

- **Comment savoir si des progrès ont été réalisés ?** Lorsque ces bonnes pratiques sont appliquées, les changements qui se produisent dans la façon dont l'aide est mise en œuvre doivent pouvoir être mesurés. A cette fin, les documents sur les bonnes pratiques présentent des indicateurs destinés à permettre aux partenaires et aux donateurs de suivre les progrès qui peuvent être accomplis dans la voie d'un partenariat plus constructif. Des travaux supplémentaires pourraient être nécessaires pour perfectionner ces indicateurs et pour améliorer la facilité de leur emploi.

## Domaines de promotion des bonnes pratiques

Il existe un grand nombre de domaines dans lesquels l'application de bonnes pratiques peut être encouragée afin de renforcer l'efficacité de l'aide. Ceux que le Groupe d'étude a retenus pour cet exercice ont été sélectionnés à la fois en raison de leur importance et par souci d'éviter la duplication inutile de travaux. Par exemple, le CAD est en train de réaliser un programme de travail distinct sur la passation des marchés publics, et une collaboration étroite a été instaurée avec d'autres instances sur le thème de l'évaluation.

Il a été convenu d'exposer les bonnes pratiques dans six documents portant sur des sujets précis. Ces derniers, qui ont été choisis conformément aux conclusions de l'évaluation des besoins, sont les suivants :

- Cadre de coordination pour les donateurs.
- Travaux analytiques au niveau des pays et préparation des projets et des programmes.
- Mesure des performances dans la gestion des finances publiques.
- Compte rendu et suivi.
- Rapport et audit financiers.
- Coopération déléguée<sup>3</sup>.

Si ces documents ont été approuvés de façon formelle par le CAD, ils sont le fruit d'un grand débat avec les organisations multilatérales et les pays partenaires. Ils offrent un modèle qui pourrait le cas échéant être appliqué à d'autres domaines.

## Notes

1. Il s'agit des pays suivants : Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Égypte, Guatemala, Kenya, République kirghize, Mali, Maroc, Mozambique, Roumanie, Sénégal, Forum du Pacifique, Tanzanie, Ouganda et Viêt-nam.
2. S'il est vrai que la mise en œuvre de ces bonnes pratiques aura des répercussions sur la manière dont les pays partenaires gèrent l'aide au développement, il n'est pas dans le mandat du CAD de traiter ces questions.
3. Il s'agit de cas de figure où un donneur est mandaté par un second pour mener à bien une action de développement.

## Remerciements

Cette publication est le fruit d'un travail du Groupe d'étude sur les pratiques de donateurs du CAD, dont MM. Richard Manning (RU) et Michel Reveyrand (France) sont respectivement président et vice-président. Le Groupe d'étude a été mis en place en décembre 2000 pour deux ans par le CAD en partenariat avec d'autres organismes de développement. Son but est essentiellement de : renforcer l'appropriation à l'échelon local ; recenser et étudier en détail les pratiques des donateurs qui pourraient assouplir les contraintes qui pèsent sur les capacités de gestion de l'aide des pays partenaires ; réduire les coûts de transaction de la gestion de l'aide.

Le Groupe d'étude a constitué trois sous-groupes spécialisés dans les domaines suivants :

- Compte rendu et suivi – Président Christoph Graf (Direction du Développement et de la Coopération, Suisse).
- Phase de pré-mise en œuvre du cycle des projets – Président Richard Teuten (Department for International Development, RU).
- Gestion et transparence financières – Président Paul Bermingham (Banque mondiale).

Le Groupe d'étude et ses sous-groupes sont ouverts à tous les membres du Comité d'aide au développement et à toutes les délégations dotées du statut d'observateur auprès du CAD, notamment celles de la Banque mondiale, du FMI et du PNUD. Seize pays en développement ont été associés aux travaux du Groupe d'étude, à savoir : Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Égypte, Forum du Pacifique, Guatemala, Kenya, Mali, Maroc, Mozambique, Ouganda, République de Kirghizie, Roumanie, Sénégal, Tanzanie, Viêt-nam.

Fred Roos et Simon Mizrahi ont édité ce volume avec l'aide de Kjerstin Andreasen. Le Secrétariat tient à remercier M. Marc Jaudoin (AFD) pour sa contribution à l'élaboration de la version française du document.



## Table des matières

<b>Liste des sigles</b> .....	9
<b>Déclaration de Rome sur l'harmonisation</b> .....	10
<b>Évaluation des besoins</b> .....	15
Chapitre 1. <b>Cadre de coopération pour les donateurs</b> .....	19
Chapitre 2. <b>Préparation des projets et programmes et travaux analytiques au niveau des pays</b> .....	35
Chapitre 3. <b>Mesure des performances dans la gestion des finances publiques</b> .....	51
Chapitre 4. <b>Compte rendu et suivi</b> .....	63
Chapitre 5. <b>Rapport et audit financiers</b> .....	79
Chapitre 6. <b>Coopération déléguée</b> .....	101
Annexe. <b>Enquête sur l'évaluation des besoins</b> .....	115
<b>Liste des encadrés</b>	
I. Les facteurs de contraintes .....	15
II. Mesures proposées pour améliorer la gestion de l'aide .....	17
1.1. Principes directeurs d'une aide au développement .....	21
1.2. Exemple de partenariat entre les donateurs et les gouvernements partenaires ...	23
1.3. Programme conjoint d'aide macro-financière .....	24
1.4. Programme en faveur de l'amélioration de l'instruction primaire .....	27
1.5. Exemple de collaboration entre donateurs .....	27
1.6. L'adoption de procédures communes .....	28
1.7. L'adoption de procédures communes .....	28
1.8. Examiner les facteurs faisant obstacle à l'adoption de méthodes de travail plus souples .....	30
2.1. Mise en commun des outils de diagnostic ( <a href="http://www.countryanalyticwork.net">www.countryanalyticwork.net</a> ) .....	40
2.2. Un outil de diagnostic du rôle respectif des hommes et des femmes dans le développement .....	40
2.3. Travaux analytiques sur un secteur donné servant de point de départ au soutien des donateurs .....	42
2.4. Initiatives visant à promouvoir la coopération dans les travaux analytiques sur un secteur donné .....	42
2.5. Participation d'un pays partenaire aux travaux analytiques en vue du renforcement de ses capacités .....	42
2.6. Travaux analytiques conjoints .....	42
2.7. Exemple de questions soulevées par les variations dans la taille des équipes chargées des travaux analytiques .....	43
2.8. Travaux analytiques menés en commun sous la conduite du pays partenaire ...	44

2.9.	Un donneur assumant un rôle prépondérant dans la préparation d'un projet . . .	45
3.1.	Qu'est-ce qu'un diagnostic ? . . . . .	52
3.2.	Outils de diagnostic actuels . . . . .	54
3.3.	Amélioration du contrôle des dépenses publiques par la collectivité . . . . .	58
3.4.	Soutien des partenaires au processus de diagnostic conduit par le gouvernement . . . . .	58
3.5.	Éléments d'un cadre international en cours de mise en place pour la mesure des performances . . . . .	59
4.1.	Principaux concepts utilisés dans le cadre du compte rendu et du suivi . . . . .	65
4.2.	Enseignements et défis dans les domaines du compte rendu et du suivi . . . . .	67
4.3.	Utilisation des systèmes des pays partenaires . . . . .	68
4.4.	Alignement des pratiques sur les systèmes de lutte contre la pauvreté . . . . .	69
4.5.	Renforcement des systèmes des pays partenaires . . . . .	69
4.6.	Un cadre de suivi unique . . . . .	70
4.7.	La coordination de l'aide à Ho Chi Minh Ville . . . . .	70
4.8.	Désignation d'un organisme chef de file . . . . .	71
4.9.	Publication des informations en ligne . . . . .	72
4.10.	Promouvoir la demande . . . . .	72
4.11.	Missions d'examen conjointes dans le secteur de la santé . . . . .	73
6.1.	Code de conduite . . . . .	105
6.2.	Délégation à l'échelle d'un programme-pays . . . . .	106
6.3.	Évaluation d'un organisme chef de file par un organisme mandant . . . . .	107
6.4.	Délégation de compétences pour des activités spécifiques . . . . .	108
6.5.	Consultation avec les partenaires dans le cadre de la coopération déléguée . . . . .	109
6.6.	Délégation de compétences dans le cadre de deux programmes sectoriels . . . . .	110
6.7.	Délégation dans le cadre d'un programme sectoriel . . . . .	110
6.8.	La coopération déléguée nord-sud . . . . .	111
6.9.	Soutien à des écoles primaires . . . . .	111
A1.	Les facteurs de contrainte . . . . .	117
A2.	Systèmes de gestion parallèles . . . . .	118
A3.	La difficulté de respecter à la lettre les règles des partenariats . . . . .	119
A4.	Les procédures des donateurs réduisent la valeur de l'aide . . . . .	120
A5.	Les procédures d'achat : qui décide du choix des manuels scolaires ? . . . . .	120
A6.	Des systèmes de suivi concurrents . . . . .	121
A7.	Des missions d'aide peu coordonnées . . . . .	122
A8.	Retards dans les décaissements de l'aide et imprévisibilité des flux . . . . .	123
A9.	Facteurs politiques et économiques à l'origine de retards de décaissement . . . . .	124
A10.	Des échanges d'information insuffisants . . . . .	124
A11.	Les contraintes – Comparaison entre l'« Afrique » et l'« Asie » . . . . .	126
A12.	Contraintes – Comparaison entre les pays faiblement et fortement dépendants de l'aide . . . . .	126
A13.	Interdépendance des contraintes donneur/partenaire . . . . .	127
A14.	Problèmes sous jacents à la relation d'aide . . . . .	129
A15.	Nature des coûts induits par la relation d'aide . . . . .	130
A16.	Le piège de la faible appropriation . . . . .	130
A17.	L'évolution des problèmes de la relation d'aide . . . . .	131
A18.	Réduction ou déplacement des coûts ? . . . . .	132
A19.	Classement des améliorations proposées . . . . .	133
A20.	Principes du partenariat avec les donateurs établis dans le CSLP de l'Ouganda . . . . .	137

## Liste des sigles

<b>APD</b>	Aide Publique au Développement
<b>CAD</b>	Comité d'Aide au Développement
<b>CDI</b>	Cadre de Développement Intégré (CDF en anglais)
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CSLP</b>	Cadre de Stratégie de Lutte contre la Pauvreté (PRSP en anglais)
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>IAASB</b>	International Auditing and Assurance Standard Board
<b>IAS</b>	International Accounting Standards
<b>IFAC</b>	International Federation of Accountants
<b>INTOSAI</b>	International Organisation of Supreme Audit Institutions
<b>IPSAS</b>	International Public Sector Accounting Standards
<b>ISC</b>	Institution supérieure de contrôle
<b>OCDE</b>	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PPTE</b>	Pays Pauvre Très Endetté (HIPC en anglais)
<b>UE</b>	Union européenne

### **Déclaration de Rome sur l'harmonisation\***

**Des ministres, des responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires représentant 28 pays bénéficiaires de l'aide et plus de 40 institutions multilatérales et bilatérales œuvrant au développement ont entériné la Déclaration de Rome sur l'harmonisation en février 2003.**

Nous, responsables des institutions multilatérales et bilatérales de développement, représentants du Fonds monétaire international (FMI), des autres institutions financières multilatérales, et des pays partenaires réunis à Rome, en Italie, du 24 au 25 février 2003, réaffirmons notre volonté d'éradiquer la pauvreté, de réaliser une croissance économique soutenue, et de promouvoir le développement durable au moment où nous évoluons vers un système économique mondial intégrateur et équitable. Nos délibérations s'inscrivent dans le contexte d'un important effort international dont le but est d'harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles de nos institutions avec celles en vigueur dans les pays partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement, et de contribuer de cette façon à atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire. Ces objectifs soutiennent directement l'accord général obtenu par la communauté internationale du développement sur cette question, telle qu'elle ressort du Consensus de Monterrey (Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, mars 2002, paragraphe 43). Nous exprimons notre gratitude aux gouvernements de la Jamaïque, du Viêt-nam et de l'Éthiopie ainsi qu'aux bailleurs de fonds bilatéraux et aux institutions internationales qui, en préparation du Forum de Rome, ont parrainé et coordonné les séminaires régionaux tenus à Kingston, Hanoi et Addis Abeba en janvier 2003. Les principes, enseignements et messages clés dont la synthèse figure dans les rapports issus de ces séminaires sont d'un apport considérable au Forum.

#### **Améliorer l'efficacité du développement**

La communauté internationale que nous représentons s'inquiète des éléments qui indiquent de plus en plus qu'au fil du temps, la totalité et la vaste gamme de conditionnalités et procédures mises en place par les bailleurs de fonds pour préparer, acheminer et suivre l'aide au développement sont à l'origine de coûts de transactions non productifs pour les pays partenaires, et concourent à réduire davantage leurs capacités. De même, nous sommes conscients que les pays partenaires sont préoccupés par le fait que les pratiques des bailleurs de fonds ne s'intègrent pas toujours bien dans leurs priorités et systèmes nationaux de développement, notamment leurs cycles de planification du budget, des programmes et des projets, et leurs systèmes de gestion financière et des dépenses publiques. Nous sommes d'avis que ces questions exigent de notre part une action urgente, coordonnée et soutenue afin d'améliorer notre efficacité sur le terrain.

Nous accordons une grande importance au rôle accru de chefs de file que se doivent de jouer les pays partenaires dans la coordination de l'aide au développement et à la contribution qu'il nous revient d'apporter au renforcement des capacités de ces pays pour les aider à assumer ce rôle. Pour leur part, les pays partenaires entreprendront des réformes de nature à permettre aux bailleurs de fonds de s'appuyer progressivement sur les systèmes nationaux, en adoptant des principes ou des critères internationaux et en mettant les bonnes pratiques en application. Le principal élément directeur de ce travail est une approche-pays qui privilégie la prise en charge par les instances nationales et le rôle de chef de file du gouvernement, intègre la dimension du renforcement des capacités, reconnaît diverses modalités d'aide (projets, approches sectorielles et appui au budget ou à la balance des paiements), et mobilise la société civile, y compris le secteur privé.

### Principes ou critères régissant les bonnes pratiques

Nous sommes conscients que nos origines historiques, nos mandats institutionnels, nos instances de direction comme les conditions qui régissent nos systèmes d'autorisation sont différents. Néanmoins, dans bien des cas, nous pouvons simplifier et harmoniser nos conditionnalités et réduire les coûts qui y sont associés tout en améliorant la surveillance fiduciaire, la responsabilité à l'égard du public et les efforts visant à obtenir des résultats de développement concrets. Nous nous associons au travail accompli par les groupes techniques du Groupe de travail du CAD-OCDE et par les banques multilatérales de développement, et nous nous réjouissons d'avance de l'achèvement, l'année prochaine, du travail d'harmonisation en cours au niveau des Nations Unies et dont la coordination est assurée par le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDGO). Nous sommes disposés à suivre les bonnes pratiques actuelles tout en continuant d'en identifier et d'en diffuser de nouvelles.

### Perspectives

Nous convenons que tant pour les bailleurs de fonds que pour les pays partenaires, les progrès obtenus sur le terrain à travers les programmes et les projets constitueront une mesure concrète et non négligeable du succès de nos efforts. Nous sommes conscients que de tels progrès peuvent être facilités par des efforts d'harmonisation aux niveaux international et régional. Nous appuyant sur le travail du CAD-OCDE, des groupes de travail des banques multilatérales de développement et sur l'expérience des pays, notamment les initiatives prises récemment par les pays, nous sommes déterminés à exécuter les activités suivantes pour renforcer l'harmonisation :

- ❖ Veiller à ce que l'aide au développement soit fournie conformément aux priorités des pays partenaires, dont notamment les stratégies de réduction de la pauvreté et les autres initiatives comparables, et que les efforts d'harmonisation soient adaptés au contexte des pays.
- ❖ Examiner et identifier les voies et moyens de modifier, comme de besoin, les politiques, les procédures et les pratiques de nos institutions et pays pris individuellement, pour faciliter l'harmonisation. En outre, nous ferons en sorte de réduire les missions, les examens et les rapports des bailleurs de fonds, nous allégerons les conditionnalités, nous simplifierons et harmoniserons les documents.
- ❖ Mettre en application de façon progressive et en nous appuyant aussi bien sur les expériences menées jusqu'ici que sur les messages issus des séminaires régionaux, les principes ou critères de bonnes pratiques inhérents à la mise en place et à la gestion de l'aide au développement, en tenant compte des contextes spécifiques des pays. Nous diffuserons les bonnes pratiques auprès de nos services, au siège de nos institutions, au sein des bureaux-pays ainsi qu'auprès d'autres partenaires de développement intervenant dans les pays.
- ❖ Intensifier les efforts déployés par les bailleurs de fonds pour travailler, au niveau national, à travers la coopération déléguée, et accroître la marge de manœuvre du personnel en poste dans les pays pour lui permettre de gérer de façon plus efficace et plus efficiente les programmes et les projets exécutés.
- ❖ Développer, à tous les niveaux de nos organisations, des incitations de nature à susciter la reconnaissance par nos services des avantages que comporte l'harmonisation pour une efficacité accrue de l'aide.

- ❖ Fournir un appui aux analyses au niveau national de façon à renforcer la capacité des gouvernements à assumer un rôle de chef de file plus grand et la responsabilité des résultats de développement. Plus particulièrement, nous travaillerons de concert avec les gouvernements partenaires pour mettre sur pied des partenariats plus solides ; en outre, nous collaborerons à améliorer la pertinence du point de vue des orientations, ainsi que la qualité, la fourniture et l'efficacité des analyses au niveau national.
- ❖ Élargir ou démarginaliser les actions dans lesquelles le pays joue un rôle de direction (qu'il s'agisse d'efforts déjà engagés dans des secteurs précis, des domaines thématiques ou de projets individuels) pour rationaliser les procédures et les pratiques des bailleurs de fonds, notamment le renforcement de la coopération technique axée sur la demande. A ce jour, les pays concernés sont : l'Éthiopie, la Jamaïque, le Viêt-nam, le Bangladesh, la Bolivie, le Cambodge, le Honduras, le Kenya, la République kirghize, le Maroc, le Niger, le Nicaragua, les îles du Pacifique, les Philippines, le Sénégal, et la Zambie.
- ❖ Continuer de fournir une aide budgétaire, sectorielle ou un appui à la balance des paiements lorsque cela se justifie du point de vue du mandat du bailleur de fonds, et lorsque des politiques appropriées et des modalités fiduciaires existent. Les critères ou principes qui régissent les bonnes pratiques – notamment l'alignement sur les cycles budgétaires des pays et les examens de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté – doivent être utilisés pour fournir cette aide.
- ❖ Promouvoir l'harmonisation des approches au niveau des programmes à caractère mondial et régional.

Nous souhaitons indiquer officiellement que l'augmentation du niveau de partage d'informations et l'amélioration du niveau de compréhension de nos points communs et de nos différences au cours de la préparation ou de la révision de nos politiques, procédures et pratiques opérationnelles respectives constituent des résultats positifs qui découlent de la collaboration instaurée entre nous sur l'harmonisation. A l'avenir, nous approfondirons cette collaboration et nous rechercherons les voies et moyens de nous assurer que les politiques, nouvelles ou révisées, soient harmonisées de façon adéquate ou se prêtent à l'harmonisation avec celles des pays partenaires et des institutions bailleurs de fonds.

Nous sommes conscients du travail accompli au niveau mondial pour suivre et évaluer la contribution des bailleurs de fonds à la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire. Nous suivrons et, si nécessaire, nous affinerons les principaux indicateurs de progrès relatifs à l'harmonisation comme ceux décrits dans les documents du CAD-OCDE sur les bonnes pratiques.

Nous sommes conscients de la contribution des outils modernes au service de l'informatique et des télécommunications pour promouvoir et faciliter l'harmonisation. Des exemples existent déjà à travers l'utilisation des équipements de conférence audio et vidéo dans le travail effectué par les services sur l'harmonisation, le Portail du développement, le site web consacré aux analyses effectuées au niveau national et dans les travaux antérieurs sur l'administration, la passation des marchés et la gestion financière par voie électronique. Nous sommes résolus à intensifier nos efforts pour tirer parti de ces technologies.

### **Prochaines étapes**

Les pays partenaires sont invités à élaborer, en concertation avec la communauté des bailleurs de fonds, des plans d'action nationaux pour l'harmonisation assortis de propositions claires et mesurables pour harmoniser les efforts d'aide au développement en utilisant comme points de référence les propositions du Groupe de travail du CAD-OCDE et des groupes techniques des banques multilatérales de développement. Pour leur part, les

organismes bilatéraux et multilatéraux entreprendront des actions visant à soutenir le travail d'harmonisation au niveau des pays. Dans le cadre de leurs procédures d'auto-évaluation, ces organismes et les pays partenaires procéderont à l'évaluation des progrès réalisés dans l'application des bonnes pratiques ; ils rendront compte de ces progrès ainsi que de l'impact des bonnes pratiques. Dans la mesure du possible, nous utiliserons les mécanismes actuels pour élaborer ces plans d'action et rendre compte des progrès accomplis. Ces plans seront mis à la disposition du public.

Nous entendons utiliser et renforcer, notamment à travers la participation des pays partenaires, les mécanismes qui existent déjà pour maintenir l'effet d'entraînement dans la mise en application des accords obtenus sur l'harmonisation. A cet égard et dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, nous nous félicitons des initiatives régionales telles que le travail accompli par la Commission économique pour l'Afrique en vue d'un examen annuel conjoint de l'efficacité de l'aide dans un environnement de responsabilité mutuelle qui prendra également en compte les questions d'harmonisation.

A la lumière de nos travaux des deux derniers jours, nous projetons de tenir des réunions bilans début 2005 à la suite de l'examen déjà prévu en 2004 au niveau du CAD-OCDE. Ces actions de suivi permettront d'évaluer et de consolider les progrès accomplis dans l'élan imprimé aux changements fondamentaux qui renforcent l'acheminement de l'aide ; elles aideront également à passer en revue la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, dont le calendrier et les modalités devraient être définis au plus tard en 2005.

\* Le présent document est la traduction française du texte anglais intitulé *Rome Declaration on Harmonization*, en date du 25 février 2003. Cette traduction est offerte comme un service aux parties intéressées. En cas de divergence entre le présent document et la version anglaise, c'est le texte original anglais qui prévaudra.





La principale conclusion de l'enquête est que les pays partenaires se sont fort peu appropriés la gestion de l'aide. Cette dernière est définie dans l'enquête comme étant l'aptitude des gouvernements partenaires à élaborer et gérer leurs propres plans de développement. L'enquête a également permis de confirmer ce que beaucoup de gens dans la communauté des donateurs savaient déjà, à savoir : gérer les procédures de différents donateurs représente une charge importante pour les pays partenaires. L'insuffisance de l'appropriation et le coût du manque de coordination des pratiques des donateurs pèsent de différentes façons sur les pays partenaires. C'est cette situation que décrivent brièvement les paragraphes ci-après.

- **Priorités et systèmes définis par les donateurs** – C'est le facteur de contrainte le plus fréquemment mentionné dans tous les pays pris en considération. Il comporte deux aspects liés entre eux. Le premier concerne la pression que les donateurs font supporter aux politiques et stratégies de développement de leurs partenaires. Le rapport en donne des exemples précis. Le deuxième a trait aux systèmes de gestion de l'aide des donateurs qui sont conçus pour satisfaire les exigences des donateurs et non pour tenir compte des besoins et priorités nationales. L'un des problèmes qui ressort plus particulièrement de l'étude est le fait que les donateurs s'appuient sur des systèmes de gestion parallèles, ce qu'on désigne comme « compartimentalisation » (*ring-fencing*).
- **Difficultés posées par les procédures des donateurs** – Il s'agit des difficultés rencontrées par les pays partenaires pour se conformer à certaines procédures des donateurs. Les personnes interrogées ont indiqué que les marchés publics et l'assistance technique étaient les deux grands domaines qui posaient le plus de problèmes aux administrations des pays partenaires. Entrent aussi dans cette catégorie les changements apportés par les donateurs à leurs dispositifs, politiques et gestion des ressources humaines.
- **Manque de coordination des pratiques des donateurs** – Nombre des personnes interrogées ont souligné les difficultés rencontrées pour comprendre et remplir les conditions multiples et variées des différents donateurs. Le problème est particulièrement aigu lorsque les demandes faites aux administrations des pays partenaires par des systèmes donateurs concurrentiels ne sont pas rationalisés. C'est le cas par exemple lorsque plusieurs donateurs financent la même activité ; tous demandent des rapports différents à des dates différentes pour s'acquitter de leurs propres obligations de contrôle.

### **Principaux domaines appelant des améliorations**

La deuxième partie de l'enquête est consacrée à l'examen des principaux domaines où, selon les personnes interrogées, des réformes seraient de nature à améliorer l'efficacité de l'aide au développement. Comme dans la section précédente, les réponses ont été classées par catégorie ; elles sont présentées dans l'encadré II ci-après.

Les mesures proposées par les personnes interrogées sont conformes à la façon dont sont perçus les principaux facteurs de contrainte. Elles reflètent la nécessité de renforcer l'appropriation nationale et de venir à bout du problème des coûts de transaction élevés dus à la multiplicité des pratiques des donateurs et à leur manque de coordination. Les quatre premières mesures proposées sont brièvement présentées ci-après.

- **Les donateurs devraient simplifier leurs procédures** – La simplification des procédures des donateurs est mentionnée, dans pratiquement tous les pays, comme la mesure la plus importante pour alléger la charge qui pèse sur les pays partenaires. Elle offre en effet aux pays partenaires et aux donateurs un certain nombre d'avantages : elle réduit



## Chapitre 1

# Cadre de coopération pour les donateurs

**Résumé.** L'efficacité de l'aide qu'un organisme donneur dispense dans un pays partenaire est déterminée par la nature du cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent ses relations avec le gouvernement de ce pays et avec les autres donateurs ; elle dépend également des règles propres à chaque organisme de développement ainsi que de sa culture de travail. Au cours de ces dernières années, les donateurs ont pris conscience qu'il était important de faire en sorte que ces dispositifs locaux soutiennent les stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur l'initiative des pays.

Les divergences qui peuvent exister entre donateurs et gouvernements des pays partenaires quant à leurs objectifs et leurs intérêts peuvent nuire à l'efficacité de l'aide. D'une part, le soutien apporté par les donateurs peut manquer de transparence et être imprévisible. D'autre part, la façon dont l'aide est dispensée peut faire peser sur les pays partenaires une charge inutile, entraver les efforts de renforcement de leurs capacités et rendre leurs gouvernements moins aptes à gérer l'aide et à assumer leurs obligations de rendre des comptes à leurs citoyens.

Sont exposées dans ce chapitre certaines bonnes pratiques que les donateurs peuvent adopter pour améliorer le cadre général de leurs relations avec les gouvernements des pays partenaires, la coordination entre donateurs, ainsi que le système propre à chaque donneur. Si elles sont appliquées, elles feront davantage converger les objectifs des donateurs et ceux des gouvernements des pays partenaires, permettront aux deux parties d'avoir une idée plus précise de ce qu'elles doivent attendre l'une de l'autre et rendront les apports d'aide plus prévisibles et plus clairs. Les donateurs coordonneront leurs actions selon une démarche transparente qui réduira au minimum les coûts de transaction inutilement supportés par les pays partenaires.

## Introduction

Les donateurs ne travaillent pas de façon isolée. Leurs activités impliquent toujours la participation, sous une forme ou sous une autre, d'un gouvernement partenaire et portent généralement sur des domaines où interviennent aussi d'autres donateurs. Autant d'éléments qui nécessitent des relations de travail efficaces, basées sur la confiance et le respect mutuels. L'expérience montre que cela suppose des objectifs communs bien définis, et un cadre de coordination institutionnalisé qui permette de concilier les différents intérêts de manière constructive.

Un bon dispositif de coordination de l'aide favorisera la prise en main des opérations par le gouvernement partenaire, simplifiera les relations de travail et instaurera de la souplesse là où elle manque. Il facilitera aussi le dialogue entre les donateurs et la société civile et le secteur privé du pays partenaire.

Un bon cadre de coordination de l'aide doit englober les relations entre les donateurs et les pays partenaires, les relations entre les donateurs, ainsi que les systèmes propres à chaque donneur, et promouvoir :

- ❖ Un cadre global pour l'aide au développement dans le pays considéré, résultant d'un consensus entre le gouvernement et les donateurs sur les objectifs et la stratégie, et un accord sur les instances, règles et calendriers de dialogue entre les donateurs et le gouvernement.
- ❖ Des accords entre les différents donateurs permettant d'améliorer la coordination et de simplifier les procédures lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes du gouvernement partenaire.
- ❖ La mise en place, au niveau de chaque donneur, de règles et d'une culture internes favorisant la constitution de véritables partenariats avec le gouvernement partenaire et les autres donateurs.

Les paragraphes qui suivent recensent quelques principes directeurs pour l'élaboration de tels cadres ainsi que des bonnes pratiques pour ce qui touche à leur conception et leur mise en œuvre. Divers indicateurs possibles de ces bonnes pratiques sont proposés dans les Notes techniques en fin de chapitre.

## Principes directeurs

Depuis quelques années, les donateurs accordent une importance accrue à leurs relations avec les gouvernements partenaires et s'attachent en particulier à faire des stratégies définies par ces derniers l'élément central du processus de développement. Dernièrement, cette tendance a été encore renforcée par la multiplication des stratégies de lutte contre la pauvreté et autres approches similaires fondées sur l'initiative nationale, qui soulignent l'obligation incombant aux donateurs de faire en sorte que le pays partenaire exerce effectivement la conduite des opérations. Ces approches mettent aussi l'accent sur

la nécessité de changer les modes de reddition de comptes de façon que les obligations imposées en la matière par les donateurs contribuent à renforcer les systèmes nationaux.

Les principes qui sous-tendent cette nouvelle approche du partenariat sont exposés dans l'encadré 1.1. Ils reflètent les priorités définies dans les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* (2001) et adoptées par la communauté internationale dans la Déclaration du Millénaire et le Consensus de Monterrey. Ils constituent les principes directeurs de toutes les bonnes pratiques présentées dans ce volume. L'aptitude des donateurs à se conformer à ces principes directeurs, et aux bonnes pratiques qui en découlent, dépend de la volonté et de la capacité des gouvernements partenaires d'œuvrer à l'amélioration de la coordination entre donateurs et de l'efficacité de l'aide.

### Encadré 1.1. **Principes directeurs d'une aide au développement**

1. Les donateurs doivent soutenir les stratégies de lutte contre la pauvreté ou cadres nationaux équivalents élaborés et pilotés par les pays partenaires, et établir leur programmation en fonction des besoins et priorités qui y sont définis.
2. L'aide au développement doit être dispensée selon des modalités qui contribuent à renforcer durablement, et non à saper par inadvertance, la capacité des pays partenaires d'élaborer et mettre en œuvre de telles stratégies et d'en être comptables vis-à-vis de la population et des instances législatives.
3. La coordination des pratiques des donateurs renforce l'efficacité de l'aide, particulièrement pour les pays qui en sont dépendants. La coordination de l'aide doit, dans toute la mesure du possible, être conduite par les gouvernements partenaires.
4. Compter sur les systèmes des gouvernements partenaires, lorsqu'ils offrent des garanties raisonnables que les ressources provenant de la coopération serviront aux usages prévus, peut contribuer à améliorer durablement leur performance.
5. Il y a un intérêt commun aux gouvernements partenaires et aux donateurs à veiller au bon usage des fonds publics.
6. Les donateurs doivent collaborer étroitement avec les gouvernements partenaires pour remédier aux faiblesses éventuelles des capacités institutionnelles et augmenter la transparence concernant l'usage des ressources provenant de la coopération.
7. La mise en place de systèmes appropriés dans les pays partenaires est souvent un processus de moyen terme. En attendant de pouvoir se fier à ces systèmes, les donateurs doivent simplifier et harmoniser leurs propres procédures afin de réduire la charge qui pèse sur les gouvernements partenaires.
8. Il n'y a pas d'approche unique valable pour tous les pays. La façon dont s'opère l'harmonisation doit être adaptée à la situation et aux capacités institutionnelles locales.
9. Une aide tendant à renforcer les moyens d'action de la société civile et à soutenir les organisations représentatives du secteur privé qui ont fait leurs preuves peut également contribuer à améliorer la performance des gouvernements partenaires.

## Bonnes pratiques

### **Relations entre organismes de développement et pays partenaires**

L'intérêt légitime des pays partenaires est de conserver leur autonomie d'action et de pouvoir compter sur la transparence et la prévisibilité des flux d'aide. Le souci légitime des donateurs est de s'assurer de la bonne gestion et de l'impact de leur aide. Il peut en résulter

des difficultés à concilier les bonnes pratiques visant à laisser l'initiative aux gouvernements partenaires dans le cadre d'un véritable partenariat et le désir des donateurs de veiller à ce que l'aide soit utilisée aux fins prévues et contribue à promouvoir des réformes. Pour être efficace, une relation d'aide nécessite un consensus viable entre le donneur et le gouvernement partenaire intéressés sur les objectifs à poursuivre et la stratégie à appliquer. C'est plus facile lorsque le gouvernement partenaire a une stratégie précise, qu'il a clairement présentée et qu'il met en œuvre. Lorsque le gouvernement partenaire ne possède pas les capacités voulues, le défi qui se pose aux donateurs est de trouver comment l'aider à élaborer une stratégie qui lui soit propre. Les stratégies de lutte contre la pauvreté servent de plus en plus d'ancrage à un accord stratégique, dès lors qu'elles s'intègrent au système de planification et de budgétisation du pays en cause.

Un autre défi que soulève pour les donateurs la construction des partenariats est de parvenir à s'accorder clairement avec les gouvernements partenaires sur la manière dont la performance de ces derniers sera évaluée et dont les résultats de cette évaluation seront utilisés pour déterminer les apports d'aide. La transparence et la prévisibilité des flux d'aide renforcent la confiance entre les donateurs et les gouvernements partenaires.

Face à ces défis, l'instauration entre les donateurs et les gouvernements partenaires d'une relation efficace, s'appuyant sur une même conception des objectifs à poursuivre et de la stratégie à appliquer, suppose les bonnes pratiques suivantes :

- **Définir les objectifs assignés à chaque programme par pays et les activités qui en découlent, et les faire largement connaître** – Les donateurs doivent arrêter, pour chacun de leurs programmes par pays, les objectifs qu'ils souhaitent poursuivre et le type d'activités qu'ils se proposent de soutenir. Pour les mettre au point, ils doivent :
  - ❖ Consulter le gouvernement partenaire sur la compatibilité des activités proposées avec sa stratégie de lutte contre la pauvreté ou le cadre national équivalent.
  - ❖ Fonder l'analyse des besoins et du potentiel de développement du pays considéré sur celle qu'a fournie le gouvernement partenaire dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté ou le cadre équivalent.
  - ❖ Communiquer leurs principales propositions de soutien au gouvernement partenaire, aux autres donateurs et à la société civile.

Un programme par pays, explicite, ouvert, qui s'appuie sur une analyse commune et prend en compte les objectifs du gouvernement partenaire réduit le risque de contradiction ou de duplication inutile dans l'aide apportée par les donateurs à un pays partenaire (encadré 1.3).

- **Opérer une programmation pluriannuelle de l'aide** – Chaque fois que c'est possible, les donateurs doivent établir un programme d'aide pluriannuel compatible avec l'horizon de programmation financière du gouvernement partenaire, et expliciter clairement les circonstances qui pourraient justifier une modification des apports d'aide. Des engagements financiers à plus long terme et donc plus prévisibles contribuent à asseoir la fiabilité des financements émanant des donateurs aux yeux des gouvernements partenaires, ce qui est indispensable pour leur permettre de planifier l'augmentation de leur capacité d'assurer les services essentiels, et leur facilite la gestion macroéconomique.
- **Utiliser des indicateurs de performance communs** – Les donateurs et les gouvernements partenaires doivent se mettre d'accord sur des indicateurs de performance simples, mesurables, hiérarchisés et facilement vérifiables. Lorsque plusieurs donateurs

financent les mêmes activités, ils doivent utiliser les mêmes indicateurs de performance.

- **Définir un cadre commun pour la coordination de l'aide** – Les donateurs et les gouvernements partenaires doivent arrêter ensemble un cadre pour l'examen et le suivi de l'aide et s'efforcer de l'incorporer dans des processus multi-organismes d'examen et de suivi, tels que les forums consultatifs, ainsi que dans les processus d'examen des gouvernements partenaires, afin de contribuer à l'instauration d'un cadre commun de coordination de l'aide (encadré 1.2).

### Encadré 1.2. **Exemple de partenariat entre les donateurs et les gouvernements partenaires**

**Ouganda** – Depuis 1997, le gouvernement ougandais et les donateurs se coordonnent afin d'améliorer l'efficacité de l'aide en s'assurant qu'elle cadre avec le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP) élaboré par le gouvernement de l'Ouganda. Ce dernier définit la stratégie globale de lutte contre la pauvreté arrêtée par le gouvernement et stipule, dans son volume III, que tout soutien demandé et octroyé devra transiter exclusivement par des programmes inscrits dans le PEAP. Dans ce volume III sont également exposées les modalités d'aide que les donateurs sont invités à privilégier, étant entendu que la préférence des autorités ougandaises va à l'appui budgétaire, que celui soit de caractère général ou réservé à un secteur précis. Des dispositions sont actuellement prises pour donner suite à ces principes, l'objectif étant de parvenir à mettre en place des procédures communes pour mars 2003.

Afin de faciliter la mise en œuvre du PEAP et la coordination des donateurs, a été mis en place un Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (CARP). Y sont recensés les problèmes transversaux du secteur public mis en évidence à l'occasion d'examens biannuels conjoints associant le gouvernement, les ONG et les donateurs, ou d'examens sectoriels. Le CARP est une matrice d'actions, assorties de jalons et de résultats finaux, fruit d'un processus consultatif. Plusieurs organismes d'aide, et en particulier tous ceux qui recourent à l'appui budgétaire, utilisent cette matrice pour programmer leurs versements, le suivi de la mise en œuvre du PEAP étant de son côté assuré au moyen du cadre de dépenses à moyen terme et du processus budgétaire. Chaque année, le gouvernement et les donateurs procèdent à l'examen des progrès accomplis au regard des engagements pris et des indicateurs définis dans le PEAP. Des jalons communs et cohérents servent ainsi de référence pour mobiliser l'appui budgétaire des donateurs.

Si des améliorations restent nécessaires sur un certain nombre de points (prévisibilité des apports financiers et coordination des travaux analytiques, notamment), ces dispositions n'en ont pas moins déjà produit des avantages évidents, à savoir :

- Une prise en main par le gouvernement ougandais de sa stratégie de lutte contre la pauvreté et de ses programmes de dépenses publiques, un renforcement des institutions budgétaires et une diminution des coûts de transaction de l'aide extérieure.
- Une démarche plurisectorielle favorisant la coordination et la collaboration, éléments essentiels pour la réforme de institutions.
- Une approche intégrée permettant de s'attaquer plus efficacement aux problèmes que soulève la fourniture de services au niveau sectoriel et à l'échelon de l'ensemble du système.



- **Fournir des informations complètes sur les apports d'aide** – Les donateurs doivent apporter aux gouvernements partenaires toutes les informations voulues sur les flux d'aide, et ceci de façon régulière et en temps opportun. Cela permet aux gouvernements partenaires d'intégrer l'aide dans leur gestion macroéconomique et budgétaire et de publier des informations détaillées sur l'aide reçue (encadré 1.3).

### Encadré 1.3. Programme conjoint d'aide macro-financière

**Mozambique** – Au Mozambique, les principaux donateurs ayant recours à l'aide budgétaire directe ont constitué un groupe (appelé le G10) qui intervient dans le cadre d'un Programme conjoint de soutien macro-financier décidé d'un commun accord en novembre 2000 et régi par un Aide-mémoire signé entre le gouvernement et les donateurs participants. Les principales caractéristiques de ce dispositif novateur sont les suivantes :

- Les objectifs à long terme sont expressément définis.
- Un dialogue régulier s'est instauré entre le gouvernement et les donateurs sur les principaux domaines recensés dans l'Accord sur le programme conjoint. Les réunions trimestrielles sont plus particulièrement axées sur l'examen des priorités de recettes et de dépenses, de l'exécution du budget, et de l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (PARPA).
- L'examen annuel du programme en mars-avril débouche sur des engagements provisoires d'appui budgétaire pour l'année civile suivante, lesquels sont confirmés (sous réserve de la poursuite satisfaisante du programme) et assortis d'un échéancier de décaissements trimestriels après approbation du budget de l'État en décembre.
- Le versement des fonds alloués à l'appui budgétaire général est régi par un dispositif commun, simple, qui assure un financement non lié et non assujéti à des exigences quant à son utilisation.
- La clause de conditionnalité prévue par l'accord sur le programme conjoint impose au gouvernement de mettre en œuvre le programme de réduction de la pauvreté défini dans les principaux documents de programmation de l'État, notamment le PARPA et le cadre budgétaire à moyen terme, et de se conformer au programme macroéconomique arrêté avec le FMI au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. A l'heure actuelle, les donateurs sont libres d'ajouter des conditions qui ne figurent pas dans l'accord principal, mais l'objectif est de parvenir à une position commune des donateurs sur les conditions qui doivent s'appliquer et la manière de les évaluer.
- La Banque mondiale et le FMI assistent aux réunions en tant qu'observateurs.

Ces dispositions sont considérées comme satisfaisantes à la fois par le gouvernement et par les donateurs. Traiter avec les donateurs en tant que groupe a permis de réduire la charge imposée par les réunions et de simplifier le dialogue, et le gouvernement s'est félicité de la clarté accrue quant aux montants et aux échéances des décaissements des donateurs, tout en souhaitant que l'on aille plus loin, avec des engagements pluriannuels et une approche plus cohérente et plus explicite de la conditionnalité permettant une meilleure prévisibilité.

- **Promouvoir la conduite de la coordination de l'aide par les gouvernements partenaires** – Les donateurs doivent encourager le pilotage de la coordination de l'aide par les gouvernements partenaires, afin que l'aide soit liée aux processus de programmation et de budgétisation du développement. Les gouvernements partenaires doivent orchestrer



les activités des institutions consultatives d'ensemble, notamment organiser et présider les groupes consultatifs, les réunions à haut niveau, les groupes de travail et dispositifs similaires, et en assurer le secrétariat. Cela suppose un personnel et des moyens suffisants, placés de façon adéquate et une localisation appropriée au sein de la structure de l'État. Si nécessaire, les donateurs doivent être prêts à apporter un soutien financier et technique au processus de coordination. Les méthodes choisies par les donateurs pour faciliter le rôle moteur des gouvernements partenaires doivent leur permettre de continuer à consulter la société civile et les représentants du secteur privé des pays partenaires sur les questions d'aide.

Des problèmes particuliers se posent lorsque les donateurs acheminent leur aide financière par l'intermédiaire des systèmes des pays partenaires et que le déblocage des fonds est lié à la performance de leur gouvernement. Tel est le cas avec des instruments très variés, allant de certains types de projets gérés par les gouvernements partenaires à l'octroi d'un appui budgétaire désaffecté. Tous présentent un certain nombre de caractéristiques qui rendent les gouvernements partenaires potentiellement plus vulnérables à un manque de cohérence dans l'apport de ces formes d'aide – ils alimentent directement le budget du gouvernement partenaire, ils peuvent être soumis à un haut degré de conditionnalité, et chaque tranche peut représenter une fraction importante du budget national. En cas d'appui budgétaire, que celui-ci ait un caractère général ou soit réservé à un secteur précis, il est souhaitable, compte tenu de ces caractéristiques, que le gouvernement partenaire et les donateurs qui recourent à cet instrument établissent un cadre commun pour la fourniture de l'appui budgétaire. Un tel cadre permet plus de clarté et de transparence quant à ce que les donateurs et les gouvernements partenaires attendent les uns des autres. La meilleure compréhension mutuelle qui en résulte permet aux gouvernements partenaires de programmer avec plus de certitude l'utilisation des moyens en question au service de l'amélioration des performances nationales en même temps qu'elle leur facilite la gestion macroéconomique. Les principaux éléments d'un cadre commun pour la fourniture de l'appui budgétaire sont les suivants :

- **Un cadre commun de conditionnalité** – Les donateurs doivent se mettre d'accord sur un cadre de conditionnalité commun s'appuyant sur la stratégie de lutte contre la pauvreté ou le cadre équivalent établi par le pays partenaire. Celui-ci constituera le menu en fonction duquel chaque donneur déterminera ses propres activités. Les donateurs doivent limiter leurs exigences à celles composant ce cadre commun. L'objectif est d'éviter la prolifération des conditions imposées par les différents donateurs (encadré 1.2).
- **Des engagements financiers sur plusieurs années** – Dans toute la mesure du possible, les donateurs doivent prendre des engagements financiers s'étalant sur plusieurs années (sous réserve des performances réalisées) afin de permettre aux gouvernements partenaires d'établir des prévisions macroéconomiques et budgétaires à moyen terme.
- **Un calendrier d'engagements et de versements compatible avec les cycles du gouvernement partenaire** – L'échéancier des engagements des donateurs doit être compatible avec le cycle budgétaire des gouvernements partenaires et celui des décaissements doit être souple de façon à faciliter la gestion macroéconomique de ces gouvernements.
- **Un dispositif d'examen de l'appui budgétaire intégré aux processus d'examen du gouvernement partenaire** – Les donateurs doivent intégrer l'examen de leur appui budgétaire dans les mécanismes mis en place par le gouvernement partenaire pour

assurer l'examen de sa propre stratégie de lutte contre de la pauvreté ou du cadre national équivalent, dans le cas d'un appui budgétaire de caractère général, ou de ses programmes sectoriels, dans le cas d'un appui budgétaire sectoriel (encadré 1.2).

- **Un processus ouvert de règlement des différends** – Les donateurs et les gouvernements partenaires doivent se montrer prêts à engager un dialogue collectif et ouvert sur toute préoccupation que pourrait susciter chez l'une ou l'autre partie les engagements de l'autre.
- **Des règles claires pour la suspension de l'aide** – Les donateurs ne doivent suspendre leur soutien en cours d'année que dans des circonstances exceptionnelles, clairement définies.

### **Relations entre donateurs**

La multiplicité et le manque de cohérence des pratiques des donateurs imposent à leurs partenaires des charges indues qui, lorsqu'il n'est pas possible d'utiliser les systèmes des pays partenaires, pourraient être allégées par l'adoption de systèmes et de procédures communs ou des dispositifs de travail en commun, notamment pour la prise de décisions. Ce genre d'harmonisation peut ouvrir la voie à des formes de coordination de l'aide plus étroites et plus durables, à condition de prendre soin de se concerter pleinement avec les pays partenaires pour s'assurer que les mesures d'harmonisation prises par les donateurs vont dans le sens des intérêts de ces pays.

La collaboration entre donateurs, sur le terrain, peut prendre des formes diverses. Certaines modalités de travail en commun, telles que la constitution d'équipes de suivi communes et l'organisation de réunions à haut niveau conjointes, réduisent directement la charge administrative pour les pays partenaires. D'autres, telles que la désignation de chefs de file sectoriels et la mise en place d'instances de coordination entre donateurs, peuvent offrir aux partenaires la possibilité de trouver des moyens d'alléger la charge que leur impose l'administration de l'aide.

Les bonnes pratiques de nature à favoriser la concrétisation de ces avantages de la collaboration entre donateurs participant à un même projet ou programme, sont les suivantes :

- **Consulter les gouvernements partenaires** – Les donateurs doivent se concerter avec le gouvernement partenaire pour rechercher des moyens de réduire la charge administrative par l'instauration de dispositifs de collaboration.
- **Veiller à la cohérence des communications avec les gouvernements partenaires** – Les donateurs doivent adopter une position cohérente à l'égard du gouvernement partenaire, en s'appliquant à réduire leurs divergences de vues sur les principes d'action au minimum requis pour permettre à ce dernier de faire des choix éclairés. Des messages contradictoires de la part des différents donateurs imposent un coût au gouvernement partenaire. En s'efforçant de régler ces divergences, on réduit ce coût mais il faut aussi dans cet exercice tenir compte du désir du gouvernement partenaire d'avoir le choix entre plusieurs options. Une solution pour améliorer la cohérence consiste à désigner un chef de file pour représenter l'ensemble des donateurs qui interviennent dans un secteur ou sur une question transversale (encadrés 1.4 et 1.5).
- **Partager l'information** – Les informations relatives aux activités des donateurs dans un secteur (y compris les activités de conseil, les propositions de projet, les comptes-rendus) doivent être mises à la disposition des autres donateurs et du gouvernement partenaire (encadrés 1.4 et 1.5).

#### Encadré 1.4. **Programme en faveur de l'amélioration de l'instruction primaire**

**Inde** – Le programme en faveur de l'amélioration de l'instruction primaire dans les districts (DPEP) doit bénéficier à plus de la moitié des enfants indiens en âge de fréquenter l'école. Il est cofinancé par les provinces et un consortium de donateurs (Banque mondiale, CE, DFID, Pays-Bas, UNICEF) dont le soutien est acheminé par l'intermédiaire du budget de l'État. Le DPEP s'articule autour d'objectifs précis et prévoit une collaboration entre l'ensemble des donateurs et le gouvernement afin de susciter des changements dans le système d'enseignement primaire. Des plans prospectifs détaillés sont établis et soumis à l'approbation du gouvernement et des donateurs. Des objectifs sont fixés à l'échelle de l'ensemble du secteur et un soutien est apporté à l'appui de changements systémiques. Des missions d'examen conjointes, conduites alternativement par le gouvernement et par un donneur, sont réalisées tous les six mois. Des études sont périodiquement commandées à des organismes spécialisés. Les comptes-rendus sont établis sur la base d'un modèle établi d'un commun accord.

#### Encadré 1.5. **Exemple de collaboration entre donateurs**

**Viêt-nam** – Il existe plusieurs exemples de collaboration entre les donateurs au Viêt-nam. Le Groupe de travail sur la pauvreté – organisme gouvernemental qui comprend des représentants des donateurs et des ONG – a établi un rapport conjoint d'évaluation de la pauvreté : « Vietnam: Attacking Poverty » (2000) qui a débouché sur une action collective des donateurs pour aider le gouvernement à élaborer et mettre en œuvre sa stratégie intégrée de réduction de la pauvreté et de croissance. Cela a permis de réduire pour le gouvernement les coûts de transaction de la gestion de l'aide et de la coopération avec les donateurs.

- **S'accorder explicitement sur le rôle de chacune des parties** – Des accords doivent préciser les rôles respectifs, les mécanismes de consultation et les comportements attendus de chaque donneur dans une activité multi-donneurs, lorsque les avantages d'un accord explicite l'emportent sur les coûts de négociation.
- **Une normalisation des systèmes et des procédures peut contribuer à réduire la charge imposée aux partenaires** – A condition que les procédures normalisées soient plus simples que celles qu'elles remplacent. Lorsque c'est possible, il convient d'utiliser les systèmes et procédures des pays partenaires. A ce jour, les actions ponctuelles motivées par des considérations d'ordre pratique, visant à tenir compte du contexte national plutôt qu'à imposer une approche globalement uniforme, sont celles qui ont porté le plus de fruits. Les bonnes pratiques pour la mise au point de systèmes et procédures communs sont les suivantes.
- **Consulter les gouvernements partenaires** – Les donateurs qui ont des intérêts communs doivent s'appliquer ensemble, dans les pays partenaires, à mettre au point des procédures communes en concertation avec les gouvernements de ces pays, dès lors que les avantages à en attendre justifient le coût de la négociation. Cela permet une participation plus active des pays partenaires et l'élaboration conjointe de systèmes communs aux pays partenaires et aux donateurs, au lieu que chaque donneur continue de travailler de son côté sur ses propres systèmes (encadré 1.7). Les donateurs doivent

### Encadré 1.6. L'adoption de procédures communes

**Cambodge** – Une série d'examens menée en 2001 par les donateurs a conduit à la conclusion d'un protocole d'accord et d'un plan d'action entre la Banque mondiale, le ministère cambodgien de l'Économie et des Finances et la Banque asiatique de développement (BASD). Les parties se sont mises d'accord sur un mode de collaboration pour les examens de portefeuille, ainsi que sur les priorités et le calendrier des actions à mener pour améliorer l'exécution et la qualité des projets. Les mesures décidées comprennent l'utilisation de manuels communs pour l'exécution des projets et leur gestion financière, l'utilisation d'un ensemble commun d'indicateurs de performance des portefeuilles à suivre régulièrement, et la programmation d'examens périodiques. Ce « programme coordonné de soutien » associant le ministère de l'Économie et des Finances, la Banque mondiale et la BASD a été approuvé en décembre 2001 lors d'une réunion d'examen du portefeuille.

### Encadré 1.7. L'adoption de procédures communes

**Viêt-nam** – En 2001, le gouvernement vietnamien a fait paraître des décrets sur la gestion et l'utilisation des ressources d'APD qui ont modifié les règles et procédures régissant toutes les phases du cycle du projet, de l'identification au suivi et à l'évaluation. Ces textes ont aussi précisé les responsabilités incombant aux divers organismes vietnamiens appelés à intervenir dans le processus d'APD. Afin d'appuyer cette initiative du gouvernement vietnamien, la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et la Banque japonaise de coopération internationale sont convenues, dans une déclaration commune de mai 2002, d'harmoniser leurs procédures en matière de passation des marchés, de gestion financière, de prise en compte des questions d'environnement et de réinstallation. La mise en œuvre de cet accord renforcera la capacité d'absorption de l'administration vietnamienne et simplifiera l'exécution de l'aide.

conclure entre eux des accords exprès de collaboration, sans toutefois que ceux-ci revêtent un caractère plus formel que nécessaire. Il n'y a pas lieu de chercher à mettre au point des procédures communes entre donateurs si les coûts de la négociation sont supérieurs aux avantages de l'adoption de telles procédures.

- **Partager des exemples de procédures communes** – Les donateurs doivent échanger des informations sur les procédures communes mises en place dans tel ou tel pays afin de pouvoir en dégager d'éventuels enseignements susceptibles d'être appliqués plus largement. Ces exemples peuvent apporter des éléments pour l'examen des systèmes et procédures en cours dans les instances internationales, en permettant de déduire, des bonnes pratiques trouvées dans différents pays et régions, des approches et des normes applicables à une échelle plus large.
- **N'opérer une harmonisation globale que si certaines conditions sont réunies** – La négociation de procédures communes à un niveau global n'est opportune que pour autant que cette approche ne nuise pas à l'adoption des systèmes des gouvernements partenaires et que les avantages de la normalisation justifient les coûts de la négociation. C'est lorsqu'elle se fait autour des systèmes des pays partenaires que l'harmonisation a des chances d'être le plus efficace. Les initiatives visant à standardiser

telle ou telle procédure au sein d'un groupe de donateurs doivent prendre en compte l'impact que cette évolution risque d'avoir sur leur aptitude à s'adapter avec souplesse à la situation prévalant dans les différents pays partenaires. Les coûts de la négociation de la normalisation varient selon les procédures ; pour certaines ils peuvent être plus élevés que les avantages probables d'une simplification.

Des informations plus précises sur les bonnes pratiques pour la collaboration en matière de suivi et de compte rendu, de gestion financière et de coopération déléguée sont fournies dans les documents renvoyant à ces domaines.

### **Systemes propres à chaque donneur**

Les méthodes de travail et procédures internes régissant les activités des donateurs sont parfois complexes et rigides, et peuvent faire obstacle à l'adoption d'approches fondées sur la collaboration et l'appropriation locale. Il est généralement possible de simplifier ces procédures et de les assouplir, et de trouver des moyens d'inciter les agents à collaborer plus étroitement avec les partenaires, selon des modalités qui contribuent à accroître leurs capacités. Un certain nombre de bonnes pratiques peuvent favoriser de tels changements.

- **Désigner, au sein de la hiérarchie, des « avocats » de l'harmonisation** – Les donateurs doivent assigner pour mission à des cadres de leur hiérarchie de promouvoir l'harmonisation et le partenariat.
- **Encourager les initiatives de partenariat et de collaboration au niveau des représentations sur le terrain** – Les donateurs doivent encourager les initiatives de partenariat et de travail en commun de leurs missions locales, en particulier lorsque cela peut éviter une trop grande dispersion (sur le plan géographique ou sectoriel) des activités du personnel en poste sur le terrain.
- **Décentraliser la prise des décisions** – La décentralisation des décisions vers les délégations locales améliore les chances de trouver des modes de partenariat adaptés au contexte du pays partenaire.
- **S'assurer que les gestionnaires de programme sont conscients du degré de flexibilité au niveau des procédures internes.**
- **Adopter des méthodes de gestion du personnel de nature à créer un environnement propice à la collaboration et à la souplesse** – Les donateurs doivent organiser la rotation du personnel des missions locales et régionales, sur les plans de la fréquence, de la séquence et de la passation des consignes aux nouveaux arrivants, de façon à garantir le maintien du savoir institutionnel et la continuité des partenariats. Dans la sélection, la formation et l'évaluation des agents, ils doivent privilégier les capacités relationnelles indispensables à l'instauration de véritables partenariats. Ils doivent supprimer toute pression indue contraignant les agents à faire état de résultats, si elle risque de créer des rivalités nuisibles au partage de l'information.
- **Fixer des normes de performance transparentes** – Les donateurs doivent se fixer, en concertation avec les partenaires, des normes de performance transparentes (par exemple, concernant les délais de décaissement, d'approbation et de fourniture d'informations aux coordonnateurs des gouvernements).

- **Être ouvert à des évaluations de la performance en matière de gestion de l'aide** – Les donateurs doivent se montrer prêts à participer à des évaluations de la performance de la gestion de l'aide, afin de créer un climat de transparence qui incite aux bonnes pratiques.
- **Examiner régulièrement les exigences découlant des procédures en place** – Les donateurs doivent passer régulièrement en revue leurs exigences sur le plan des procédures, afin de laisser une marge de manœuvre aux directeurs de programmes, et adopter des procédures simples compatibles avec le cadre juridique en place.
- **Réexaminer le cadre juridique** – Lorsque le cadre juridique limite les possibilités de collaboration, les avantages à escompter de cette dernière devraient encourager les donateurs à le réexaminer (encadré 1.8).

#### Encadré 1.8. Examiner les facteurs faisant obstacle à l'adoption de méthodes de travail plus souples

En 2002, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a créé un groupe de travail interne sur les approches programme, chargé d'étudier les facteurs d'ordre pratique qui limitent, aux plans contractuel, juridique et financier, ses possibilités de participer à des approches fondées sur l'aide programme. Le Groupe a examiné l'adéquation des pouvoirs actuellement dévolus à l'ACDI pour recourir à l'appui budgétaire et à d'autres formes nouvelles d'aide-programme. Il a en particulier :

- Réalisé une analyse comparative des politiques et pratiques des autres donateurs bilatéraux (évaluation des risques fiduciaires, base et échéancier des versements, exigences de trésorerie, notamment).
- Effectué une analyse comparative des initiatives multi-donneurs ayant donné lieu à la conclusion d'un protocole d'accord.
- Entrepris de déterminer les caractéristiques (obligations comptables et en matière de notification, notamment) dont doivent être assortis les transferts financiers s'inscrivant dans le cadre d'une aide-programme.

Le Groupe a reconnu que l'ACDI serait obligée de modifier ses procédures internes pour que les versements puissent être opérés sur la base des avancées obtenues vers des objectifs de performance et non plus servir, comme c'était le cas jusqu'à présent, à rembourser ou à pré-financer des dépenses. A la fin de 2002, l'ACDI recherchait auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor un élargissement de ses pouvoirs financiers, avec notamment un relèvement du plafond de ses avances (pour le moment 500 000 dollars canadiens par trimestre ou par mois déblocables sur la base des besoins de trésorerie immédiats) et une diminution de la fréquence des comptes financiers et rapports imposés aux gouvernements partenaires.

- **Veiller à la cohérence entre les divers organismes intervenant au nom d'un même donneur** – Lorsqu'un donneur est représenté par plusieurs organismes exécutants dans un même pays partenaire, il doit intégrer les activités de tous ces organismes dans une stratégie cohérente ou un plan d'action cohérent, unique. Les agences doivent disposer de toute la flexibilité nécessaire, tenant compte des contraintes extérieures pour adopter des procédures communes dans un pays donné, pour autant que cela allège la charge imposée au pays partenaire. Les rôles et responsabilités des divers organismes doivent être clairement définis et portés à la connaissance du gouvernement partenaire et des autres acteurs importants.

## NOTE D'ORIENTATION TECHNIQUE

## Note 1.1

### Indicateurs de bonnes pratiques en matière de cadre de coopération pour les donateurs

Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
<b>1. Relations entre donateurs et pays partenaires</b>		
<p>Les donateurs exposent pour chacun de leurs programmes par pays les objectifs et les types d'activité qu'ils se proposent d'aider. Pour les mettre au point, ils :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Consultent les gouvernements partenaires sur la compatibilité des activités proposées avec la stratégie nationale de réduction de la pauvreté ou le cadre équivalent établi par le gouvernement partenaire.</li> <li>● Communiquent leurs principales propositions de soutien au gouvernement partenaire, aux autres donateurs et à la société civile.</li> </ul>	<p>État d'avancement de la mise au point de stratégies de réduction de la pauvreté inspirées et approuvées par le pays partenaire.</p>	<p>Gouvernements partenaires.</p>
<p>Dans toute la mesure du possible, les donateurs établissent un programme d'aide pluriannuel compatible avec l'horizon de programmation financière du gouvernement partenaire, et explicitent clairement les circonstances dans lesquelles les flux d'aide peuvent varier.</p>	<p>Programmation de la durée de l'aide par les donateurs.</p>	<p>Siège des donateurs.</p>
<p>Les donateurs et les gouvernements partenaires se mettent d'accord sur des indicateurs de performance simples, mesurables, classés par ordre de priorité et facilement vérifiables.</p>	<p>Indicateurs de performances établis en commun par les gouvernements partenaires et les donateurs.</p>	<p>Études périodiques.</p>
<p>Lorsque les donateurs financent les mêmes activités, ils utilisent les mêmes indicateurs de performance.</p>	<p>Utilisation d'indicateurs communs de performance par les donateurs finançant la même activité.</p>	<p>Donneurs présents dans le pays.</p>
<p>Les donateurs se mettent d'accord sur un cadre d'examen et de suivi de leur aide et s'efforcent de l'incorporer dans des processus multi-organismes d'examen et de suivi tels que les forums consultatifs, ainsi que dans les processus d'examen des gouvernements partenaires, afin de contribuer à constituer un cadre commun de coordination de l'aide.</p>	<p>Augmentation de coordination de la notification et du suivi de l'aide.</p> <p>Exemples d'incorporation des processus multi-donneur de notification et de suivi ainsi que les processus de notification du gouvernement partenaire.</p>	<p>Donneurs présents dans le pays.</p> <p>Donneurs présents dans le pays et gouvernements partenaires.</p>
<p>Les donateurs fournissent aux gouvernements partenaires toutes les informations sur les flux d'aide, et ceci de façon régulière et en temps voulu.</p>	<p>État des flux d'aide communiqués par les donateurs à leurs partenaires.</p>	<p>Services du gouvernement partenaire en charge de la coordination de l'aide.</p>



Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
Les donateurs favorisent le pilotage de la coordination de l'aide par le gouvernement partenaire, afin d'intégrer l'aide dans un processus de programmation et de budgétisation du développement.	Participation et soutien du donneur au cadre de la coordination de l'aide dans le pays partenaire.	Gouvernements partenaires et donateurs présents dans le pays.
<p>Les donateurs qui assurent un appui budgétaire s'efforcent de se mettre d'accord sur un cadre commun pour la fourniture de l'appui budgétaire. Les principaux éléments sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Les donateurs s'efforcent de se mettre d'accord sur un cadre de conditionnalité commun établi sur la base de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté ou du cadre équivalent du pays partenaire, qui constitue un menu pour les actions à mener par les différents donateurs. Ces donateurs limitent leur conditionnalité à ce cadre commun.</li> <li>● Dans toute la mesure du possible, les donateurs prennent des engagements de financement pluriannuels (sous réserve des performances réalisées) afin de permettre au gouvernement partenaire d'établir ses projections macroéconomiques et budgétaires à moyen terme.</li> <li>● L'échéancier des engagements des donateurs doit être compatible avec le cycle budgétaire des gouvernements partenaires et les échéances des décaissements doivent être souples, de façon à faciliter la gestion macroéconomique de ces gouvernements.</li> <li>● Les donateurs s'efforcent d'intégrer l'examen de leur appui budgétaire dans l'examen par le gouvernement partenaire de sa propre stratégie de réduction de la pauvreté ou de son cadre national équivalent (dans le cas du soutien au budget général), ou de ses programmes sectoriels (dans le cas d'un appui budgétaire sectoriel).</li> <li>● Les donateurs se mettent d'accord sur un processus de dialogue afin de traiter les préoccupations que peut avoir l'une ou l'autre partie quant aux engagements de l'autre.</li> <li>● Les donateurs ne suspendent leur soutien en cours d'année que dans des circonstances exceptionnelles clairement définies.</li> </ul>	<p>Exemples de cadre de conditionnalité commun établi sur la base de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté ou du cadre équivalent du pays partenaire.</p> <p>Exemples d'engagement de financement pluriannuels.</p> <p>Réactions des donateurs à la performance des pays partenaires. L'échéancier des engagements des donateurs doit être compatible avec le cycle budgétaire des gouvernements partenaires.</p> <p>Exemples de processus de dialogue.</p> <p>Fréquence des suspensions. Gestion des suspensions.</p>	<p>Gouvernements partenaires et donateurs présents dans le pays.</p>
<b>2. Relations entre donateurs</b>		
Les donateurs se concertent avec le gouvernement partenaire sur les moyens de réduire la charge administrative grâce à un travail en commun.	Concertation des donateurs avec les divers ministères et administrations du gouvernement partenaire sur les moyens de réduire leurs charges administratives.	Ministères et administrations du gouvernement partenaire.
Les donateurs communiquent de façon cohérente avec le gouvernement partenaire, de façon à réduire les divergences de vues sur les principes d'action au minimum souhaité par le gouvernement partenaire pour lui permettre de faire des choix éclairés.	Cohérence entre les donateurs et les pays partenaires.	Donneurs et gouvernements partenaires.



Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
Les informations relatives aux activités des donateurs dans un secteur (y compris les activités de conseil, les propositions de projet, les comptes-rendus) sont fournies aux autres donateurs et au gouvernement partenaire.	Disponibilité des informations relatives aux activités des donateurs.	Donneurs présents dans le pays.
Des accords précisent les rôles respectifs, les mécanismes de consultation et les comportements attendus de chaque donneur dans une activité multi-donneurs, lorsque les avantages d'un accord explicite l'emportent sur les coûts de négociation.	Clarification des rôles, des mécanismes de consultation et des comportements attendus de chaque donneur.	Donneurs présents dans le pays.
Les donateurs qui ont des intérêts communs travaillent ensemble dans les pays partenaires à mettre au point des procédures communes en concertation avec les gouvernements de ces pays, dans la mesure où les avantages justifient les coûts de la négociation.	Nouvelles procédures communes mises au point par les donateurs présents dans le pays.	Gouvernements partenaires et donateurs présents dans le pays.
Les donateurs échangent les exemples de procédures communes au niveau de pays spécifiques, afin de pouvoir en dégager d'éventuels enseignements communs qui puissent être appliqués plus largement.	Les donateurs contribuent à la poursuite de l'examen dans les instances internationales des systèmes et procédures.  État d'avancement de la diffusion et de l'adoption des bonnes pratiques.	Siège des donateurs.  Donneurs présents dans le pays et leur siège.
La négociation de procédures communes à un niveau global s'impose pour autant que cette approche ne nuise pas à l'adoption des systèmes des gouvernements partenaires et que les avantages de la normalisation justifient les coûts de la négociation.	Réexamens des procédures en commun au niveau global.	Enquête des procédures communes déjà en place.
<b>3. Systèmes propres à chaque donneur</b>		
Les donateurs chargent des responsables de haut niveau au sein de leur propre structure de conduire l'harmonisation et le partenariat.	Affectation de hauts responsables dans les organismes de développement à la conduite de l'harmonisation et du partenariat.	Siège des donateurs.
Les donateurs encouragent les initiatives de partenariat et de travail en commun des délégations locales, en particulier lorsque cela peut éviter aux agents de ces délégations de trop se disperser (sur le plan géographique ou sectoriel).	Initiatives de partenariat et de travail en commun prises par les délégations locales des donateurs.	Délégations locales des donateurs.
La décentralisation des décisions des donateurs envers les délégations locales renforce le potentiel de conduite locale du travail en partenariat.	Exemples de l'amélioration de conduite locale du travail en partenariat.	Donneurs présents dans le pays et leur siège.
Les donateurs gèrent leur personnel pour établir :		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Les donateurs gèrent la rotation du personnel des délégations locales et régionales sur le plan de la fréquence et de la séquence ainsi que de la passation des consignes aux nouveaux agents, afin d'assurer le maintien du savoir institutionnel et la continuité des partenariats.</li> </ul>	Maintien de la continuité des partenariats.	Gouvernements partenaires et donateurs présents dans le pays.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Les donateurs mettent l'accent, lors de la sélection, de la formation et de l'évaluation de leur personnel, sur les compétences interpersonnelles nécessaires à des partenariats efficaces.</li> </ul>	Modification des critères de sélection, de formation et d'évaluation du personnel.	Siège central et délégations locales des donateurs.
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Les donateurs s'abstiennent de pressions indues sur le personnel pour qu'il fasse la preuve de ses bonnes performances, lorsque cela risque de susciter des rivalités qui empêchent le partage de l'information.</li> </ul>	Objectifs fixés ou personnels des donateurs.	Délégations locales des donateurs.

Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
Les donateurs se fixent, en concertation avec leurs partenaires, des normes de performance transparentes.	Normes de performance fixées par les donateurs pour eux-mêmes.	Sièges et délégations locales des donateurs.
Les donateurs participent aux évaluations de performance de la gestion de l'aide, afin de créer des incitations claires aux bonnes pratiques.	Participation des donateurs aux évaluations de leurs performances.	Sièges et délégations locales des donateurs.
Lorsqu'on constate que le cadre juridique limite les possibilités de travail en commun d'un donneur, les avantages potentiels de ce travail en commun doivent encourager le donneur en question à revoir le cadre juridique dans lequel ils travaillent.	Réexamens par les donateurs de leur cadre juridique.	Sièges des donateurs.

## Chapitre 2

# Préparation des projets et programmes et travaux analytiques au niveau des pays

**Résumé.** Les travaux analytiques sont indispensables à l'élaboration des politiques des pays partenaires. Ils aident à évaluer la performance de ces politiques et à déterminer les risques qui accompagnent l'utilisation des ressources des organismes de développement. Ces travaux peuvent aussi servir de point de départ à certaines activités financées par les organismes de développement. La préparation de ces activités jette les bases des activités ultérieures de notification, de suivi et d'évaluation.

Du fait de la multiplication des outils de diagnostic et de l'absence de coordination quant à la façon dont ils sont utilisés, il arrive que les efforts des organismes d'aide fassent double emploi et que les pays partenaires aient à faire face à des coûts de transaction élevés. Lorsque les gouvernements partenaires prennent l'initiative, il est impératif de les aider à rehausser la qualité des travaux analytiques, à étendre le champ couvert, à améliorer la cohérence, la transparence et la pertinence de l'analyse pour l'élaboration des politiques. Les organismes de développement refont souvent le travail déjà effectué par leurs homologues lorsqu'ils préparent des activités particulières, ne consultent pas suffisamment les pays partenaires ou ne mettent pas le processus à profit pour renforcer leurs capacités.

Ce chapitre expose les bonnes pratiques que les donateurs peuvent adopter pour venir à bout de ces difficultés. Elles devraient permettre de réduire la charge administrative inutile imposée aux pays partenaires en rationalisant l'élaboration et l'application des outils de diagnostic ainsi que la préparation des activités soutenues par les organismes de développement. La planification et la réalisation de travaux analytiques au niveau des pays et la préparation de programmes ou projets dans le cadre d'une stratégie conduite par le gouvernement partenaire devraient accroître l'efficacité de l'aide.

## Aspects clés

Le présent document porte sur deux étapes préalables essentielles pour toute opération financée par les donateurs, à savoir les travaux analytiques au niveau des pays, qui stimulent le dialogue avec ces derniers et apportent des éléments à l'appui de l'aide fournie par les donateurs ; et l'identification et la préparation d'opérations spécifiques à partir de ces analyses.

- **Les travaux analytiques menés à l'échelle des pays** permettent de connaître le contexte, les stratégies et les priorités dans le cadre desquels les actions des donateurs pourront être définies. Ils peuvent s'effectuer à plusieurs niveaux différents : macroéconomique, sectoriel, intersectoriel, sous-sectoriel ou infranational, et comprennent :

- ❖ La collecte et l'analyse de données, par exemple : recensements de population, enquêtes auprès des ménages, statistiques de production, prix, activités commerciales, données monétaires et budgétaires, indicateurs de performances pour des secteurs donnés (en particulier, la santé et l'éducation). Ce sont généralement les gouvernements nationaux qui se chargent de ces activités, dans le cadre de leurs processus de planification respectifs.
- ❖ Un éventail d'outils moins officiels à l'appui des travaux d'analyse, fondés sur une approche plus participative et diversifiée, en particulier les évaluations participatives de la pauvreté.
- ❖ L'examen, sous l'angle de l'efficacité, des capacités et des politiques des appareils gouvernementaux des pays partenaires, notamment pour ce qui concerne les aspects fiduciaires, la gouvernance, et les évaluations relatives au climat des investissements. Ce sont en principe des organismes multilatéraux qui préparent et mènent à bien cette activité. Toutefois, les gouvernements et d'autres donateurs utilisent de plus en plus fréquemment ces outils de diagnostic.

Un travail analytique de qualité est essentiel à l'élaboration de politiques et de programmes bien ciblés. Les donateurs doivent avoir la certitude que les politiques que leur action soutient se fondent sur des informations pertinentes. A mesure que s'est imposée l'idée selon laquelle une politique devait être élaborée à partir de données concrètes, les travaux analytiques se sont multipliés. En raison des capacités limitées dont disposent bon nombre de pays partenaires, une grande partie de ces travaux sont réalisés à la demande des donateurs eux-mêmes.

Les outils de diagnostic utilisés pour l'élaboration des politiques sont dans l'ensemble bien rodés ; déterminants pour la planification et l'affectation des ressources publiques, ils ont toujours été largement pris en charge par les gouvernements des pays partenaires. Il peut néanmoins se produire que leur mise en œuvre n'ait pas la portée et la cohérence voulues, que la collecte des statistiques indispensables laisse à désirer ou qu'une communication insuffisante de la part du gouvernement d'un pays partenaire empêche les

échanges d'informations sur les analyses antérieures. Le défi pour les donateurs, consiste à aider les gouvernements à accroître la qualité, la portée, la cohérence, la transparence et la pertinence de ces analyses en vue de l'élaboration et de la révision des politiques nationales.

Dans d'autres domaines, les instruments de diagnostic sont mis au point par les donateurs – notamment en ce qui concerne les appareils administratifs, pour les aspects fiduciaires. Il s'en est parfois suivi une multiplication d'instruments faisant double emploi et appliqués à un pays donné sans la coordination nécessaire. Il importe d'éviter ces duplications inutiles et de promouvoir le rôle du gouvernement du pays partenaire dans la conception et la diffusion des travaux analytiques – ainsi que des décisions qu'ils soutiennent<sup>1</sup>.

Les donateurs ont un rôle à jouer dans la diffusion efficace des travaux analytiques en aidant les gouvernements des pays partenaires à faire en sorte que leurs résultats soient largement et facilement accessibles. L'objectif ultime est d'encourager la prise en compte effective de ces informations pour l'élaboration des politiques. Par définition, l'élaboration d'une politique fondée sur les faits (evidence based) suppose que les décideurs aient accès aux travaux analytiques et qu'ils puissent en interpréter les résultats.

- Les donateurs s'emploient également à **préparer des opérations spécifiques** dont ils assurent le financement – qu'il s'agisse de modestes projets d'assistance technique ou de programmes de grande envergure. Cet aspect peut comprendre des missions d'identification des projets, le recours à des outils décisionnels tels que des cadres de résultats ou des cadres logiques, ainsi que l'élaboration d'éléments conceptuels relatifs aux projets et de propositions fermes de financement. Ces travaux sont généralement conçus et réalisés par chaque donneur pour faciliter sa décision. Les modalités pratiques ainsi que les plans relatifs aux projets et programmes en cours d'élaboration déterminent les caractéristiques de la mise en œuvre et jettent les bases des activités ultérieures de compte rendu, de suivi et d'évaluation.

La multiplication des travaux préparatoires peut imposer une charge administrative inutile aux États partenaires, en raison des nombreuses missions de conseil qu'elle suscite et de la nécessité de traiter séparément des propositions pourtant similaires émanant de différents donateurs. La diversité des formats et des modèles de cadres de résultats ou de cadres logiques peut rendre difficile l'exploitation des analyses effectuées par différents donateurs. La cause sous-jacente de ces problèmes tient à ce que le personnel des organismes donateurs n'est pas suffisamment incité à mieux exploiter les travaux des autres donateurs et ceux des pays partenaires pour éviter les doubles emplois dans les analyses préalables à la mise en œuvre de projets particuliers.

Il arrive par ailleurs que les donateurs n'accordent pas une place suffisante à la consultation pour la définition et la conception des opérations – avec les gouvernements des pays partenaires, les autres donateurs, les représentants de la société civile et du secteur privé dans les pays partenaires. Cela risque de conduire à des choix inconciliables avec la stratégie adoptée par le pays partenaire concerné en matière de lutte contre la pauvreté (ou avec d'autres cadres d'action nationaux), à des doubles emplois ou à des opérations incompatibles avec celles d'autres donateurs. Cette absence de consultation peut en outre saper les chances de voir perdurer les bienfaits d'une opération et exclure la possibilité d'un renforcement des capacités dans un pays partenaire.

## Objet

Le présent document définit un ensemble de principes directeurs et de bonnes pratiques visant à rendre plus efficace l'aide qu'apportent les donateurs en soutenant l'analyse et l'élaboration des politiques des pays partenaires, et en préparant des activités spécifiques. Ses objectifs sont les suivants :

- **Accroître la prise en charge<sup>2</sup> par les pays partenaires et la responsabilité de ces derniers** – La manière dont les donateurs conduisent les phases de pré-mise en œuvre a une profonde influence sur l'aptitude et la volonté du pays partenaire à prendre en charge les opérations bénéficiant du soutien de ces donateurs, qu'il s'agisse de travaux d'analyse ou d'une aide financière accordée sur la base de ces travaux. Elle influe également sur la redevabilité responsabilisation du pays partenaire vis-à-vis de sa population.
- **Réduire la charge administrative imposée inutilement aux pays partenaires** – Les bonnes pratiques peuvent être un moyen de rationaliser la mise au point et l'application des outils de diagnostic, ainsi que la façon dont s'effectuent les travaux analytiques relatifs aux pays et la préparation des activités financées par les donateurs, ce qui permet de supprimer les doubles emplois.
- **Concevoir l'aide de sorte qu'elle conduise à un renforcement des capacités des pays partenaires** – La façon dont un donateur entreprend des travaux d'analyse sur un pays et prépare certaines activités peut avoir un rôle déterminant dans l'aptitude du pays partenaire à développer ses capacités en vue de prendre en charge lui-même ces activités.
- **Rendre l'information plus accessible** – Il est indispensable, pour renforcer l'impact des travaux analytiques menés à l'échelle des pays, que soient partagées les informations et les connaissances qu'en retirent à la fois les donateurs et les pays partenaires.

## Principes directeurs

Pour l'élaboration des bonnes pratiques énoncées dans le présent chapitre, le CAD s'est appuyé sur les principes définis dans le Cadre pour la coopération entre les donateurs (cf. chapitre 1). Par ailleurs, certains principes concernent spécifiquement les travaux analytiques relatifs aux pays et la préparation d'opérations financées par les donateurs :

- **Il importe que le pays partenaire participe pleinement aux analyses réalisées à son sujet avec le soutien de donateurs et à la préparation des activités financées par ces derniers** chaque fois que cette prise en charge par le pays est essentielle pour assurer l'efficacité de ces opérations ou une utilisation judicieuse des résultats. Il faut absolument que le pays partenaire prenne en charge des travaux d'analyse pour qu'il puisse définir sa politique ou pour qu'une opération financée par des donateurs ait, plus généralement, une influence durable sur les performances du gouvernement de ce pays.
- **Il convient de s'en remettre aux systèmes du pays partenaire lorsque ceux-ci peuvent assurer la qualité des analyses nécessaires.** Si les moyens sont insuffisants, les donateurs doivent effectuer les travaux analytiques de manière à contribuer au renforcement des capacités du pays partenaire.
- **S'il n'est pas possible de s'en remettre au pays partenaire, les différents donateurs doivent s'efforcer d'harmoniser les travaux analytiques réalisés sur ce pays et la préparation des activités qu'ils financent afin de limiter la charge incombant au pays.** Les donateurs doivent rationaliser l'élaboration et la mise en œuvre des outils de diagnostic et se communiquer les résultats des travaux analytiques.

- **Il ne faut pas confondre harmonisation des travaux analytiques et source unique de conseils concernant la politique à adopter.** Si les arguments sont nombreux en faveur d'une harmonisation de la collecte des informations de base, il n'est pas souhaitable pour autant qu'un pays partenaire ne dispose plus que d'une seule source de conseils pour définir sa politique.

## Bonnes pratiques

Par bonnes pratiques, il faut entendre les mesures concrètes à prendre en vue d'atteindre les objectifs précités. On peut distinguer deux volets :

- Travaux analytiques à l'appui de l'élaboration des politiques et du soutien fourni par les donateurs.
- Travaux spécifiques visant à préparer les opérations financées par les donateurs.

### Travaux analytiques concernant les pays

Les donateurs participent à la mise au point d'outils d'analyse, à leur application dans un pays donné, à la diffusion des résultats et à l'exploitation de ces derniers pour l'élaboration de politiques. Les bonnes pratiques que les donateurs doivent adopter pour la réalisation des travaux d'analyse sont définies pour chacune de ces étapes (mise au point et utilisation des outils de diagnostic).

**Élaboration des outils analytiques.** Les outils permettant d'évaluer systèmes et capacités se développent rapidement, en portée et en nombre, le plus souvent sous la responsabilité de grandes instances multilatérales, en particulier la Banque mondiale et le FMI. Compte tenu du fait que les autres donateurs et les pays partenaires s'appuient de plus en plus sur ce type d'études, il importe d'éviter les doubles emplois, de rationaliser les outils existants et de promouvoir une participation plus large. Les bonnes pratiques essentielles à adopter pour le développement des outils analytiques peuvent donc se résumer comme suit :

- **Les donateurs doivent mettre les outils de diagnostic qu'ils utilisent à la disposition des autres organismes, des pays partenaires et des autres groupes intéressés** (encadrés 2.1 et 2.2).
- **Les donateurs doivent collaborer les uns avec les autres et avec les pays partenaires afin de déterminer s'il est nécessaire de recourir à de nouveaux outils et de se concerter sur les moyens de les mettre au point et sur la rationalisation des outils existants** (encadré 2.2).
- **S'agissant de l'élaboration de nouveaux outils de diagnostic et de la rationalisation des outils existants, les donateurs doivent en priorité :**
  - ❖ Réduire les chevauchements inutiles, notamment pour ce qui concerne les outils d'analyse des systèmes et des capacités.
  - ❖ Axer l'application des outils sur le développement des capacités.
  - ❖ Prévoir, dans la conception de chaque outil, un suivi systématique permettant de déterminer dans quelle mesure les recommandations consécutives à sa première utilisation dans le pays concerné ont été prises en compte par le gouvernement et par les donateurs.
- **Les donateurs doivent permettre aux pays partenaires de participer à la poursuite du développement et de la rationalisation des outils de diagnostic.**

### Encadré 2.1. **Mise en commun des outils de diagnostic** ([www.countryanalyticwork.net](http://www.countryanalyticwork.net))

**Échelle mondiale** – Le forum annuel organisé depuis 2001 à l’initiative de la Banque mondiale sur les analyses par pays constitue une première étape vers les bonnes pratiques susmentionnées. A l’occasion de ces forums sont passés en revue les outils de diagnostic utilisés par différents donateurs dans certains domaines ainsi que les progrès accomplis en matière de rationalisation.

En complément de ce forum, un site Internet a été lancé en 2002 afin de « faciliter la coordination et la coopération entre les pays et les donateurs dans le domaine des travaux analytiques menés sur les pays, l’objectif étant d’améliorer l’impact sur le développement et le rapport coût-efficacité, tant pour le renforcement des capacités que pour le partage des connaissances ». Le site permet aux donateurs qui y participent d’échanger des informations sur les analyses déjà réalisées ou celles qui sont prévues. Les documents sont classés sous différentes rubriques : pays, objet de l’analyse, bailleurs de fonds, état d’avancement des travaux. On trouve également des informations sur les procédures appliquées par chaque donneur pour la conduite des analyses et sur les outils utilisés pour la préparation et la réalisation de ces travaux, ainsi que des exemples des meilleures pratiques en vigueur dans ce domaine. Le site fournit également les coordonnées de personnes à contacter pour chacun des donateurs.

### Encadré 2.2. **Un outil de diagnostic du rôle respectif des hommes et des femmes dans le développement**

**Égypte** – Le Sous-groupe égyptien pour l’aide des donateurs chargé d’étudier les différences entre hommes et femmes dans le domaine du développement, composé de représentants de donateurs multilatéraux et bilatéraux, d’ONG internationales et du gouvernement, a soutenu l’élaboration d’un outil de diagnostic sur ce thème. L’idée est née de la constatation que la collecte d’informations relatives aux disparités entre les sexes donnait lieu à des doubles emplois – les nouveaux consultants devant rechercher à chaque fois par eux-mêmes les données nécessaires. L’outil ainsi mis au point, qui sert de référence à tous ceux qui s’intéressent à cette question, a été bien accueilli.

**Application des outils de diagnostic.** L’application d’outils de diagnostic dans les pays partenaires implique un certain nombre de choix : instruments à utiliser, manière de les adapter au pays, personnes chargées de les mettre en œuvre et financement des travaux. Ces choix doivent être faits de façon à garantir la pertinence et la qualité des travaux, leur prise en charge – le cas échéant – par le pays partenaire et l’élimination des doublons. A cette fin, les donateurs doivent adopter les bonnes pratiques suivantes :

- **S’appuyer en confiance sur les travaux analytiques produits par les pays partenaires ou par d’autres donateurs** (voir ci-après l’exemple du système de suivi de la pauvreté en Tanzanie).
- **Contribuer collectivement, sous la conduite du pays partenaire, à la planification des travaux d’analyse à effectuer.** Les discussions peuvent porter sur la manière dont les travaux doivent être envisagés, exécutés et financés, sur les problèmes de qualité



constatés lors d'activités antérieures et sur les moyens d'y remédier, sur les travaux en cours qu'il conviendrait d'abandonner et sur les enseignements des analyses menées dans d'autres pays (encadré 2.8).

- **Entreprendre conjointement des travaux d'analyse ou s'en remettre aux travaux effectués par le pays partenaire ou par d'autres donateurs.** Lorsque cela n'est pas possible, les donateurs doivent coordonner leurs travaux et leurs missions avec leurs homologues et le pays partenaires envisageant des tâches analytiques similaires afin d'alléger la charge incombant aux responsables du pays partenaire (voir exemples ci-après).
- **Faire en sorte d'avoir, lorsqu'ils conduisent des travaux analytiques dans un pays partenaire, des points de contact appropriés et clairement définis au sein du gouvernement de ce pays.** Le processus de consultation doit accorder une place suffisante à l'instauration d'un dialogue véritable.
- **Lorsque les travaux d'analyse portent sur plusieurs domaines, les donateurs doivent avoir des points de contact dans tous les ministères particulièrement concernés.** Certains ministères peuvent ne pas avoir les capacités nécessaires pour assurer directement la réalisation de l'analyse ; toutefois, s'ils participent à la désignation de l'organisme qui en sera chargé, à la définition du cahier des charges et au suivi de la mise en œuvre, ils sont davantage susceptibles de mettre à profit les résultats de ces travaux.
- **Afin de contribuer efficacement à planifier la fourniture de données et d'analyses, les donateurs doivent coopérer étroitement avec les ministères qui utilisent ces données et ces analyses, ainsi qu'avec les services techniques qui les produisent** (par exemple, les bureaux de statistiques).
- **Les donateurs doivent favoriser la réalisation en commun de travaux analytiques sur la politique et les programmes sectoriels, fondement même des opérations qu'ils financent dans un secteur donné.** Une analyse de qualité sur un secteur particulier est essentielle à la planification du soutien qui sera fourni par les bailleurs de fonds. Si une politique et des programmes adéquats ont été élaborés pour ce secteur, l'intégration des opérations des donateurs dans le secteur en question s'en trouve facilitée, indépendamment du type de financement – individuel ou collectif – qu'ils assurent (voir exemples ci-après).
- **Les donateurs doivent avoir recours, autant que possible, aux compétences du pays partenaire pour la constitution des équipes chargées des travaux analytiques, de sorte que puisse se développer une capacité nationale.** Lorsque cela n'est pas possible, c'est la connaissance du contexte et du sujet qui doit constituer le critère principal, et non la nationalité. Les appels à soumissions doivent s'effectuer au niveau local dans la mesure du possible, afin de développer les capacités du pays. Les consultants locaux peuvent, dans une large mesure, répondre aux besoins croissants en matière de travaux analytiques, en particulier pour les études d'impact et de suivi, qui exigent une bonne connaissance de la situation locale (encadré 2.5).
- **Dans le cas de travaux d'analyse exécutés par plusieurs donateurs, la taille optimale de l'équipe doit être déterminée pour chaque fonction et chaque tâche, plutôt que sur des critères de représentation des différents donateurs.** Cela suppose qu'on accepte en toute confiance les travaux des autres donateurs, et qu'on parte du principe que les résultats de ces travaux seront disponibles (encadré 2.7).

### Encadré 2.3. **Travaux analytiques sur un secteur donné servant de point de départ au soutien des donateurs**

**Viêt-nam** – Le soutien fourni dans le passé par les donateurs dans un certain nombre de secteurs, notamment ceux de l'éducation et de la santé, a permis la mise en place d'un système de planification sectorielle de grande qualité pris en charge par le gouvernement, qui a ensuite été utilisé pour la coordination de l'aide des donateurs. L'aide reçue dans chaque secteur s'inscrivait dans un plan sectoriel plus général dont la mise en œuvre était assurée par des gestionnaires de haut niveau. Ce plan sectoriel s'intégrait à son tour dans un programme de développement global coordonné par le Premier ministre.

### Encadré 2.4. **Initiatives visant à promouvoir la coopération dans les travaux analytiques sur un secteur donné**

**Viêt-nam** – Il existait au Viêt-nam, au milieu de l'année 2002, 22 partenariats associant le gouvernement, les donateurs et les ONG, chacun de ces groupes axant ses activités sur un aspect important en matière de développement : réforme de l'administration publique, sécurité alimentaire, santé. Ces groupes offrent une possibilité de débat sur la politique de développement, l'objectif étant le partage des informations et des points de vue, la formulation d'un diagnostic technique commun, la définition des principes à respecter pour mettre au point des solutions et l'élaboration conjointe d'un plan d'action détaillé. Il a été établi que les principaux facteurs de réussite de ces partenariats étaient les suivants : souplesse, initiative et responsabilité, engagement, large soutien à plusieurs niveaux, financement et connaissances techniques. Pour toute information complémentaire et pour connaître les liens permettant de faire le point sur les activités de chacun des groupes de travail, se reporter à l'adresse : [www.un.org.vn/donor/donor.htm](http://www.un.org.vn/donor/donor.htm)

### Encadré 2.5. **Participation d'un pays partenaire aux travaux analytiques en vue du renforcement de ses capacités**

**Ouganda** – Une équipe composée de consultants internationaux et nationaux, financée par des subventions du Fonds japonais pour l'élaboration de politiques et le développement humain et gérée par la Banque mondiale, a analysé les dépenses et les capacités du gouvernement ougandais à la demande du Secrétariat du Plan ougandais de modernisation de l'agriculture. De même, des équipes regroupant des consultants internationaux et nationaux ont été constituées par les donateurs afin d'étudier la question de la décentralisation budgétaire.

### Encadré 2.6. **Travaux analytiques conjoints**

**Turquie** – Le groupe KfW et la Banque européenne d'investissement (BEI), en concertation étroite avec le Trésor public turc, ont conclu un accord de cofinancement prévoyant la mise en commun de leurs ressources dans le cadre d'un programme d'investissement dans les infrastructures municipales, composé de plusieurs petits projets portant sur différentes municipalités. Les deux donateurs ont réalisé conjointement des études de faisabilité, sous la conduite du groupe KfW, ainsi qu'une mission d'évaluation, ce qui leur a permis d'éviter les doubles emplois.

### Encadré 2.7. **Exemple de questions soulevées par les variations dans la taille des équipes chargées des travaux analytiques**

**Éthiopie** – Les donateurs bilatéraux s'intéressent vivement à l'examen des dépenses publiques d'un pays partenaire, dont ils s'inspirent pour la réalisation des analyses macroéconomiques et budgétaires qui servent de toile de fond à leurs programmes. Peu d'entre eux ont les moyens de mener individuellement une étude de cette ampleur ; il est par ailleurs souhaitable d'éviter les doubles emplois pour ce type de travaux. La Banque mondiale s'est efforcée d'associer d'autres donateurs aux Examens des dépenses publiques, avec cependant des résultats mitigés.

La quasi-totalité des personnes proposées par les organismes de développement pour participer à l'exercice ont été acceptées. Les équipes ainsi constituées s'étant avérées trop complexes à gérer en raison de leur taille, il a été décidé de réduire le nombre de participants directs, tout en s'efforçant de permettre à l'ensemble des donateurs d'avoir accès aux travaux et de les exploiter. En raison, notamment, de la réticence du pays partenaire à partager les travaux en cours, plusieurs donateurs ne participant pas directement à l'exercice ont jugé la méthode peu satisfaisante. Cet exemple souligne l'importance d'une certaine ouverture de la part de l'Éthiopie en cause et des organismes de développement pour garantir une collaboration efficace en matière de diagnostic.

**Diffusion et exploitation des travaux analytiques pour l'élaboration des politiques.** Les donateurs peuvent adopter de bonnes pratiques dans deux secteurs, en vue de la diffusion des travaux analytiques et de leur exploitation pour l'élaboration des politiques. On trouvera ci-après une liste de bonnes pratiques visant à aider les pays partenaires à rendre plus largement et plus facilement accessibles les résultats de ces travaux :

- **Tous les travaux analytiques doivent être diffusés d'une manière aussi complète que possible compte tenu de la politique des différents donateurs participants et de l'accord préalable passé avec le pays partenaire** (voir exemples ci-dessus).
- **Dans les pays partenaires où des lois régissent le droit à l'information du public, les donateurs doivent respecter et promouvoir le droit du public d'accéder aux résultats des travaux analytiques dans le cadre de ces lois.**
- **Les donateurs doivent faire en sorte que tous leurs documents se présentent sous une forme facilement compréhensible et lisible, en veillant à la simplicité et à la clarté des concepts et du texte.** Le jargon technique doit être limité au maximum et des synthèses doivent être établies. Le cas échéant, celles-ci seront traduites dans la langue nationale ou vernaculaire.
- **Les donateurs doivent faciliter une large diffusion des documents analytiques par voie électronique en assurant la tenue à jour de bibliothèques en ligne, à la fois au plan individuel et collectif, au niveau national et international,** comme, par exemple, le site *Country Analytic Work* ou *Tanzania Online* décrit plus haut. Les sites Internet doivent préciser comment se procurer la version papier des documents.
- **Les rapports et les cahiers des charges concernant les études doivent contenir les listes de diffusion des conclusions de ces études (y compris au niveau des autorités infranationales).**
- **Les documents analytiques revêtant un intérêt particulier pour les pays partenaires doivent être tirés à de nombreux exemplaires et largement diffusés dans le pays.**

### Encadré 2.8. **Travaux analytiques menés en commun sous la conduite du pays partenaire**

**Tanzanie** – Le système de suivi de la pauvreté (SSP) en Tanzanie a été mis en place en décembre 2001 afin de créer un cadre commun pour la réalisation d'analyses sur la pauvreté, l'élaboration d'outils de diagnostic conjoints pour les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), ainsi que la collecte et l'analyse de toutes les informations pertinentes au bénéfice des responsables de l'élaboration des politiques.

Ce système fait partie intégrante du processus de lutte contre la pauvreté et, sous la houlette du gouvernement, associe des représentants des donateurs, de la société civile et des milieux universitaires. Il suscite la mise en œuvre de travaux analytiques conjoints, ainsi que la mise en commun des ressources nécessaires aux activités de recherche, et centralise les données collectées par les organes gouvernementaux.

Suite à la mise en place du SSP, il a été convenu que les Rapports nationaux du PNUD sur le développement humain, dans lesquels sont abordés des thèmes et des questions spécifiques relevant des pouvoirs publics, devaient être fusionnés avec les travaux produits dans le cadre du SSP et englober son Rapport sur la pauvreté et le développement humain. Ce dernier, tout en s'appuyant sur des outils du PNUD tels que les indicateurs de développement humain, est avant tout élaboré au niveau national. Il fournit un lien important avec le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, en examinant la situation dans ce domaine et mettant à la disposition de tous les donateurs de nombreuses informations sur des questions liées à la pauvreté.

Le SSP étudie en outre les moyens les plus efficaces de diffuser ses conclusions au moyen de différents instruments (y compris l'organisation de débats avec des représentants de la société civile). Ses contributions sont accessibles sur Tanzania Online, un site Internet géré localement qui contient une mine de documents émanant des sources les plus diverses. Tanzania Online permet aux donateurs, au gouvernement, à la société civile, aux ONG et aux universitaires d'avoir accès à un vaste ensemble de documents analytiques portant sur le développement en Tanzanie, les priorités, les progrès accomplis dans la réduction de la pauvreté et les réformes sectorielles ([www.tzonline.org](http://www.tzonline.org)).

- **Dans le cas de travaux particulièrement importants, une version de vulgarisation** doit être diffusée, en vue de faciliter la compréhension générale du document, dont les médias se feront en outre l'écho.

Les bonnes pratiques énumérées ci-après visent à permettre une utilisation plus efficace des travaux analytiques à l'appui des décisions :

- **Les donateurs doivent soutenir l'élaboration de politiques fondées sur des données concrètes dans les pays partenaires** – Le Système de suivi de la pauvreté en Tanzanie, relié à TZ Online, s'efforce de mettre ce principe en pratique (encadré ci-dessus).
- **Les documents de stratégie doivent mentionner les études analytiques utilisées comme références afin de faire connaître les travaux sur lesquels se fondent les politiques et de permettre à d'autres d'en tirer parti.**
- **Des séminaires de formation axés sur les résultats découlant de travaux importants doivent être accessibles aux membres du Parlement du pays et aux autres responsables de l'élaboration des politiques pour lesquels ils présentent un intérêt** afin de garantir que les décideurs et leurs conseillers interprètent correctement les conclusions des principales analyses.

### **Travaux spécifiques visant à préparer les opérations financées par les donateurs**

Pour recenser ou préparer des activités particulières, les donateurs doivent procéder aux consultations nécessaires, prévoir des possibilités suffisantes de renforcement des capacités dans les pays concernés et faire la chasse aux coûts administratifs inutiles. A cet égard, les bonnes pratiques peuvent se résumer comme suit :

- **Les donateurs doivent veiller à ce que l'opération envisagée soit compatible avec les programmes éventuellement arrêtés en concertation avec le pays partenaire.** En cas d'incompatibilité, ou en l'absence de tels programmes, ils doivent consulter le gouvernement du pays partenaire sur la compatibilité de l'opération prévue avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ou avec d'autres programmes équivalents.
- **Les donateurs doivent favoriser une compréhension identique de leurs approches respectives concernant la préparation des projets en adoptant une terminologie commune pour les différentes phases du cycle des projets.** Ils devraient, si possible, s'inspirer de la terminologie en vigueur dans le pays partenaire.
- **Les donateurs doivent introduire une certaine souplesse dans leurs procédures afin de pouvoir utiliser les documents, le cadre logique et les propositions de financement établis par le gouvernement d'un pays partenaire ou par d'autres donateurs pour un projet donné.** Cette souplesse s'impose également pour les questions de présentation et de dénomination. Si les besoins d'un donneur sont supérieurs à ceux de ses homologues, il est préférable d'ajouter une note complémentaire plutôt que d'établir une version entièrement remaniée. La souplesse est possible si l'on reconnaît que, tout en ayant leurs caractéristiques propres, les approches des différents donateurs ont un noyau commun (encadré 2.9 ci-après).
- **Les donateurs doivent examiner les possibilités d'associer les pays partenaires à la conception des projets de manière à renforcer leur capacité à prendre eux-mêmes en charge cette activité.**

#### **Encadré 2.9. Un donneur assumant un rôle prépondérant dans la préparation d'un projet**

**Bosnie-Herzégovine** – Le Fonds européen pour la Bosnie-Herzégovine (FEBH) a été établi en 1998 afin de promouvoir le développement des petites et moyennes entreprises et d'améliorer la situation du logement en Bosnie-Herzégovine. Il était cofinancé par la Commission européenne et par différents donateurs bilatéraux (Autriche, Allemagne, Pays-Bas et Suisse), KfW étant le donneur chef de file chargé d'administrer le fonds.

KfW a pris en charge toutes les activités liées à la préparation du projet, les évaluations et les rapports pour le compte du groupe de bailleurs de fonds. Dès lors, les organismes homologues n'avaient plus besoin de communiquer qu'avec un seul donneur (KfW) pour ce qui est de la conception et de la pré-mise en œuvre du projet. Des économies d'échelle ont aussi été réalisées en conciliant un volume de financement plus important avec des charges administratives réduites. Une confiance réciproque, ainsi que les moyens dont dispose la KfW et sa bonne connaissance du secteur concerné, ont permis le succès de cette entreprise.

- **Lorsque les donateurs se servent d'un cadre de résultats pour déterminer les activités envisageables, ils doivent le faire en concertation avec le pays partenaire et les autres bailleurs de fonds afin de parvenir à une perception commune des problèmes et de trouver ensemble des solutions.**

### Notes

1. C'est ce qui ressort d'études réalisées sur le point de vue de différents partenaires : Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Égypte, Sénégal, Guatemala, Kenya, République kirghize, Mali, Maroc, Mozambique, Forum du Pacifique, Roumanie, Tanzanie, Ouganda, Viêt-nam.
2. La prise en charge d'un processus nécessite un degré élevé d'autorité, de contrôle, de motivation et d'initiative dans sa gestion.

## NOTE D'ORIENTATION TECHNIQUE

## Note 2.1

### Indicateurs de bonnes pratiques en matière de préparation des projets et programmes et travaux analytiques au niveau des pays

Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
<b>1. Travaux analytiques concernant les pays</b>		
<b>Élaboration des outils analytiques</b>		
Les donateurs mettent les outils de diagnostic qu'ils utilisent à la disposition de leurs homologues, des pays partenaires et des autres groupes intéressés.	Réduction des doubles emplois en ce qui concerne les outils. Augmentation de l'efficacité de la mise en place des outils de diagnostic.	Siège des donateurs et donateurs présents dans le pays.
Les donateurs collaborent les uns avec les autres et avec l'ensemble des pays partenaires afin de déterminer s'il est nécessaire de recourir à de nouveaux outils et de se concerter sur les moyens de les mettre au point et sur la rationalisation des outils existants.	Collaboration pour l'élaboration et la mise au point des outils de diagnostic.  Qualité des outils de diagnostic existants : portée, chevauchements, facilité de mise en œuvre, utilité des résultats.	Siège des donateurs.  Examen périodique des outils de diagnostic.
S'agissant de l'élaboration de nouveaux outils de diagnostic et de la rationalisation des outils existants, les donateurs doivent en priorité : <ul style="list-style-type: none"> <li>● Réduire les chevauchements inutiles, notamment pour ce qui concerne les outils d'analyse des systèmes et des capacités.</li> <li>● Axer l'application des outils sur le développement des capacités.</li> <li>● Prévoir, dans la conception de chaque outil, un suivi systématique permettant de déterminer dans quelle mesure les recommandations consécutives à sa première utilisation dans le pays concerné ont été prises en compte par le gouvernement et par les donateurs.</li> </ul>	Réduction des doubles emplois (notamment en acceptant les outils des autres donateurs) en ce qui concerne les outils d'analyse des systèmes et des capacités.  Prise en compte, dans l'utilisation des outils, de la nécessité de développer les capacités du pays partenaire.  Fonction de suivi dans les différents outils de diagnostic.	Examen périodique des outils de diagnostic. Donneurs présents dans les pays partenaires.  Enquête périodique de la capacité du gouvernement partenaire.  Donneurs et les gouvernements partenaires.

Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
Les donateurs permettent aux pays partenaires de participer à la poursuite du développement et de la rationalisation des outils de diagnostic.	Exemples de participation des pays partenaires. Programmes prévus par les donateurs pour faciliter cette participation.	Listes des participants aux forums et comptes rendus de ces réunions. Siège des donateurs.
<b>Application des outils de diagnostic</b>		
Les donateurs s'appuient en confiance sur les travaux analytiques produits par les pays partenaires ou par d'autres donateurs.	Déclarations de politique générale des donateurs concernant les travaux analytiques.  Évolution de l'utilisation des travaux analytiques produits par les pays par rapport à ceux émanant d'autres sources, et notamment ceux des donateurs.	Donneurs.  Pays partenaires et donateurs présents dans les pays.
Les donateurs contribuent collectivement, sous la conduite du pays partenaire, à la planification des principaux travaux d'analyse à effectuer.	Programmes visant à renforcer la capacité des pays partenaires à participer aux travaux d'analyse. Évolution dans la qualité, la portée et la diffusion des analyses produites par les pays partenaires.	Évaluations périodiques de la qualité des analyses émanant des pays partenaires par les donateurs et les responsables de la coordination de l'aide dans ces pays.
Les donateurs font en sorte d'avoir, lorsqu'ils conduisent des travaux analytiques dans un pays partenaire, des points de contact appropriés et clairement définis au sein du gouvernement de ce pays.	Évolution de la proportion d'analyses réalisées en collaboration par rapport aux travaux effectués à titre individuel.  Exemples de comité de pilotage conjoint.	Rapports sur les travaux d'analyse.  Donneurs présents dans les pays partenaires.
Les donateurs réalisant des travaux analytiques doivent coordonner leurs activités avec un point focal au sein du gouvernement partenaire.	Évolution de la proportion d'analyses réalisées en collaboration par rapport aux travaux effectués à titre individuel.	Rapports sur les travaux d'analyse.
Lorsque les travaux d'analyse portent sur plusieurs domaines, les donateurs doivent avoir des points de contact dans tous les ministères particulièrement concernés.	Exemples de contribution des gouvernements aux études de diagnostic. Exemples d'utilisation et de communication, par le pays partenaire, des résultats de travaux d'analyses.	Entretiens périodiques avec des représentants des ministères utilisant les données et analyses produites par le pays partenaire.
Afin de contribuer efficacement à planifier la fourniture de données et d'analyses, les donateurs coopèrent principalement avec les ministères qui utilisent ces données et ces analyses, ainsi qu'avec les services techniques qui les produisent (par exemple, les bureaux de statistiques).	Ministères avec lesquels les donateurs coopèrent pour la planification des travaux analytiques.	Donneurs présents dans les pays partenaires.
Les donateurs favorisent la réalisation de travaux analytiques sur la politique et les programmes sectoriels, fondement même des activités qu'ils financent dans un secteur donné.	Développement des travaux d'analyse sur les politiques sectorielles.	Donneurs présents dans les pays partenaires.
Les donateurs ont recours, autant que possible, aux compétences du pays partenaire pour la constitution des équipes chargées des travaux analytiques, de sorte que puisse se développer une capacité locale.	Composition (locale/étrangère) des équipes chargées des analyses. Appels d'offres au niveau local.	Études périodiques sur l'application des outils de diagnostic.



Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
Dans le cas de travaux d'analyse exécutés par plusieurs donneurs, la taille optimale de l'équipe doit être déterminée pour chaque fonction et chaque tâche, plutôt que sur des critères de représentation des différents donneurs.	Composition des équipes chargées des travaux analytiques.	Rapports sur les travaux d'analyse.
<b><i>Diffusion et exploitation des travaux analytiques pour l'élaboration des politiques</i></b>		
Les donneurs soutiennent l'élaboration de politiques fondées sur des données concrètes dans les pays partenaires.	Disponibilité et qualité des études empiriques.	Références dans les principaux documents de politique générale.
Les documents de stratégie mentionnent les études analytiques utilisées comme références.	Exemples de documents d'orientation importants inspirés de ces études.	Principaux documents d'orientation.
Des séminaires de formation axés sur les résultats découlant des travaux importants sont accessibles aux parlementaires et aux autres responsables de l'élaboration des politiques pour lesquels ils présentent un intérêt.	Références aux travaux d'analyse dans les principaux documents de politique générale. Nombre et impact des séminaires de formation. Existence de programmes de développement des capacités à l'appui des parlementaires.	Parlementaires et responsables de l'élaboration des politiques dans les pays partenaires.
La norme dans donneurs doit être que les travaux analytiques soient accessibles au plus grand nombre.	Amélioration de la disponibilité des documents produits par les donneurs. Délai séparant la réalisation d'une étude et sa publication sur un site Internet. Publication sur l'Internet des cahiers des charges et des projets de documents en cours d'élaboration.	Déclarations de politique générale des donneurs concernant l'information. Sites Internet des donneurs et des gouvernements des pays partenaires.
Dans les pays partenaires où des lois régissent le droit à l'information du public, les donneurs veillent à respecter et promouvoir le droit du public d'accéder aux résultats des travaux analytiques dans le cadre de ces lois.	Disponibilité des documents principaux.	Donneurs présents dans le pays et leur siège.
Les donneurs font en sorte que tous leurs documents se présentent sous une forme facilement compréhensible et lisible, en veillant à la simplicité et à la clarté des concepts et du texte. Le cas échéant, des résumés sont fournis dans la langue locale.	Amélioration de la disponibilité des documents produits par les donneurs sous une forme simple et lisible.  Évaluation périodique de la lisibilité et de la clarté des documents établis par les donneurs. Formation du personnel des donneurs à la rédaction de textes simples et clairs.	Donneurs présents dans les pays partenaires.  Déclarations de principe des donneurs en vue d'assurer en permanence l'accessibilité de leurs documents.
Les donneurs facilitent une large diffusion des documents analytiques par voie électronique en assurant la tenue à jour de bibliothèques en ligne, au niveau national et international. Les sites Internet doivent préciser comment se procurer la version papier des documents.	Disponibilité des documents.	Sites Internet des donneurs.
Les rapports et les cahiers des charges concernant les études fournissent les listes de diffusion des conclusions de ces études (y compris au niveau des autorités infranationales).	Déclarations dans les rapports d'études et cahiers des charges.	Déclarations dans les rapports d'études et cahiers des charges.
Les documents analytiques revêtant un intérêt particulier pour les pays partenaires sont tirés à de nombreux exemplaires et largement diffusés dans le pays.	Évolution des pratiques concernant les tirages et la distribution.	Gouvernements partenaires.

Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
Dans le cas de travaux particulièrement importants, une version de vulgarisation est diffusée, dont la radio et les journaux se feront en outre l'écho.	Nombre de versions de vulgarisation diffusées pour exposer les grandes orientations.	Gouvernements partenaires.
<b>2. Travaux spécifiques visant à préparer les activités financées par les donateurs</b>		
Les donateurs consultent le gouvernement du pays partenaire sur la compatibilité de l'activité prévue avec la stratégie du pays en matière de lutte contre la pauvreté ou avec d'autres programmes nationaux équivalents.	Exemples de comptabilité de l'aide au développement avec le cadre national de lutte contre la pauvreté.	Donneurs présents dans le pays et les pays partenaires. Principaux documents d'orientation et le cadre national de lutte contre la pauvreté.
Les donateurs favorisent la compréhension mutuelle de leurs approches respectives concernant la préparation des projets en adoptant une terminologie commune pour les différents stades d'un cycle de projet, inspirée si possible de la terminologie en vigueur dans le pays partenaire.	Exemples d'inclusion de la terminologie en vigueur dans le pays partenaire. Exemples de terminologie commune des donateurs.	Donneurs présents dans les pays partenaires et les gouvernements partenaires. Enquête des sites Internet et des documents.
Les donateurs introduisent une certaine souplesse dans leurs procédures afin de pouvoir utiliser, le cas échéant – et en particulier lorsque plusieurs donateurs coopèrent dans le cadre d'une activité donnée – les documents conceptuels, le cadre logique et les propositions de financement établis par le gouvernement d'un pays partenaire ou par d'autres organismes de développement pour un projet donné.	Exemples d'usage des documents relatives aux projets au lieu des documents créés par les donateurs eux mêmes.  Exemples de comptabilité des documents relatifs aux projets parmi les donateurs.	Donneurs présents dans les pays partenaires et les gouvernements partenaires.  Donneurs présents dans les pays partenaires.
Les donateurs examinent les possibilités d'associer les pays partenaires à la conception des projets de manière à renforcer leur capacité à prendre eux-mêmes en charge cette activité.	Exemples de davantage de participation des pays partenaires dans les stades de la préparation des projets.	Donneurs présents dans les pays partenaires.
Lorsque les donateurs se servent d'un cadre de résultats pour déterminer les activités envisageables, ils le font en concertation avec le pays partenaire et les autres bailleurs de fonds intéressés par le domaine concerné afin de parvenir à une perception commune des problèmes et à trouver ensemble des solutions.	Exemples d'identification des domaines d'intérêt.  Clarté des difficultés et des solutions proposées.	Donneurs présents dans les pays partenaires et les gouvernements partenaires.  Donneurs présents dans les pays partenaires.

## Chapitre 3

# Mesure des performances dans la gestion des finances publiques

**Résumé.** Des systèmes de gestion financière robustes sont indispensables à la réalisation des objectifs de développement. C'est pourquoi, les diagnostics en matière de gestion des finances publiques jouent un rôle important – et croissant – auprès des gouvernements et des donateurs en tant que sources d'information sur l'état des systèmes de gestion financière des pays partenaires. Ils permettent, en outre, de définir les risques et les contraintes qui entravent la mise en œuvre des programmes de développement et l'utilisation des ressources des donateurs. De ce fait, les pays partenaires comme les donateurs ont intérêt à pouvoir suivre l'amélioration au fil du temps des systèmes de gestion des finances publiques. Ils sont aidés en cela par un cadre de mesure des performances – et un ensemble de réformes – fondé sur les informations présentées dans les diagnostics et autres travaux analytiques.

La multiplication des outils de diagnostic ces dernières années et l'absence de coordination dans leur application peuvent, néanmoins, conduire à des duplications inutiles et à des coûts de transaction élevés du côté des pays partenaires.

Ce chapitre expose les bonnes pratiques que les donateurs peuvent adopter pour venir à bout de ces difficultés. Elles devraient permettre de réduire le nombre des diagnostics indépendants réalisés dans les pays partenaires, l'objectif étant d'assurer une couverture totale des besoins sans duplication du travail. Compte tenu de l'absence d'un cadre de mesure des performances complet et agréé à l'échelon international, l'adoption par les donateurs d'indicateurs communs de performance pour tous les pays devrait permettre d'éviter que les gouvernements partenaires soient confrontés à un nombre excessif d'objectifs potentiellement contradictoires, et favoriser la coordination des efforts entrepris par les donateurs pour renforcer les capacités des pays partenaires.

## Aspects clés

Une gestion financière efficace des ressources publiques est indispensable à la réalisation des objectifs des programmes de développement. Elle encourage par ailleurs le sens des responsabilités dans les pays en développement et fournit aux donateurs des garanties quant à l'utilisation de leurs fonds. Il est essentiel, pour toutes les formes d'aide, qu'existent dans les pays partenaires des systèmes de gestion financière solides ; ces derniers revêtent cependant une importance particulière pour l'appui budgétaire, lorsque les fonds mis à disposition par les donateurs ne sont pas affectés au financement de dépenses précises. Les diagnostics en matière de gestion des finances publiques constituent une source d'informations de plus en plus importante pour les gouvernements et des donateurs. Ils témoignent de l'état des systèmes de gestion des finances publiques, des risques et des contraintes que ces derniers font peser sur la mise en œuvre des programmes de développement et de l'utilisation des ressources émanant des donateurs (encadré 3.1)<sup>1</sup>. Les diagnostics et l'évaluation des performances aident les gouvernements à élaborer des stratégies d'amélioration de la gestion des finances publiques.

### Encadré 3.1. Qu'est-ce qu'un diagnostic ?

On entend par diagnostic l'examen du système et des pratiques de gestion des finances publiques d'un pays partenaire. Il ne s'agit généralement pas d'un audit et il ne porte pas sur des postes de dépenses particuliers. Il ne distribue ni satisfecit ni mauvaises notes au pays concerné sur la capacité de son système à gérer des fonds extérieurs. En revanche, il fournit aux donateurs et aux gouvernements des informations concernant :

- Les points forts et les lacunes des systèmes de gestion des finances publiques.
- Les risques auxquels pourraient se trouver exposés les fonds dont l'affectation se fait par le biais de ces systèmes.
- Les programmes nationaux visant à améliorer ces systèmes.

Les diagnostics renseignent sur les atouts et les faiblesses des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. Ils aident les pays dans leurs efforts pour améliorer les performances de leurs systèmes de gestion, contribuant ainsi à l'obtention de meilleurs résultats en matière de développement. Ils fournissent en outre des informations permettant aux donateurs d'évaluer les risques d'une utilisation de leurs fonds non conforme aux accords ou aux objectifs prévus. Les pays partenaires comme les donateurs ont donc intérêt à pouvoir compter sur des diagnostics de grande qualité.

Ces dernières années, la proportion de fonds consacrés au développement par le biais des systèmes financiers des pays partenaires a augmenté considérablement. Les efforts déployés par les donateurs pour mieux connaître le fonctionnement de ces systèmes ont créé le risque d'une multiplication désordonnée des outils de diagnostic. Pour les pays en développement, il s'ensuit qu'une part excessive de leurs ressources administratives

– pourtant limitées – peut se trouver mobilisée dans le simple but de satisfaire aux exigences de nombreux donateurs. Pour les organismes de développement, cette situation peut être source de doubles emplois inutiles. Il est donc particulièrement recommandé, pour les donateurs comme pour les pays partenaires, d’harmoniser les différents outils de diagnostic et de les inscrire dans un programme cohérent, échelonné dans le temps et visant à renforcer la gestion des finances publiques. Cette gestion ferait elle-même partie intégrante des stratégies des donateurs en matière d’assistance aux pays et de la stratégie du pays partenaire pour lutter contre la pauvreté.

Le diagnostic enregistre la situation en matière de gestion des finances publiques à un moment donné. Il est dans l’intérêt des pays partenaires, comme dans celui des donateurs, de pouvoir suivre au fil du temps l’amélioration des systèmes de gestion. Un cadre de mesure des performances – et un ensemble de réformes – les y aident en exploitant les informations présentées dans les diagnostics.

Les diagnostics officiels sur la gestion des finances publiques sont pour la plupart en pleine évolution. Différents outils de diagnostic sont utilisés. La liste des principaux outils de diagnostic figure dans l’encadré 3.2, avec une brève description de leurs caractéristiques respectives. Parallèlement à ces examens officiels, des travaux importants sont fréquemment effectués dans le cadre de projets particuliers d’assistance technique, ou de la préparation et de la mise en œuvre d’activités financées par les donateurs.

## Objet

Le présent chapitre a pour objet de définir un ensemble de bonnes pratiques grâce auxquelles les donateurs et les gouvernements pourraient collaborer afin de rendre plus efficaces les diagnostics et l’évaluation des performances en matière de gestion des finances publiques. Il est axé notamment sur quatre objectifs particuliers :

- **Optimiser les avantages du point de vue du développement** – Les diagnostics apportent une contribution précieuse aux efforts des pays pour améliorer leurs systèmes de gestion des finances publiques. Il est possible d’en améliorer la qualité et l’impact en encourageant les pays à mieux les prendre en charge et en améliorant la consultation, ainsi qu’en intégrant les diagnostics dans les cycles décisionnels des gouvernements et des donateurs, tant pour les programmes d’assistance aux pays que pour les stratégies de lutte contre la pauvreté.
- **Rendre les informations plus accessibles** – Le partage, entre donateurs et pays partenaires, des informations et des connaissances découlant des diagnostics renforce la portée de ces derniers
- **Rationaliser les diagnostics** – Ceux-ci doivent permettre d’examiner dans leur intégralité les questions liées à la gestion des finances publiques tout en évitant les doubles emplois inutiles. Les donateurs doivent réduire la charge administrative qui pèse sur les pays en développement en limitant le nombre des diagnostics et en veillant à mieux les coordonner.
- **Fournir un cadre de mesure des performances en matière de gestion des finances publiques** – Il est dans l’intérêt des pays partenaires comme des donateurs de pouvoir suivre l’amélioration au fil du temps des systèmes de gestion des finances publiques, dont les diagnostics sont le reflet. Ce chapitre fournit des orientations générales sur la manière dont les donateurs pourraient aborder cette question nouvelle dans les différents pays partenaires.

### Encadré 3.2. Outils de diagnostic actuels

**Évaluation de la redevabilité financière dans les pays (CFAA – Banque mondiale)** – Cet outil vise à une meilleure connaissance des dispositions en vigueur dans les pays clients en matière de gestion des finances publiques et de redevabilité financière.

**Examen des dépenses publiques (PER – Banque mondiale)** – Cet examen permet d’analyser la situation budgétaire des pays bénéficiaires, leurs politiques de dépenses – en déterminant notamment dans quelle mesure ces politiques sont favorables aux pauvres – ainsi que leurs systèmes de gestion des dépenses publiques.

**Rapports analytiques sur la passation des marchés dans un pays (CPAR – Banque mondiale)** – Les CPAR portent sur les institutions chargées des marchés publics et sur les pratiques en vigueur en la matière dans les pays emprunteurs.

**Suivi et évaluation des dépenses dans les pays pauvres très endettés (PPTE – Banque mondiale et FMI)** – Cet outil permet d’évaluer, au moyen de 15 étalons, la capacité des systèmes de gestion des finances publiques des PPTE à assurer le suivi des dépenses visant à réduire la pauvreté.

**Vérification de la transparence fiscale (ROSC – FMI)** – Il s’agit d’un élément des Rapports sur le respect des normes et des codes, qui s’inspire du Code des bonnes pratiques sur la transparence fiscale adopté par le FMI en 1998.

**Diagnostic sur la comptabilité et l’audit (Banque asiatique de développement)** – Cet outil permet d’examiner les pratiques de gestion financière et de gouvernance des secteurs public et privé dans les pays emprunteurs.

**Évaluations *ex ante* de la gestion financière des pays (Commission européenne)** – En règle générale, la CE effectue des audits de son appui budgétaire « ciblé » en vue de déterminer les dépenses « admissibles » et « non admissibles ». S’agissant de l’appui budgétaire qui sera accordé dans l’avenir, toutefois, elle met actuellement au point une approche nouvelle, qui consiste à recourir à des évaluations *ex ante* de la gestion des finances publiques, en s’appuyant à la fois sur des diagnostics menés par d’autres donneurs/ gouvernements et sur un « test de conformité » permettant de disposer d’observations sur les performances des systèmes de gestion des finances publiques.

**Évaluation des pays en matière d’imputabilité et de transparence (PNUD)** – Cet outil de diagnostic (CONTACT) a pour objet d’aider les gouvernements et les consultants à conduire des missions visant à évaluer les systèmes de gestion des finances publiques.

Les pratiques présentées dans le présent guide sont alignées sur celles que décrit le Guide des bonnes pratiques intitulé *Travaux analytiques au niveau des pays et préparation des projets et des programmes*.

## Principes directeurs

### Diagnostiques

Le présent chapitre définit les principes ci-après concernant l’élaboration des bonnes pratiques à adopter en matière de diagnostics :

- **Les gouvernements des pays partenaires doivent être pleinement associés au processus et prendre en charge les examens de diagnostic** – Il est possible d’associer davantage les pays partenaires à la conduite des diagnostics ; le présent chapitre suggère plusieurs bonnes pratiques à cette fin. La qualité des examens de diagnostic devrait s’en

trouver rehaussée, et les donateurs ainsi que les pays partenaires seraient davantage enclins à renforcer les systèmes de gestion des finances publiques.

- **L'harmonisation des diagnostics allège la charge qui pèse sur les pays partenaires** – Les donateurs doivent rationaliser la portée, le calendrier et la réalisation proprement dite des examens de diagnostic afin d'éviter les doubles emplois, et rechercher dans la mesure du possible la réponse à leurs questions dans les diagnostics menés par d'autres donateurs.
- **« Harmonisation » n'est pas synonyme de « standardisation »** – Dans de nombreux pays bénéficiant d'une aide au développement, les systèmes de gestion des finances publiques pourraient tomber très en deçà des bonnes pratiques internationalement reconnues. Ce n'est pas pour autant qu'il ne faut pas fournir une aide financière à ces pays. Chaque donneur doit déterminer le niveau de risque qu'il peut accepter de prendre en apportant des fonds au budget du pays partenaire, par rapport aux avantages en termes de développement. Différents donateurs peuvent donc prendre des décisions différentes à partir d'un même diagnostic.
- **Les diagnostics doivent tenir compte de la situation du pays en matière de développement** – L'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques fait partie du programme de développement global, conduit par le pays partenaire avec le soutien des donateurs. Le diagnostic sera influencé par les stratégies globales de soutien du pays, auxquelles il apportera également une contribution. Les diagnostics doivent s'intégrer dans un processus échelonné dans le temps, et ne pas être considérés comme une évaluation effectuée une fois pour toutes.
- **Les diagnostics doivent s'effectuer selon un processus ouvert et transparent** – Il convient de procéder à des consultations approfondies avec la totalité des parties prenantes avant de mener à bien l'examen, afin d'éviter toute surprise lors de la publication du rapport définitif.
- **Il est indispensable de comprendre le contexte institutionnel et les méthodes de gouvernance du pays** – L'examen visant à établir un diagnostic sur le système de gestion des finances publiques d'un pays n'est pas un simple exercice technique. Il exige une totale compréhension des principes de gouvernance en vigueur dans ce pays, des règles informelles et des mécanismes d'incitation, ainsi que des facteurs susceptibles de compromettre la fourniture efficace et efficiente de services publics : gaspillage, mauvaise gestion et corruption.

### **Mesure des performances**

La définition des bonnes pratiques à adopter pour la mesure des performances s'appuie sur les principes suivants :

- **Le cadre de mesure des performances doit englober les aspects cruciaux de la gestion des finances publiques** – Établissement, exécution et examen du budget, rapports budgétaires – et être pleinement intégré dans le processus de diagnostic.
- **Le cadre de mesure des performances doit tenir compte, le cas échéant, des codes et des normes internationalement acceptés** qui représentent l'objectif à atteindre pour les systèmes de gestion des finances publiques. Deux impératifs en découlent :
  - ❖ Il importe d'élaborer des codes et des normes dans les secteurs où il n'en existe pas.
  - ❖ Les pays en développement doivent participer pleinement à l'élaboration de ces codes et normes.



- **S'agissant des aspects cruciaux à examiner, la mesure des performances doit être exhaustive sans excès.** Elle doit être aisément compréhensible, présenter un bon rapport coût-efficacité et être modulable ; elle doit aussi pouvoir faire l'objet d'un suivi régulier. Elle doit être acceptable à la fois par les pays en développement et les organismes donateurs et, le cas échéant, être compatible avec les normes et codes internationaux existants ou proposés.
- **Bien qu'il soit impossible d'avoir un système global unique de mesure des performances de gestion des finances publiques, il importe d'éviter la multiplication des indicateurs.** En plus de ceux portant sur l'efficacité générale du système, il peut s'avérer utile de disposer d'indicateurs plus précis sur des aspects ou des domaines particuliers de la gestion des finances publiques, par exemple : les marchés publics, les contrôles internes et les audits externes.

## Bonnes pratiques en matière de diagnostics

### *Planification de l'examen de diagnostic*

Dans toute la mesure du possible, les donateurs doivent s'efforcer de s'en remettre aux diagnostics déjà disponibles, ou à ceux qui le seront dans un délai raisonnable, pour obtenir les informations dont ils ont besoin.

Lorsque les diagnostics existants ne permettent pas de répondre aux attentes de certains donateurs, ceux-ci doivent veiller à limiter les doubles emplois inutiles en collaborant avec d'autres donateurs ou avec d'autres parties prenantes, et en communiquant les conclusions de leurs propres diagnostics.

Tous les donateurs doivent accepter d'échanger des informations sur leurs projets de diagnostics concernant un pays particulier.

Les raisons ayant suscité le diagnostic ainsi que le lien avec la stratégie globale du pays en matière de développement et les stratégies des donateurs, doivent être connus de tous les participants et acceptés par eux dès le début du processus.

La collaboration est aussi importante entre le pays partenaire et les donateurs qu'entre les donateurs. Elle peut donc revêtir différentes formes :

- **Réalisation conjointe du diagnostic** – Les travaux sont menés par le personnel ou les consultants engagés par les partenaires du programme de développement, y compris le pays lui-même, quel que soit le nombre de ces partenaires.
- **Un ou plusieurs partenaires se chargent de l'examen** – Il peut s'agir du pays partenaire qui procède à une auto-évaluation – les donateurs effectuant les vérifications appropriées – ou d'un ou plusieurs donateurs agissant pour le compte d'un groupe plus important, les autres fournissant le financement ou des moyens techniques particuliers, ou marquant leur intention d'exploiter les résultats de l'étude.

### *Conduite de l'examen*

La nature et l'ampleur de cette collaboration doivent être définies par écrit au début du processus de planification. Il convient de prévoir à ce stade :

- ❖ Le rôle du pays partenaire dans la réalisation du diagnostic.
- ❖ Si les activités des différents donateurs donneront lieu à l'établissement d'un rapport conjoint ou de rapports distincts.
- ❖ S'il est prévu d'établir un rapport conjoint et une note introductive conjointe.



- ❖ Les donneurs qui pourraient avoir un rôle prépondérant, et ceux dont le rôle serait plutôt secondaire. Lorsqu'un grand nombre de donneurs sont intéressés par un diagnostic, il peut s'avérer nécessaire de limiter la participation directe de certains d'entre eux, afin que le processus ne devienne pas trop coûteux par rapport aux résultats escomptés. Cette mesure est prise d'un commun accord.
- ❖ Le personnel nécessaire ainsi que la répartition des travaux et des coûts entre les participants.
- ❖ Les modalités de communication des conclusions aux autres parties prenantes.

L'obtention d'informations objectives sur la qualité d'un système de gestion des finances publiques nécessite une consultation avec l'ensemble des protagonistes dans le pays partenaire. Outre les principaux ministères comme le ministère des Finances, il s'agira des ministères exécutant des fonds, des Parlements, des milieux d'affaires et de la société civile.

Des réunions sont organisées régulièrement tout au long de l'exercice, de sorte que tous les participants puissent être tenus informés de l'avancement des travaux et des premières conclusions. Le pays partenaire doit être encouragé à communiquer les projets de conclusions aux autres parties prenantes avant leur mise au point définitive.

### **Assurance de qualité**

Tous les participants ont intérêt à ce que le diagnostic soit de qualité. Dans le cas d'études réalisées conjointement, les modalités relatives à l'assurance de la qualité doivent être arrêtées au stade de la planification et énoncées dans un document reconnu par l'ensemble des participants. Ces modalités prévoient généralement un examen périodique des travaux accomplis par chaque organisme participant, ainsi que l'approbation des autres avant publication du rapport.

### **Communication du rapport consécutif à l'examen**

Les rapports doivent être communiqués, dans toute la mesure du possible, conformément à la politique des différents donneurs en matière de diffusion d'informations et à l'accord préalablement conclu avec le pays partenaire<sup>2</sup>.

### **Suivi**

Les donneurs et le pays partenaire devront s'entendre sur le fait que le diagnostic a pour objet de parvenir à un meilleur fonctionnement du système de gestion des finances publiques. Cet accord devrait conduire à l'élaboration d'un plan d'action concerté et à la définition d'activités de suivi.

S'agissant du suivi, la collaboration est importante ; elle devrait porter également sur l'identification des besoins en matière de développement des capacités et sur l'apport d'une assistance technique en cas de besoin. Le pays partenaire doit assurer la coordination de ce processus et éviter la rivalité entre les donneurs.

### **Actualisation du diagnostic**

Le diagnostic étant un outil de connaissance, il importe que les informations soient tenues à jour. S'il est concevable de n'effectuer un examen de diagnostic complet que tous les trois ou quatre ans, la mise à jour de l'évaluation globale, en revanche, doit être annuelle. Cela suppose de pouvoir s'appuyer sur des indicateurs de performance fiables en

### Encadré 3.3. **Amélioration du contrôle des dépenses publiques par la collectivité**

**Bangladesh** – Au cours de la période 1999-2000, la Banque mondiale et le PNUD ont effectué une évaluation de la redevabilité financière dans ce pays avec la participation du ministère des Finances, des ministères techniques, des organes parlementaires de contrôle ainsi que de cabinets comptables privés. L'évaluation a porté sur la qualité de la redevabilité et de la transparence financières au Bangladesh, et abouti à des recommandations d'amélioration. Les normes et pratiques de gestion financière des organismes utilisant des fonds publics ont été comparées aux bonnes pratiques internationales et à celles d'organismes de contrôle externe – neuf Directions de l'audit de la « Cour des comptes » bangladaise, commissions parlementaires chargées des dépenses publiques, organismes d'aide et médias. L'opération englobait une évaluation des mesures à prendre successivement pour réorienter l'action des donateurs non plus vers l'appui de projets mais vers l'appui budgétaire et les programmes sectoriels. Parmi les mesures prises par les pouvoirs publics à la suite de cette évaluation figure la création d'une Commission d'examen des dépenses publiques indépendante, dirigée par un ancien président de la « Cour des comptes » à la retraite. Chaque année, cette commission examinera l'ensemble des aspects des dépenses publiques et fera rapport au gouvernement et au Parlement.

### Encadré 3.4. **Soutien des partenaires au processus de diagnostic conduit par le gouvernement**

**Tanzanie** – Le gouvernement de la Tanzanie prend en charge et conduit le programme de diagnostic sur la gestion des finances publiques – ce qui explique son succès. Ce programme, dont l'élément central est l'examen des dépenses publiques, fait partie intégrante du cycle budgétaire du pays ; il regroupe une large sélection de parties prenantes et privilégie un partenariat étroit avec les donateurs.

L'examen des dépenses publiques, qui consiste habituellement en une évaluation externe du système de gestion budgétaire, joue ici un rôle quelque peu différent en soutenant le programme mis en œuvre par le gouvernement pour améliorer cette gestion budgétaire dans un cadre de dépenses à moyen terme. Ce processus favorise une meilleure coordination entre les donateurs en veillant à ce que l'aide fournie soit compatible avec les objectifs et les priorités budgétaires, tout en s'intégrant toujours davantage dans le budget.

A cet examen se sont ajoutés récemment l'évaluation de la responsabilité financière dans les pays (menée conjointement par la Banque mondiale et le Department for International Development, publiée comme document officiel et mise à la disposition de tous les donateurs) et le Rapport analytique sur la passation des marchés dans les pays, qui portent sur des aspects essentiels de l'exécution des budgets. Le programme est intéressant à plus d'un titre : a) les donateurs informent tous les participants de l'expérience qu'ils ont pu acquérir dans certains domaines ou sur des thèmes particuliers ; b) les ressources affectées à la réalisation d'études techniques sur des questions budgétaires sont utilisées de façon plus judicieuse ; c) les questions budgétaires prennent une importance accrue dans les travaux de toutes les parties ; d) le programme offre aux donateurs qui le souhaitent un moyen de passer du financement d'un projet à un appui budgétaire.

matière de gestion des finances publiques. Il serait souhaitable que cette activité puisse être menée au moyen d'un mécanisme mis au point conjointement par le pays partenaire et les donateurs, et intégré dans le cycle budgétaire du pays.

## Bonnes pratiques en matière de mesure des performances

Les activités menées dans ce domaine étant nouvelles, les bonnes pratiques ne sont pas encore entièrement définies. Toutefois, au vu des travaux accomplis à ce jour, les aspects ci-après paraissent importants :

- Les pays partenaires et les donateurs doivent coopérer pour l'élaboration et le suivi des indicateurs de performances spécifiques au pays concerné en matière de gestion des finances publiques.
- La collaboration entre donateurs doit s'inscrire dans la stratégie conduite par le gouvernement partenaire en vue d'améliorer la gestion globale des finances publiques du pays partenaire, les mesures de performance étant parfaitement intégrées au processus de diagnostic et aux efforts axés sur le renforcement des capacités. L'adoption d'indicateurs de performance communs peut permettre d'éviter que les gouvernements partenaires soient confrontés à un nombre excessif d'objectifs potentiellement contradictoires, et favoriser la coordination des efforts entrepris par les donateurs pour renforcer les capacités des pays partenaires.
- Comme il n'existe encore aucun cadre d'ensemble de mesure des performances qui soit accepté à l'échelon international, les donateurs devraient contribuer aux travaux consacrés à la mise en place d'un tel cadre. Ils devraient également veiller à ce que la situation et le point de vue des pays en développement soient pris en compte. Le cas échéant, les donateurs devraient être guidés par les normes, codes et approches internationaux existants lors de la définition des objectifs de performance par pays, adaptés à la situation du pays (encadré 3.5 ci-après).

### Encadré 3.5. **Éléments d'un cadre international en cours de mise en place pour la mesure des performances**

- Normes internationales, comme les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) de la Fédération internationale des comptables, et les normes d'audit de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Les travaux commencent également sur les IPSAS concernant l'assistance au développement et les rapports budgétaires.
- Codes de bonne pratique, comme le Code de bonnes pratiques en matière de transparence budgétaire (FMI) et les procédures de classification budgétaire promulguées par le FMI (Statistiques de finances publiques) et les Nations Unies (Classification des fonctions des administrations publiques – COFOG).
- Étalons existants : ensemble de 15 étalons d'évaluation des performances dans la gestion des finances publiques, utilisés par le FMI et la Banque mondiale pour le suivi des dépenses visant à réduire la pauvreté dans les pays pauvres très endettés (PPTE). Une version actualisée de ces étalons sera disponible en 2003. Par ailleurs, le DFID (Royaume-Uni) a élaboré des références pour évaluer les performances en matière de gestion des finances publiques dans le contexte de la gestion du risque fiduciaire en cas de contribution directe au budget d'un pays.

- Les indicateurs de performances dans le domaine de la gestion des finances publiques aident les donneurs à évaluer les risques concernant leurs programmes. S'il est vrai que les donneurs doivent collaborer afin d'élaborer des indicateurs de performances dans les différents pays, chacun détermine pour lui-même la nature et le volume des transferts de ressources qu'il est prêt à consentir, dans une situation donnée, en tenant compte des mesures arrêtées précédemment.

### Notes

1. La gestion financière publique englobe toutes les phases du cycle budgétaire, dont la préparation du budget, la passation de marchés publics, le contrôle et l'audit internes, les modalités de suivi et de compte rendu ainsi que les audits externes. Les grands objectifs de la gestion publique sont de parvenir à une discipline budgétaire globale, d'affecter les ressources en fonction des besoins prioritaires et d'offrir des services publics de manière efficiente et efficace.
2. Voir le site Internet relatif aux analyses par pays ([www.countryanalyticwork.net](http://www.countryanalyticwork.net)) également mentionné dans le Guide des bonnes pratiques intitulé *Travaux analytiques au niveau des pays et préparation des projets et des programmes*.

## NOTE D'ORIENTATION TECHNIQUE

## Note 3.1

*Indicateurs de bonnes pratiques en matière de mesure des performances dans la gestion des finances publiques*

Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
Nécessité d'éviter les doubles emplois.	Réduction du nombre d'exams de diagnostic sur un même domaine. Réduction du nombre de missions effectuées par les donneurs.	Site Internet relatif aux analyses par pays.
Amélioration de l'impact des diagnostics.	Proportion de diagnostics effectués dans le contexte de la stratégie nationale. Proportion de diagnostics réalisés au moyen de mécanismes mis au point conjointement.	Informations concernant les programmes nationaux et site Internet relatif aux analyses par pays.
Renforcement des capacités du pays partenaire en matière de gestion des finances publiques.	Consensus entre le gouvernement du pays partenaire et les donateurs sur les étalons à adopter pour l'évaluation des performances en matière de gestion des finances publiques. Approche retenue concernant le développement des capacités de gestion des finances publiques.	Programmes annoncés par les pays partenaires et les donateurs, rapports d'avancement y afférents.

## Chapitre 4

# Compte rendu et suivi

**Résumé.** *Le compte rendu et le suivi de l'aide au développement sont essentiels à une mise en œuvre efficace de l'aide. D'une part, ils permettent de s'assurer que les fonds sont bien affectés aux usages convenus. D'autre part, ils apportent aussi des informations utiles pour déterminer si une politique, une stratégie ou un projet de développement est exécuté conformément aux objectifs qui leur ont été assignés. C'est pourquoi, donateurs et pays partenaires ont les uns comme les autres intérêt à ce que cet exercice soit effectué de façon optimale.*

*L'un des problèmes qui se posent réside dans le fait que beaucoup de systèmes de compte rendu et de suivi ont été conçus pour satisfaire aux exigences des donateurs en matière d'information, et non pour répondre aux priorités des pays partenaires. De plus, la duplication des systèmes de compte rendu et de suivi soumettent les ressources déjà limitées des partenaires à des pressions concurrentes. Cette situation rend difficile pour ces derniers l'utilisation d'informations pertinentes et à jour pour leurs propres stratégies de développement.*

*Dans ce chapitre sont exposées les bonnes pratiques que les donateurs peuvent adopter pour répondre à ces préoccupations. Si elles sont appliquées, elles permettront de renforcer les moyens dont disposent les pays partenaires pour assurer la gestion et le suivi de leurs programmes de développement. Elles allégeront la charge qui pèse sur l'administration de ces pays. Enfin, elles amélioreront la transparence en rendant plus accessibles les informations essentielles concernant le développement.*

## Aspects clés

Les donateurs financent actuellement plus de 50 000 projets et programmes de développement dans le monde. Dans la plupart des cas, il leur est demandé de rendre compte de l'utilisation des fonds, ce qui peut créer une charge administrative importante. Une étude récente indiquait par exemple que :

Pour un pays d'Afrique, on peut estimer sans exagérer que 600 projets se traduisent en 2 400 rapports trimestriels soumis à différents organismes de contrôle ; et l'organisation de plus de 1 000 missions annuelles consacrées à des activités d'examen, de suivi et d'évaluation. Chaque mission souhaite rencontrer les principaux responsables, et chacune invitera le gouvernement à faire des observations sur les rapports établis<sup>1</sup>.

Il arrive souvent, par conséquent, que les exigences des donateurs, prises dans leur globalité, dépassent la capacité des pays partenaires à fournir en temps voulu des informations utiles.

Il convient cependant de faire la part des choses, et de bien mesurer le coût des activités de compte rendu et de suivi par rapport aux avantages qu'elles présentent. Ces derniers peuvent se résumer comme suit : premièrement, l'exercice permet de fournir des données et des éléments essentiels pour dégager des enseignements, fixer les priorités et planifier en connaissance de cause. Deuxièmement, il permet de s'assurer que les fonds sont affectés conformément aux objectifs convenus, condition indispensable à une coopération durable. Troisièmement, le compte rendu et le suivi apportent des informations permettant de déterminer si une politique, une stratégie, un programme ou un projet de développement sont exécutés comme prévu et vont bien dans le sens des objectifs définis. Donneurs et pays partenaires ont donc les uns comme les autres intérêt à ce que cet exercice soit effectué de façon optimale.

Aux fins du présent chapitre, « compte rendu et suivi » désignent l'ensemble des activités qui fournissent aux principales parties prenantes (gouvernements, société civile et donateurs) des informations à l'appui des politiques, programmes et projets de développement. Les aspects financiers sont abordés dans un chapitre séparé<sup>2</sup>. Bien que les termes « compte rendu » et « suivi » soient fréquemment associés dans le présent chapitre, ils recouvrent des activités différentes :

- **Compte rendu** : Tâches nécessaires à la collecte d'informations qui seront ensuite présentées sous forme de rapport (écrit ou verbal). Sont englobées ici les missions organisées par les donateurs dans les pays partenaires.
- **Suivi** : Évaluation des informations pertinentes sur l'avancement de la mise en œuvre d'un projet, d'un programme ou d'une politique et sur la réalisation de ses objectifs. Le suivi fournit également des informations sur le contexte (économique, social et politique) susceptible d'influer sur les résultats en matière de développement.

#### Encadré 4.1. Principaux concepts utilisés dans le cadre du compte rendu et du suivi

**Suivi** : Il convient de faire la distinction entre le *suivi de la mise en œuvre*, relatif à l'avancement des activités, à l'exécution du programme de travail et à l'utilisation du budget, et le *suivi des résultats*, qui consiste à mesurer les résultats obtenus et la réalisation des objectifs du projet.

**Évaluation** : Processus consistant à déterminer dans quelle mesure les objectifs fixés pour un projet ont pu être atteints, en fonction de plusieurs critères : pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité. L'évaluation peut avoir lieu au cours de la mise en œuvre (évaluation à mi-parcours), à la fin du projet (évaluation finale) ou après la clôture du projet (évaluation *ex post*).

**Indicateurs** : Moyens permettant de mesurer les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs. Ils précisent ce qui doit être mesuré afin de suivre et d'évaluer les performances des politiques, projets et programmes. Les catégories ci-après offrent un moyen commode de classer les différents types d'indicateurs :

- **Intrants** – Mesure des ressources à fournir, par exemple : nombre de vaccins achetés.
- **Extrants** – Mesure des biens et services fournis, par exemple : nombre d'enfants vaccinés.
- **Réalisation** – Mesure des résultats intermédiaires obtenus par rapport aux objectifs d'une intervention, par exemple : pourcentage d'enfants ayant contracté la rougeole.
- **Impact** – Mesure des résultats à long terme ou des changements induits directement ou indirectement, de façon délibérée ou non, par exemple : taux de mortalité infantile.

En d'autres termes, les activités de suivi et de compte rendu permettent d'obtenir des informations utiles afin de déterminer si l'aide au développement s'effectue comme prévu et si elle atteint ses objectifs.

## Objet

Le présent chapitre expose un ensemble de principes directeurs et de bonnes pratiques que les donateurs peuvent adopter pour renforcer les activités de compte rendu et de suivi de manière à alléger la charge qui pèse sur les pays partenaires et à promouvoir la mise en place de systèmes renforçant la responsabilité de ces derniers. Les objectifs sont plus précisément les suivants :

- **Renforcer la capacité des pays partenaires à gérer leurs propres plans de développement et à en suivre la mise en œuvre** – En incitant les donateurs à utiliser pour leurs propres besoins et à soutenir, chaque fois que possible, les systèmes d'information et de suivi de ces pays.
- **Encourager les donateurs à se satisfaire d'un seul rapport pour chaque opération** – Pour autant que ce rapport (au niveau du projet, du secteur ou du pays) fournisse aux principales parties prenantes, partenaires et donateurs, les informations dont ils ont besoin.
- **Encourager les donateurs à se satisfaire d'un cadre de suivi unique pour chaque opération** – Pour autant que ce mécanisme (au niveau du projet, du secteur ou du pays) permette aux principales parties prenantes, partenaires et donateurs d'obtenir les informations dont ils ont besoin.



- **Améliorer la transparence et l'accès aux informations découlant du suivi** – En faisant en sorte que les informations essentielles soient aisément accessibles aux parties prenantes et aux décideurs. Dans ce contexte, l'utilisation judicieuse des nouvelles technologies de l'information (Internet, messagerie électronique, etc.) est un moyen relativement peu coûteux d'améliorer l'accès aux informations.
- **Réduire le nombre de missions et d'examens que les donateurs entreprennent** – En faisant en sorte que ceux-ci ne soient effectués que si toutes les parties intéressées les jugent nécessaires à des fins de transparence ou d'enrichissement des connaissances.

## Principes directeurs

La réalisation des objectifs énoncés dans le présent chapitre constitue un défi de taille qui engagera les pays partenaires, les donateurs et les principales parties prenantes dans les pays (société civile, ONG, etc.) dans un processus à moyen terme. Les bonnes pratiques définies ici devraient aider les donateurs à relever ce défi ; les principes ci-après ont été pris en compte pour leur élaboration :

- **Les systèmes de suivi et de compte rendu doivent être pris en charge par les pays partenaires, qui en assurent la mise en œuvre** – Il est indispensable que les pays prennent l'initiative des discussions sur l'examen des mécanismes de compte rendu et de suivi avec les donateurs. Cette capacité de prendre les choses en main, ainsi qu'une volonté manifeste d'aborder les aspects institutionnels, sont des conditions préalables à toute évolution des relations avec les donateurs quant à l'aide qu'ils apportent.
- **Les donateurs doivent s'efforcer, en coopération avec les pays partenaires, de faire confiance aux systèmes de compte rendu et de suivi dont les pays assurent la prise en charge** – Les systèmes de compte rendu et de suivi, trop souvent conçus pour satisfaire aux intérêts et aux préoccupations des donateurs, ont fréquemment été mis en œuvre par le personnel de ces derniers ou par des consultants engagés par les donateurs, sans que les pays partenaires soient suffisamment associés au processus. Les donateurs doivent adopter avec leurs partenaires une approche participative afin de renforcer les capacités des pays et de répondre à leurs attentes en matière de gestion axée sur les résultats.
- **Les systèmes de compte rendu et de suivi doivent être utilisés à l'appui des besoins des pays partenaires en matière d'information** – Les gouvernements des pays partenaires – et les différentes parties prenantes dans les pays (société civile, législateur, etc.) doivent entretenir un dialogue permanent quant à leurs attentes en matière de reddition de comptes. Les donateurs doivent s'employer, avec les pays partenaires, à favoriser ce dialogue tout en s'accordant sur des modalités qui permettent de garantir aux donateurs la transparence extérieure voulue. Tant les gouvernements des pays partenaires que les donateurs doivent être comptables vis-à-vis des bénéficiaires en dernier ressort de la coopération pour le développement.
- **Simplification et harmonisation des systèmes : un défi majeur** – Compte tenu du fait que les donateurs s'appuient de plus en plus sur les systèmes des pays partenaires, il importe que leurs besoins en informations ne surchargent pas ces systèmes, ni ne détournent les capacités existantes de leurs fonctions initiales. Une façon d'éviter cet écueil consiste à simplifier et à harmoniser les systèmes de compte rendu et de suivi qu'utilisent les donateurs, ainsi qu'à en organiser l'utilisation en fonction de la politique et des processus budgétaires nationaux.

#### Encadré 4.2. Enseignements et défis dans les domaines du compte rendu et du suivi

##### Enseignements antérieurs

- Un petit nombre de données fiables est plus utile qu'une grande quantité de données incertaines.
- Il est souhaitable de privilégier la continuité en axant les activités de suivi et de compte-rendu sur un petit groupe d'indicateurs clés.
- Il faut associer les méthodes de suivi quantitatives et participatives (qualitatives).

##### Enseignements récents

- Les modalités de suivi « sur mesure » répondent aux exigences locales, ce qui est rarement le cas du suivi « prêt-à-porter ».
- Il est difficile – et peu intéressant du point de vue de l'efficacité du développement – d'attribuer un impact particulier à des projets d'aide spécifiques.

##### Défis à venir

- Concevoir les systèmes de compte rendu et de suivi en fonction des capacités, demandes et initiatives locales.
- Tenir compte des coûts de renonciation découlant des approches participatives pour les participants eux-mêmes.
- Passer du suivi des projets au suivi des programmes et des politiques, dans le cadre des CSLP partout où c'est possible.

## Bonnes pratiques

En matière de compte rendu et de suivi, on entend par bonnes pratiques les mesures concrètes à prendre pour atteindre les objectifs précités. Elles se répartissent en cinq catégories :

- Utiliser et mettre à profit les systèmes des pays partenaires.
- Assurer la coordination des systèmes de compte rendu et de suivi des donateurs.
- Simplifier les systèmes de compte rendu et de suivi des donateurs.
- Améliorer la transparence de l'information.
- Rationaliser les missions d'examen.

### Utiliser et mettre à profit les systèmes des pays partenaires

Les systèmes de compte rendu et de suivi doivent permettre et encourager l'initiative des pays partenaires. A cette fin, les donateurs doivent s'efforcer d'utiliser et de mettre à profit les systèmes de ces pays. Les bonnes pratiques à adopter dans ce domaine sont les suivantes :

- **Mettre à profit les systèmes des pays partenaires** – Les systèmes de compte rendu et de suivi doivent s'appuyer, chaque fois que cela est possible, sur les institutions et les évaluations de performances nationales ou locales. L'idéal serait qu'ils fournissent des informations sur le financement (y compris sur l'aide fournie), les dépenses budgétaires, l'avancement de la mise en œuvre et les résultats obtenus en matière de lutte contre la pauvreté.

- **Éviter la création de systèmes parallèles** – Les donateurs doivent éviter d'émettre des exigences nécessitant la mise en place de systèmes parallèles par les pays partenaires. Ils doivent respecter les capacités souvent limitées de leurs partenaires en matière de compte rendu et de suivi. Si les donateurs ont besoin d'informations particulières à des fins de gestion, d'apprentissage ou de reddition de comptes, ils doivent assumer le surcroît de coût, partager les informations avec les partenaires et s'abstenir de demander des efforts supplémentaires aux partenaires.

#### Encadré 4.3. Utilisation des systèmes des pays partenaires

**Tanzanie** – Les donateurs ont apporté leur soutien aux efforts visant à intégrer dans les structures gouvernementales le cadre du suivi de la pauvreté. Ils se sont également employés à tirer parti des systèmes de données de routine existants et des travaux du Bureau national des statistiques.

- **S'appuyer sur les stratégies de lutte contre la pauvreté** – Dans les pays mettant en œuvre de telles stratégies, il convient que les donateurs<sup>3</sup> :
  - ❖ Ne cèdent pas à la tentation d'introduire, dans les activités de lutte contre la pauvreté, des indicateurs de performance ne figurant pas dans la matrice politique de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté ; si les donateurs estiment nécessaire de créer de nouveaux indicateurs pour assurer le suivi, dégager des enseignements ou rendre des comptes, ceux-ci doivent être établis en concertation étroite avec les pays partenaires concernés.
  - ❖ S'efforcent de simplifier les indicateurs de performance appliqués pour le financement de ces stratégies nationales de réduction de la pauvreté.
  - ❖ Veillent à ce que les besoins en matière de compte rendu et de suivi au niveau du secteur ou du projet alimentent le système global utilisé dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, et tiennent dûment compte des principaux cycles de la vie administrative du pays, notamment le processus budgétaire et l'élaboration du Rapport annuel sur l'état d'avancement des stratégies de réduction de la pauvreté et du Rapport annuel sur le suivi de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement.
- **Développer les capacités en vue de la mise en place de systèmes durables** – Lorsque les systèmes des pays partenaires ne fournissent pas les informations requises, les donateurs s'efforcent de les améliorer en coopération avec les pays en s'appuyant sur une stratégie nationale clairement définie, reposant sur l'initiative des pays concernés, pour l'aménagement et le renforcement de ces systèmes.
  - ❖ Les donateurs s'emploient, avec les pays partenaires, à rehausser la qualité des données essentielles utilisées pour le suivi.
  - ❖ Donneurs et partenaires veillent à ce que les activités de compte rendu et de suivi portant sur l'impact de l'aide soient axées sur des indicateurs liés aux principaux objectifs d'action et processus de décision des pouvoirs publics (ex. : indicateurs et objectifs du millénaire pour le développement retranscrits à l'échelon national).
  - ❖ Donneurs et partenaires s'efforcent de définir un nombre limité d'indicateurs clés, en vue de la réalisation d'études d'impact à long terme.

#### Encadré 4.4. **Alignement des pratiques sur les systèmes de lutte contre la pauvreté**

**PSA** – Le Partenariat stratégique pour l’Afrique (PSA) a mené récemment trois missions pilotes d’apprentissage par l’action afin d’examiner avec les gouvernements et les donateurs actifs dans les pays concernés la possibilité d’établir un cycle annuel en matière de lutte contre la pauvreté, dans le cadre duquel le financement de l’aide, ainsi que les procédures et les pratiques appliquées dans ce domaine, seraient alignés sur le processus d’examen national et le cycle budgétaire. Ces missions visaient à obtenir des donateurs et des gouvernements un programme de changements et à définir des contraintes bien précises en vue d’une meilleure harmonisation. Elles ont permis de mettre en évidence plusieurs éléments indispensables pour articuler les programmes des donateurs autour de la stratégie de lutte contre la pauvreté et du cycle budgétaire des pays :

- Les gouvernements devront veiller à rendre leur stratégie opérationnelle dans son intégralité, ce qui nécessitera des déclarations de politique générale précises, une plus grande cohérence avec les plans sectoriels, des liens plus étroits avec le budget et une grille d’indicateurs permettant une évaluation annuelle des performances.
- Le calendrier des examens, des engagements et des versements des donateurs devra être modifié afin de coïncider avec le cycle budgétaire des gouvernements concernés. Les missions ont proposé l’élaboration d’un cycle d’examen approfondi.
- Le Rapport annuel peut répondre aux besoins essentiels en matière de compte rendu si les donateurs exposent à l’avance les informations qu’ils souhaitent y voir figurer et évitent des demandes ponctuelles. Les exigences supplémentaires des donateurs doivent être harmonisées dans la mesure du possible.

#### Encadré 4.5. **Renforcement des systèmes des pays partenaires**

**PARIS21** – Le Partenariat statistique au service du développement à l’aube du XXI<sup>e</sup> siècle (PARIS21) est un Consortium créé en 1999 par les Nations Unies, l’OCDE, la Banque mondiale, le FMI et la CE. Cette initiative a pour but de servir de catalyseur pour promouvoir la formulation de politiques fondées sur des données concrètes ainsi que leur suivi dans tous les pays, et en particulier dans les pays en développement. Agissant dans le cadre d’organisations existantes, PARIS21 se propose d’aider les pays à élaborer des systèmes statistiques bien gérés et bénéficiant de ressources appropriées, et de favoriser un dialogue plus productif entre fournisseurs de données et utilisateurs. Il facilite la coordination de la coopération technique ainsi que la mise en commun des compétences, des exemples de bonnes pratiques et d’expériences.

- **Faire participer la société civile** – Les donateurs doivent favoriser la réalisation des activités de compte rendu et de suivi, qui bénéficient du soutien et auxquels participent des protagonistes non gouvernementaux, notamment pour ce qui concerne le suivi des politiques menées. Ce type de procédure contribue à mieux équilibrer les points de vues.

### **Coordination des systèmes de compte rendu et de suivi**

En attendant que les donateurs s'en remettent plus largement aux systèmes de compte-rendu et de suivi des pays partenaires, il convient d'assurer, dans toute la mesure du possible, la coordination de leurs systèmes et de leurs besoins en matière d'information.

- **Définir des procédures communes de compte rendu** – Les donateurs qui assurent conjointement le financement d'un ensemble précis d'activités – qu'elles relèvent de l'aide-projet, de l'aide sectorielle ou de l'appui budgétaire – doivent s'employer à définir, en concertation avec les pays partenaires, la structure, le contenu et la fréquence d'élaboration d'un rapport périodique unique répondant aux besoins de tous les partenaires. Ce rapport devrait traiter de toutes les activités menées dans le domaine considéré, et satisfaire aux exigences des principales parties prenantes dans le pays, ainsi que des différents donateurs, en matière d'information.

#### **Encadré 4.6. Un cadre de suivi unique**

**Bolivie** – Quatre organismes d'aide au développement (la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale, les Pays-Bas et la Suède) ont harmonisé leurs procédures de compte rendu et de suivi pour les besoins de ce programme. Ils ont défini un système de suivi uniformisé en coopération avec le gouvernement de la Bolivie, prévoyant des visites conjointes de donateurs dans le pays et l'acceptation par tous les donateurs d'un rapport unique. Mis en œuvre sous la conduite du gouvernement, ce processus de suivi comporte en outre la tenue régulière de réunions ainsi que des évaluations conjointes de fin d'année sur les résultats, à l'issue desquelles donateurs et pays partenaire se prononcent sur la politique à adopter par la suite et sur des questions liées à l'application d'une telle politique.

- **Définir un cadre de suivi commun** – Donneurs et pays partenaires s'entendent sur des indicateurs de performance simples, mesurables, classés par priorité, facilement vérifiables et applicables à des objectifs à long terme. Lorsque plusieurs donateurs financent les mêmes activités, ils ont recours aux mêmes indicateurs. Les donateurs définissent un cadre pour l'examen et le suivi de l'aide qu'ils fournissent, l'objectif étant de l'incorporer dans des processus d'examen et de suivi communs à plusieurs donateurs, comme les forums consultatifs, et dans les processus d'examen du pays partenaire, en vue de créer un cadre commun pour la coordination de l'aide. Le cadre de suivi commun qui serait ainsi établi devrait en outre préciser le nombre et la durée des missions, ainsi que le mécanisme selon lequel seront mis en pratique les résultats du suivi.

#### **Encadré 4.7. La coordination de l'aide à Ho Chi Minh Ville**

**Viêt-nam** – Un partenariat pour l'aide publique au développement a été établi à Ho Chi Minh Ville pour renforcer la capacité de la municipalité de coordonner l'aide au développement. Les activités principales de cette initiative comprennent le suivi de projet, le partage de l'information (base de données, lettre d'information), la planification des activités municipales. Les résultats attendus sont notamment une plus grande appropriation des projets de l'aide au développement de la part des autorités municipales et des coûts de transactions plus faibles. Une aide supplémentaire a été fournie par cinq donateurs (PNUD, Banque mondiale, Banque Asiatique de Développement, la Belgique et JBIC) afin de renforcer la capacité institutionnelles des autorités municipales de Ho Chi Minh Ville.

- **Faire confiance aux autres donateurs** – S’agissant des activités financées par plusieurs donateurs, ces derniers doivent confier des tâches particulières de compte rendu et de suivi à ceux d’entre eux qui sont les mieux à même de les mener à bien.

#### Encadré 4.8. Désignation d’un organisme chef de file

**Bosnie-Herzégovine** – Le Fonds européen pour la Bosnie-Herzégovine est financé en commun par la Communauté européenne et par plusieurs donateurs bilatéraux. La KfW a été choisi comme organisme chef de file et représentant des autres donateurs, principalement en raison de ses connaissances et capacités particulières dans ce secteur. Les organismes présents dans le pays partenaire ont donc un interlocuteur unique, ce qui accélère et simplifie les procédures administratives. Un seul rapport d’étape est demandé tous les six mois, puis transmis aux autres donateurs.

### **Simplification des systèmes de compte rendu et de suivi**

Outre l’alignement sur les systèmes des pays partenaires et la coordination entre donateurs, il importe que ces derniers simplifient autant que possible les règles de compte-rendu qu’ils imposent, afin d’alléger la charge qui pèse sur l’appareil administratif des pays partenaires. Les bonnes pratiques à adopter en la matière sont les suivantes :

- **Simplifier les procédures des donateurs** – Lorsque cela est nécessaire, les donateurs veillent à simplifier les procédures imposées par leurs règlements respectifs pour garantir la probité de leurs dépenses (en demandant par exemple que soient modifiés les règlements en vigueur afin de permettre une plus grande souplesse dans les activités de compte rendu et de suivi : structure, fréquence, etc.). Accorder une plus grande liberté d’action aux représentants locaux des donateurs constitue également un moyen d’assouplir et de simplifier les modalités, qui n’en seront que mieux adaptées aux besoins.
- **Se satisfaire de données moins nombreuses** – Les donateurs reconnaissent qu’il n’est ni possible, ni nécessaire, d’assurer le compte rendu et le suivi de toutes les données disponibles. Quelques éléments clés doivent faire l’objet d’un suivi, afin de réunir un ensemble de données qui soit gérable et instructif. Le choix de ces éléments doit se faire au niveau approprié : projet, secteur ou pays.

### **Améliorer la transparence de l’information**

L’information, en particulier dans le domaine de l’aide au développement, est un exemple caractéristique de bien public ; en effet, le coût qu’elle représente n’est pas lié au nombre de personnes qui l’exploitent. En fait, plus large est sa diffusion, plus importants sont les bénéfices. Il est donc particulièrement intéressant de faire en sorte que l’information relative à l’aide soit plus facilement accessible et transparente. Les bonnes pratiques à adopter pour ce faire sont les suivantes :

- **Assurer la communication et la diffusion des informations** – Pour les donateurs comme pour les pays partenaires, la norme doit consister à ce que tous les résultats découlant du suivi des projets à financement public soient accessibles sans restriction au public. Le cas échéant, les informations à caractère sensible sont regroupées dans une version ou une annexe à diffusion limitée, cette solution étant préférable à une suppression pure et simple du rapport. Les donateurs doivent adopter une attitude ouverte, et accepter la diffusion systématique des résultats.

#### Encadré 4.9. Publication des informations en ligne

**Tanzanie** – *Tanzania Online* est une base de données accessible sur l'Internet grâce à laquelle donateurs, gouvernement, société civile, ONG, universitaires et autres utilisateurs peuvent avoir accès à une vaste gamme de documents d'analyse et de rapports traitant de différents sujets : activités liées au développement en Tanzanie, priorités, progrès de la lutte contre la pauvreté et réformes sectorielles. Cette initiative a été lancée par le PNUD et les Nations Unies, le gouvernement tanzanien et la Fondation pour la recherche économique et sociale, afin d'améliorer l'accès aux conclusions des analyses sur les questions de développement dans ce pays ainsi que les échanges d'informations dans ce domaine ([www.tzonline.org](http://www.tzonline.org)).

- **Promouvoir l'intérêt des pays pour les informations existantes** – La présentation des informations doit être conviviale ; il importe de les accompagner de résumés et d'éviter autant que possible le jargon technique. Pour les évaluations les plus importantes, il faudrait envisager l'élaboration de versions simplifiées à destination du grand public, au besoin dans la langue locale.

#### Encadré 4.10. Promouvoir la demande

**Ouganda** – Une étude réalisée par la Banque mondiale sur les décaissements de fonds publics en Ouganda entre 1991 et 1995 a révélé qu'une très faible proportion (13 %) des montants prévus pour couvrir les dépenses non salariales dans les écoles arrivait effectivement à destination. L'argent était réaffecté par les responsables locaux, ou utilisé à des fins d'enrichissement personnel. Après réaménagement des instruments de suivi, le gouvernement communique désormais la liste détaillée de tous les fonds dégagés en faveur des autorités régionales. Les transferts sont publiés en détail dans les journaux, à la radio et sur des panneaux d'affichage, de sorte que les communautés locales puissent s'assurer que les fonds ont bien été reçus et utilisés comme prévu. Cette initiative a permis aux écoles de recevoir 90 % des fonds qui leur avaient été affectés.

- **Les donateurs fournissent des informations appropriées sur leurs activités d'aide au développement** – Il s'agit notamment de fournir aux pays partenaires des informations régulières et complètes sur l'acheminement des apports d'aide.

#### **Rationaliser les missions d'examen**

L'un des sujets de plainte les plus fréquents de la part des pays partenaires concerne le temps excessif qu'il leur faut consacrer aux donateurs, que ce soit pour les rencontrer ou pour satisfaire à leurs exigences. Il arrive que des rencontres soient planifiées par certains donateurs sans beaucoup de considération pour l'emploi du temps des responsables gouvernementaux, ni pour le fait que d'autres donateurs sollicitent également ces responsables.

- **Les donateurs doivent entreprendre moins de missions** – Les donateurs reconnaissent qu'une réduction du nombre de missions d'examen qu'ils mènent pourrait considérablement alléger la charge administrative qui pèse sur les pays partenaires.



- **Les donateurs doivent harmoniser le calendrier des missions** – Les donateurs s’entendent avec les pays partenaires sur le calendrier le plus approprié. En outre, ils doivent s’informer mutuellement des missions qu’ils prévoient d’exécuter dans un pays donné.
- **Les donateurs doivent effectuer davantage de missions conjointes** – Lorsque cela est possible, les donateurs associent leurs efforts pour effectuer des missions d’examen conjointes.

#### Encadré 4.11. **Missions d’examen conjointes dans le secteur de la santé**

**Ouganda** – Le gouvernement ougandais et les donateurs sont très favorables à la conduite de missions d’examen conjointes pour évaluer les progrès accomplis dans le secteur de la santé et arrêter les activités et les priorités futures. Le contenu de l’examen a été modifié en 2002 afin d’améliorer l’harmonisation avec les procédures gouvernementales, en particulier l’examen des dépenses publiques, et pour tenter de réduire la charge administrative. Au nombre des innovations positives figurent la création d’une petite commission technique chargée d’assurer une préparation minutieuse des missions, garantie d’un dialogue constructif ; le caractère inclusif du processus, auquel sont associés donateurs, représentants du gouvernement central et des autorités locales et société civile ; la place accrue faite aux résultats plutôt qu’au processus en soi. Un consultant a été recruté pour faciliter le dialogue et le consensus entre les partenaires. Il reste cependant une question importante à régler : celle d’une plus forte représentation du gouvernement, et en particulier s’agissant des fonctionnaires de haut niveau.

#### Notes

1. Source : Van de Walle et Johnston.
2. Voir *Rapports et audits financiers*.
3. La mise en oeuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté est un processus dynamique, de sorte que les indicateurs sont susceptibles d’évoluer avec le temps.



## NOTE D'ORIENTATION TECHNIQUE

## Note 4.1

### Indicateurs de bonnes pratiques en matière de compte rendu et suivi

Bonnes pratiques	Critères de succès	Sources d'information
<b>1. Utiliser et mettre à profit les systèmes des pays partenaires</b>		
Les donateurs privilégient l'utilisation des systèmes de compte rendu et de suivi élaborés et mis en œuvre par les pays et répondant aux normes internationales.	Élaboration de systèmes de compte rendu et de suivi dans les pays partenaires. Rapports du gouvernement du pays partenaire au Parlement. Évolution des pratiques des donateurs en faveur d'une utilisation des systèmes des pays partenaires.	Études périodiques – tenant compte des points de vue des pays partenaires comme des donateurs – sur les systèmes de compte rendu et de suivi utilisés dans les pays partenaires.
Dans la mesure du possible, les donateurs adaptent leurs exigences en matière de compte rendu et de suivi aux systèmes des pays partenaires (par exemple, en complétant les rapports élaborés dans les pays, plutôt qu'en faisant établir leurs propres rapports).	Comparaison entre les activités de compte rendu et de suivi des donateurs et les systèmes des pays partenaires pour des activités ou des secteurs similaires.	Études périodiques – tenant compte des points de vue des pays partenaires comme des donateurs – sur les activités de compte rendu et de suivi dans les pays partenaires.
Les donateurs s'efforcent de définir les modalités de compte rendu et de suivi dès la conception de toutes les activités dont ils assurent le financement.	Énoncé des modalités de compte rendu et de suivi dans les accords relatifs aux activités financées par les donateurs. Examen périodique d'accords représentatifs concernant des activités financées par des donateurs.	Gouvernement partenaires et donateurs présents dans les pays.
L'élaboration des systèmes de compte rendu et de suivi doit prévoir l'examen des objectifs à long terme et des différentes approches possibles, de sorte que les résultats des activités de compte rendu et de suivi contribuent à la définition des stratégies et pratiques futures.	Réexamen des stratégies prévu dans l'élaboration des systèmes de compte rendu et de suivi.	Accords de financement entre donateurs et pays partenaires.

Bonnes pratiques	Critères de succès	Sources d'information
Lorsque les systèmes de compte rendu et de suivi des pays partenaires sont insuffisants, les donateurs contribuent à leur développement.	Déclarations des pays partenaires concernant l'évaluation des insuffisances de leurs systèmes. Assistance fournie par les donateurs en vue du développement des capacités de compte rendu et de suivi.	Études périodiques – tenant compte des points de vue des pays partenaires comme des donateurs – sur les activités de compte rendu et de suivi dans les pays partenaires.
Les donateurs s'emploient, avec les pays partenaires, à rehausser la qualité des données essentielles utilisées pour le suivi.  Donneurs et partenaires veillent à ce que les activités de compte rendu et de suivi portant sur l'impact de l'aide soient axées sur des indicateurs liés aux principaux objectifs d'action et processus de décision des pouvoirs publics.	Contribution des donateurs à l'amélioration de la qualité des données essentielles.  Indicateurs relatifs à l'impact des activités financées par les donateurs.	Bureaux de statistiques des pays partenaires.  Donneurs dans les pays partenaires et ministères des gouvernements des pays dont les programmes donnent lieu à un suivi.
Donneurs et partenaires s'efforcent de définir un nombre limité d'indicateurs clés, en vue de la réalisation d'études d'impact à long terme.	Nombre d'indicateurs de pauvreté utilisés pour la réalisation d'études d'impact à long terme.	Documents relatifs aux stratégies de lutte contre la pauvreté mises en œuvre dans les pays partenaires.
Les donateurs s'efforcent d'associer des protagonistes non gouvernementaux au suivi de l'impact et à l'exploitation des résultats (ex. : médias, groupes de sensibilisation, instituts de recherche, groupes de consommateurs).	Participation d'éléments non gouvernementaux aux activités de suivi concernant l'impact de l'aide et à l'exploitation des résultats de ces activités.	Études périodiques sur les modalités de suivi de l'impact.
<b>2. Coordination des systèmes de compte rendu et de suivi</b>		
Pour les projets financés par plusieurs donateurs, ces derniers doivent définir ensemble la structure et le calendrier des activités de suivi et de compte rendu, en tenant compte des systèmes des pays partenaires, lorsque cela est possible.	Existence de structures et de calendriers communs pour les activités de suivi et de compte rendu concernant des projets financés par plusieurs donateurs.	Examen périodique de rapports de suivi représentatifs.
Pour les projets touchant à un même secteur, les donateurs doivent s'efforcer d'adopter pour leurs rapports des structures communes ou similaires afin de réduire la charge incombant aux responsables concernés dans le pays partenaire.	Structures utilisées par les donateurs pour les rapports concernant des projets d'un même secteur.	Ministères sectoriels et donateurs dans les pays partenaires.
Pour certaines activités financées par plusieurs donateurs, un seul de ces donateurs peut jouer un rôle pilote concernant les travaux de compte rendu et de suivi. Les autres doivent accepter cette possibilité.	Rôle pilote de certains donateurs en matière de compte rendu et de suivi pour les activités financées par plusieurs donateurs.	Examen périodique de rapports de suivi représentatifs.
S'agissant des activités financées par plusieurs donateurs, ces derniers devraient confier des tâches particulières de compte rendu et de suivi à ceux d'entre eux qui sont les mieux à même de les mener à bien.	Répartition des tâches de compte rendu et de suivi pour les activités financées par plusieurs donateurs.	Donneurs dans les pays partenaires et gouvernements de ces pays.
Les donateurs doivent veiller à l'harmonisation des systèmes et procédures de compte rendu et de suivi appliqués par l'ensemble de leurs organismes actifs dans un même pays partenaire.	Comparaison des procédures de compte rendu et de suivi appliquées par les organismes œuvrant pour le compte des donateurs avec celles des pays partenaires.	Donneurs présents dans les pays.

Bonnes pratiques	Critères de succès	Sources d'information
<b>3. Simplification des systèmes de compte rendu et de suivi</b>		
Les donateurs doivent assouplir leurs propres procédures en matière de compte rendu et de suivi (structure, fréquence, seuils).	Modification des règlements en vigueur afin de permettre une plus grande souplesse et une plus grande liberté d'action dans les activités de compte rendu et de suivi.	Siège des donateurs, donateurs et gouvernements dans les pays partenaires.
Lorsque cela est nécessaire, les donateurs veillent à simplifier les procédures imposées par leurs règlements respectifs pour garantir la probité de leurs dépenses (en demandant par exemple que soient modifiés les règlements en vigueur afin de permettre une plus grande souplesse dans les activités de compte rendu et de suivi).	Modification des procédures imposées par les règlements respectifs des donateurs pour la vérification de la probité des dépenses.	Siège des donateurs et règlements en vigueur chez les donateurs.
Les donateurs veillent à ce que tous les organismes qui œuvrent sous leur responsabilité dans un pays partenaire harmonisent leurs systèmes et procédures de compte rendu et de suivi avec ceux du pays concerné.	Comparaison des procédures de compte rendu et de suivi en vigueur dans les organismes de donneur avec celles des pays partenaires.	Donneurs présents dans les pays partenaires.
<b>4. Améliorer la transparence de l'information</b>		
Pour les donateurs comme pour les pays partenaires, la norme doit consister à ce que tous les résultats découlant du suivi des projets à financement public soient accessibles sans restriction au public. Le cas échéant, les informations sensibles sont regroupées dans une version ou une annexe à diffusion limitée, cette solution étant préférable à une suppression pure et simple du rapport.	Déclarations des donateurs et des pays partenaires concernant leur politique en matière de communication des résultats des activités de suivi.	Sites Web des donateurs, sites Web collectifs pour le suivi des informations.
Les rapports sur les activités de suivi doivent indiquer clairement, à l'intention des parties prenantes, les éléments concrets sur lesquels ils s'appuient ainsi que la méthode utilisée pour l'analyse.	Clarté des informations ayant servi de base aux rapports.	Examen périodique de rapports de suivi représentatifs.
La présentation des rapports doit être conviviale ; il importe de les accompagner de résumés et d'éviter autant que possible le jargon technique.	Convivialité de la présentation et du texte des rapports.	Examen périodique de rapports de suivi représentatifs.
Les donateurs doivent faire en sorte, en contribuant à l'élaboration de sites Internet spéciaux, que les rapports de suivi et les examens soient accessibles au plus grand nombre sous forme électronique.	Mise à disposition des rapports de suivi sur les sites Internet des donateurs et sur des sites spéciaux.	Sites Internet des donateurs et sites spéciaux pour les informations relatives aux travaux de suivi.
Pour les évaluations les plus importantes, il faudrait envisager l'élaboration de versions simplifiées à destination du grand public, au besoin dans la langue locale.	Nombre de versions « papier » simplifiées des rapports de suivi distribuées au grand public. Mise à disposition de versions simplifiées sur l'Internet.	Ministères dans les gouvernements des pays partenaires, donateurs dans les pays, sites Internet des donateurs et sites spéciaux permettant l'accès aux données sur les activités de suivi.
Dans les pays, les donateurs doivent contribuer à la création d'une source commune et ouverte d'informations sur les activités de suivi.	Existence, financement et développement d'une source commune d'informations sur les activités de suivi dans les pays partenaires.	Inspection des sites Internet. Entretiens avec les organismes qui gèrent les sites Internet donnant accès aux informations sur les activités de suivi.

Bonnes pratiques	Critères de succès	Sources d'information
Les donateurs doivent adopter une attitude ouverte en matière d'information, et accepter la diffusion systématique des rapports sur les travaux de suivi. Ils doivent notamment fournir aux gouvernements des pays partenaires des données complètes sur l'acheminement des fonds d'aide, y compris sur leurs propres dépenses administratives, et, en règle générale, tenir les pays et les autres donateurs régulièrement informés.	Mise à disposition, par les donateurs, des rapports sur les travaux de suivi. Information des pays partenaires sur l'acheminement des fonds d'aide.	Sites Internet des donateurs, donateurs dans les pays. Bureaux de coordination de l'aide dans les pays partenaires.
<b>5. Rationaliser les missions d'examen</b>		
S'agissant des activités financées par plusieurs donateurs, ces derniers doivent accepter d'effectuer des missions de suivi conjointes.	Comparaison du nombre de missions conjointes et de missions indépendantes en matière de suivi pour les activités financées par plusieurs donateurs.	Responsables des organismes. Donneurs dans les pays partenaires.

## Chapitre 5

# Rapport et audit financiers

**Résumé.** *La qualité des rapports financiers est déterminante pour l'efficacité de la mise en œuvre des programmes de développement ; elle permet également de mieux rendre compte de l'usage des fonds publics destinés au développement. La réalisation d'audits financiers indépendants par des spécialistes qualifiés permet, en outre, de garantir la fiabilité des rapports financiers et l'affectation effective de l'aide aux usages prévus. C'est pourquoi, les autorités des pays et les donateurs ont les uns comme les autres intérêt à recevoir des états financiers audités qui en assurent la qualité.*

*Les règles disparates et non coordonnées qu'imposent les donateurs pour l'établissement des états financiers et leur vérification font, néanmoins, supporter aux pays partenaires des coûts de transaction élevés. Elles soumettent, en effet, à des pressions concurrentes les ressources déjà limitées consacrées à la gestion financière, et peuvent compromettre les efforts déployés pour créer des capacités durables.*

*Dans ce chapitre sont exposées les bonnes pratiques que les donateurs peuvent adopter pour répondre à ces préoccupations. Si elles sont appliquées, elles permettront de réduire sensiblement le nombre de rapports financiers et d'opinions d'auditeurs que les pays partenaires sont tenus de communiquer aux donateurs. Elles renforceront les capacités de ces pays en matière de comptabilité et de contrôle financier en assurant l'harmonisation progressive des règles prescrites par les donateurs avec des mécanismes nationaux de comptabilité et d'audit financier qui auront été renforcés. Enfin, elles rendront plus efficace la mise en œuvre de l'aide grâce à l'élaboration de rapports financiers communs faisant état de la totalité des fonds affectés aux projets.*

## Aspects clés

Les rapports financiers sont le fruit d'un processus par lequel les responsables d'un projet<sup>1</sup> rendent compte de l'utilisation des ressources affectées à ce projet. Quant au contrôle financier (ou vérification), il est effectué par un vérificateur extérieur indépendant qui exprime une opinion sur la fiabilité du rapport financier annuel et le respect des règles en vigueur concernant l'utilisation des fonds.

La qualité des rapports financiers est déterminante pour l'efficacité de la mise en œuvre des programmes de développement et la redevabilité dans l'utilisation des ressources sur lesquelles ceux-ci reposent. La réalisation de contrôles financiers indépendants par des spécialistes qualifiés permet de garantir la fiabilité des rapports financiers et l'affectation effective de l'aide aux usages prévus. Les autorités des pays et les donateurs ont les uns comme les autres intérêt à se voir présenter des rapports financiers ayant fait l'objet d'une vérification qui en assure la qualité.

## Objet

Le présent chapitre a pour **objet** de définir :

- ❖ Un ensemble de pratiques acceptables au niveau international pour l'établissement des rapports financiers – concernant l'utilisation de tous les fonds liés aux projets financés par les donateurs – qui permettent aux autorités des pays comme aux donateurs de recevoir les informations financières dont ils ont besoin.
- ❖ Un ensemble de pratiques acceptables au niveau international pour le contrôle financier, qui offrent aussi bien aux autorités des pays qu'aux organismes donateurs des garanties concernant la fiabilité des rapports financiers et le respect des conditions fixées pour l'utilisation des fonds apportés.

L'adoption des **pratiques définies** dans le présent chapitre devrait permettre d'obtenir les résultats suivants :

- ❖ Une réduction importante du nombre de rapports financiers et d'opinions de vérificateur que les pays partenaires doivent fournir aux donateurs.
- ❖ Un renforcement des capacités des pays partenaires en matière de comptabilité et de contrôle financier grâce à l'harmonisation progressive des règles prescrites par les donateurs avec les mécanismes nationaux de comptabilité et de contrôle financier, et à un soutien plus important des donateurs au développement de ces capacités.
- ❖ Une plus grande efficacité dans la mise en œuvre de l'aide, grâce à l'élaboration de rapports financiers communs portant sur l'ensemble des fonds affectés aux projets.

## Principes directeurs

### **Rapports financiers**

Les donateurs doivent s'en remettre aux systèmes d'établissement de rapports financiers des pays partenaires quant ceux-ci fournissent aux gouvernements et aux

donneurs les informations dont ils ont besoin. Lorsque l'on estime que ces systèmes ne permettent pas d'établir les rapports financiers voulus, le renforcement des capacités en la matière doit devenir une priorité de l'aide extérieure.

Un rapport financier répondant aux exigences de l'équipe de gestion du projet et d'autres parties prenantes extérieures doit suffire à satisfaire celles des donateurs. Un rapport financier unique qui récapitule les fonds émanant de toutes les sources et l'ensemble des décaissements effectués au titre du projet facilite à la fois la gestion de ce dernier et la coordination de l'aide. Les donateurs doivent notifier aux responsables du projet et aux autorités compétentes du pays (par ex., le ministère des Finances) tous les transferts de ressources (y compris les versements directs) associés à ce projet.

Les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) constituent une référence qui peut servir à déterminer les normes comptables d'un pays. Les organismes donateurs doivent éviter de prendre leurs normes comptables nationales comme méthode comptable pour les projets.

### **Modalités de contrôle financier**

Les accords de financement doivent indiquer les modalités de contrôle financier applicables aux activités financées par les donateurs.

Les donateurs doivent accepter que les Institutions supérieures de contrôle (ISC) des pays partenaires assurent le contrôle financier relatif aux projets qu'ils financent lorsque les capacités de ces institutions sont jugées acceptables<sup>2</sup>. S'il est fait appel à des vérificateurs du secteur privé, il convient en principe de procéder à une évaluation de leurs compétences et de leur expérience. Un modèle de questionnaire pouvant être utilisé à cet effet est présenté dans la Note technique 5.1 figurant à la fin de cet ouvrage.

Une seule opinion de vérificateur doit permettre de répondre aux besoins des gouvernements et des donateurs en matière de contrôle financier, et ceux-ci doivent définir en commun le cahier des charges de la mission de vérification (Note technique 5.2).

Le contrôle financier relatif à un projet doit être effectué conformément aux normes internationales en la matière. Les normes nationales de vérification peuvent être appliquées lorsqu'elles sont conformes, sur tous les points essentiels, aux normes internationales.

## **Bonnes pratiques**

### **Rapports financiers**

- **Acceptation des systèmes des pays partenaires** – La gestion efficace d'un projet nécessite des informations sur toutes les sources de financement et tous les décaissements relatifs à ce projet. De même, les donateurs ont besoin d'informations financières afin de s'assurer de la réalisation des objectifs de développement visés par le projet. Par conséquent, les rapports financiers concernant les projets doivent prendre en compte toutes les sources de financement, en ventilant les données de façon assez fine pour permettre de distinguer les différentes sources de financement et les divers décaissements relatifs aux principales activités du projet ou aux principaux types de dépenses y afférentes, ainsi que le solde éventuellement disponible. Un rapport financier commun doit couvrir les besoins de tous les donateurs.

- Les donateurs doivent mettre à la disposition des gouvernements des pays partenaires les informations concernant les opérations financées en leur nom, afin que toutes les ressources puissent être intégralement prises en compte.
- Les donateurs qui financent un projet ou un programme particulier doivent s'entendre sur l'élaboration de rapports financiers communs répondant aux besoins des autorités du pays considéré comme aux leurs. Ils doivent accepter les rapports financiers établis par les pays partenaires lorsqu'ils sont jugés d'une qualité satisfaisante. Les donateurs doivent accepter la période comptable appliquée par ces pays. En cas de lacunes avérées, les donateurs doivent soutenir la mise en œuvre de mesures appropriées de renforcement des capacités.
- **Rapports financiers relatifs à l'appui budgétaire** – Le rapport financier établi chaque année par le gouvernement du pays doit permettre de distinguer l'appui budgétaire apporté par les différents donateurs. Ce rapport est en principe soumis au corps législatif du pays partenaire ou à un organe similaire, ainsi qu'aux ISC pour vérification.
- **Rapports financiers relatifs à l'appui aux programmes sectoriels** – Dans ce cas, les donateurs doivent s'appuyer sur les rapports financiers du ministère compétent s'ils sont jugés acceptables. Si l'appui aux programmes sectoriels est assorti de conditions concernant l'utilisation des fonds, des données précises sur ces fonds peuvent être incorporées dans les rapports financiers de ce ministère. Le rapport financier doit comparer les activités effectivement menées durant la période comptable considérée et le budget relatif à cette même période. Le cas échéant, l'ensemble des activités réalisées depuis le lancement du programme sera comparé à la totalité du budget consacré à ce programme. La structure et le contenu des rapports financiers doivent faciliter la comparaison avec les efforts déployés concrètement. La fréquence d'élaboration de ces rapports doit être déterminée en fonction des besoins du programme ; elle est en principe trimestrielle. Les donateurs doivent éviter, dans la mesure du possible, de préconiser le recours à des systèmes hors budget pour l'appui aux programmes sectoriels. Les rapports financiers relatifs aux programmes sectoriels doivent rendre compte des opérations financées dans le cadre d'accords de mise en commun des fonds, ainsi que de celles qui ont été financées directement par certains donateurs.
- **Rapports financiers relatifs au soutien des projets** – Ces rapports sont généralement plus détaillés que ceux qui concernent l'appui budgétaire ou les programmes sectoriels. Leur élaboration peut donner lieu à l'utilisation de rapports intermédiaires non vérifiés comprenant un état des flux de trésorerie ainsi que des notes complémentaires. La période comptable sur laquelle portent les rapports intermédiaires doit être déterminée en fonction des besoins de leurs utilisateurs en matière d'information et de décision ; elle est d'un trimestre. Pour les projets de petite taille ou peu complexes, ou s'il en a été convenu autrement, la période comptable peut être un semestre, une année ou la durée de vie du projet. La présentation des rapports financiers non vérifiés doit en principe avoir lieu 45 jours après la fin de la période comptable. Le rapport financier doit comparer les activités effectivement menées durant la période comptable considérée et le budget relatif à cette même période. Le cas échéant, l'ensemble des activités réalisées depuis le lancement du programme sera comparé à la totalité du budget consacré à ce programme. La structure et le contenu des rapports financiers doivent faciliter la comparaison avec les efforts déployés concrètement<sup>3</sup>. C'est en principe le rapport financier annuel qui est soumis au contrôle financier.



- **Notes afférentes aux rapports financiers (concernant les programmes et les projets)** – Ces notes contiennent généralement des explications complémentaires. Elles doivent préciser la méthode de comptabilité utilisée (comptabilité d'exercice ou de caisse) dans le rapport, ainsi que toute dérogation aux normes comptables reconnues. Elles doivent fournir suffisamment d'informations sur le financement du projet par les donateurs pour que le lecteur puisse en saisir les principales modalités. Sont indiqués notamment : le volume total de l'aide prévue, les restrictions éventuelles sur ce qui doit être financé aux termes de l'accord passé, les modalités du financement (don, prêt avec intérêts et taux appliqué, période d'amortissement, etc.) ; les notes peuvent préciser par ailleurs si toutes les conditions liées aux dons ou aux prêts ont bien été respectées. Le passif éventuel découlant des contrats toujours en cours d'exécution doit être mentionné, de même que les montants exigibles en raison de factures intermédiaires non réglées ou de pénalités contractuelles.
  - **Rapports financiers concernant les projets générateurs de recettes** – Certains projets d'infrastructure matérielle aboutissent, une fois achevés les travaux de construction, à la création d'actifs générateurs de recettes. Le soutien apporté à ces projets prend généralement la forme de prêts plutôt que de dons. Pendant la construction, les informations financières nécessaires aux donateurs sont celles décrites plus haut. Les services publics générateurs de recettes doivent établir des états financiers selon les mêmes modalités que les sociétés privées à but lucratif assurant des services d'utilité publique : bilan, compte de profits et pertes et état des flux de trésorerie, ainsi que notes complémentaires. L'accord de financement peut préciser les types d'informations financières à mentionner dans les états financiers.
  - **Contrôle interne** – Les donateurs doivent s'en remettre aux procédures du pays partenaire en matière de comptabilité et de contrôle interne (y compris l'audit interne) lorsqu'il a été établi qu'elles pouvaient offrir les garanties requises pour la protection des fonds affectés aux programmes et aux projets<sup>4</sup>. Lorsque les mécanismes de contrôle interne ont besoin d'être améliorés, les donateurs peuvent soutenir les efforts déployés à cette fin. Si ces mécanismes sont jugés insuffisants, les donateurs peuvent convenir de mesures de sauvegarde supplémentaires afin d'assurer une gestion appropriée des fonds affectés aux projets.
  - **Normes comptables** – Les rapports financiers doivent être élaborés conformément à des normes comptables acceptables. Si elles sont différentes d'un pays à l'autre, celles-ci régissent toutes soit la méthode de la comptabilité de caisse, soit la méthode de la comptabilité d'exercice. De nombreux pays ont adopté, sous une forme ou sous une autre, la méthode de la comptabilité de caisse. Les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), établies par la Fédération internationale des comptables, constituent une référence pour la détermination des normes qui s'appliqueront aux projets financés par les donateurs. Les IPSAS qu'il est prévu d'élaborer sur la méthode de la comptabilité de caisse peuvent être particulièrement utiles aux pays en développement.
- Le document IPSAS 1 « Présentation des états financiers » définit les bonnes pratiques comptables pour les organismes du secteur public générateurs de recettes. Ce document précise que ces entités devraient adhérer aux normes comptables internationales (IAS) publiées par le Conseil des normes comptables internationales. Elles appliqueraient ainsi les mêmes règles que les sociétés privées de services d'utilité publique, à savoir la méthode de la comptabilité d'exercice et tout l'éventail des normes en matière de comptabilité d'exercice et d'établissement des rapports.

### **Modalités de contrôle financier**

La réalisation de contrôles financiers indépendants par des vérificateurs qualifiés permet de garantir la fiabilité des rapports financiers et l'affectation effective de l'aide aux usages prévus. Les donateurs doivent accepter les modalités de contrôle financier des pays partenaires lorsqu'elles sont jugées d'une qualité satisfaisante. En cas de lacunes avérées, les donateurs doivent soutenir la mise en œuvre de mesures appropriées de renforcement des capacités.

- **Contrôle financier relatif aux programmes d'appui budgétaire** – Dans le cas de l'appui budgétaire général, le rapport financier annuel national qui est soumis au corps législatif ou à une instance similaire doit répondre aux exigences des donateurs, à condition que l'appui budgétaire apparaisse distinctement comme recette dans le rapport financier – y compris dans les notes y afférentes. Ce rapport est généralement soumis au contrôle des ISC, dont les conclusions sont généralement présentées à l'assemblée législative puis rendues publiques. Les donateurs doivent accepter ces rapports contrôlés lorsqu'ils ont été élaborés conformément à des normes de vérification acceptables.
- **Contrôle financier relatif aux programmes sectoriels et aux projets** – Les donateurs qui soutiennent des programmes et des projets doivent avoir la garantie que les rapports financiers qu'ils reçoivent rendent compte avec exactitude de la situation financière relative à ces programmes et projets. Cette garantie peut leur être apportée par les ISC, si les pratiques et procédures de ces dernières sont jugées acceptables. Lorsque les ISC sont chargées d'effectuer le contrôle financier, il convient d'obtenir leur consentement par avance.

Si les vérificateurs appartiennent au secteur privé, les donateurs exigent que leurs compétences soient acceptables. La Note technique 5.2 présente un questionnaire pouvant aider les donateurs à déterminer la qualité des organismes de contrôle financier.

- **Cahier des charges** – Le cahier des charges destiné aux vérificateurs doit en principe être défini en commun durant la phase de préparation du projet. Il comprend une description du projet et indique l'organisme responsable de la mise en œuvre, les normes comptables appliquées, les règles d'établissement des rapports, le champ couvert par le contrôle, les sujets à traiter dans la lettre de recommandations et, le cas échéant, les qualifications que devra posséder le vérificateur (voir la Note technique 5.3).
- **Délai de présentation des rapports de vérification** – Une fois vérifié, le rapport financier annuel doit être soumis dans un délai convenu, après la fin de l'exercice budgétaire. Un délai compris entre quatre et six mois relève de la bonne pratique. Dans certains cas, par exemple pour les projets dont la durée d'exécution est relativement courte, la période comptable peut être la durée de vie du projet.
- **Rapport de vérification unique** – Lorsque les rapports financiers relatifs aux projets rendent compte de toutes les sources de financement, le rapport de vérification doit normalement satisfaire aux exigences de tous les donateurs. L'élaboration d'un rapport de vérification unique répondant aux besoins à la fois du pays partenaire et des donateurs constitue donc une bonne pratique. Lorsque l'accord de financement international comporte des clauses particulières en matière de résultats financiers, ces clauses sont censées avoir été respectées si aucune indication contraire ne figure dans les notes afférentes aux états financiers, et seront donc considérées comme telles dans le rapport type de vérification (voir la Note technique 5.5).

- **Lettre de recommandations** – A l’issue du contrôle, le vérificateur doit rédiger et présenter une lettre de recommandations. Celle-ci doit faire état des lacunes constatées dans le système de contrôle interne. Bien qu’établie par le vérificateur, cette lettre n’exprime pas l’opinion de celui-ci (voir la Note technique 5.3).
- **Conclusions de la vérification** – Les conclusions de la vérification des rapports financiers ou les questions concrètes soulevées dans la lettre de recommandations sont en principe spécifiques au projet. Les systèmes de comptabilité et de contrôle interne des projets étant généralement applicables à l’ensemble de l’organisme d’exécution du pays, ces conclusions peuvent également fournir des informations utiles sur des problèmes d’ordre systémique plus généraux qui se posent au niveau institutionnel. Elles peuvent donc permettre au gouvernement du pays de s’attaquer plus facilement, avec le soutien des donateurs le cas échéant, à ces problèmes.
- **Normes de vérification** – Les ISC nationales peuvent appliquer des normes nationales ou internationales de vérification. Des normes internationales sont publiées par l’Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) pour le secteur public, et par la Fédération internationale des comptables (IFAC), par l’intermédiaire de son International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), pour le secteur privé. Les donateurs peuvent soutenir les efforts visant à développer ou renforcer les capacités, procédures et systèmes nationaux, afin de les rendre progressivement conformes aux normes internationales.

## Notes

1. Sauf indication contraire, le terme « projet » se rapporte également aux programmes sectoriels dans le présent chapitre. Les pratiques exposées ici sont considérées dans l’ensemble comme applicables dans le cas où l’aide est dispensée à des organisations non gouvernementales.
2. Les diagnostics relatifs à la gestion des finances publiques dans les pays peuvent aider à apprécier les capacités en matière de contrôle financier. Voir le chapitre sur les bonnes pratiques intitulé *Mesure des performances dans la gestion des finances publiques*.
3. Les bonnes pratiques à adopter pour la comparaison des informations financières avec les efforts déployés concrètement figurent dans un chapitre distinct intitulé *Compte rendu et suivi*.
4. Les bonnes pratiques concernant l’examen et l’évaluation des pratiques comptables et des procédures de contrôle interne en vigueur dans les pays font l’objet d’un chapitre distinct intitulé *Mesure des performances dans la gestion des finances publiques*.

## NOTES D'ORIENTATION TECHNIQUE

Note 5.1  
Indicateurs de bonnes pratiques  
en matière de rapport et audit financiers

Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
Réduire le nombre d'avis de vérificateurs que les pays partenaires doivent fournir aux donateurs.	Un seul rapport d'audit par projet pour répondre aux besoins de tous les donateurs qui cofinancent le projet, sauf si la situation exige plusieurs rapports.	Informations communiquées par les donateurs sur le nombre de rapports d'audit reçus.
Développer les capacités du pays partenaire en matière de comptabilité et de vérification.	Augmentation, parmi les rapports comptables vérifiés transmis aux donateurs, de la proportion de ceux qui découlent du processus normal en vigueur dans le pays partenaire. Accroissement des montants consacrés par les donateurs au développement des capacités.	Informations communiquées par les donateurs sur les rapports d'audit reçus et sur les investissements dans le domaine de l'assistance technique.
Les donateurs s'efforcent de définir les modalités de notification et de suivi dès la conception de toutes les activités dont ils assurent le financement.	Énoncé des modalités de notification et de suivi dans les accords relatifs aux activités financées par les donateurs. Examen périodique d'accords représentatifs concernant des activités financées par des donateurs.	Gouvernement partenaires et donateurs présents dans les pays.

## Note 5.2

### Questionnaire d'admissibilité pour les sociétés d'audit du secteur privé

#### **Renseignements de base**

1. Raison sociale.
2. Adresse de la société (rue et code postal).
3. N° de téléphone (y compris indicatifs national et régional).
4. N° de télécopie (y compris indicatifs national et régional).
5. Adresse électronique.
6. Adresse et n° de téléphone des sociétés affiliées (joindre des feuillets supplémentaires si nécessaire).

Nom de la société affiliée	Adresse et n° de téléphone	Responsable

7. N° de licence ou de permis.
8. Date de délivrance de la licence/du permis.
9. Date d'expiration de la licence/du permis.
10. Nom de l'organisme ayant délivré la licence/le permis.
11. Statut juridique de la société.
12. Description détaillée de la structure du capital social et de la structure de gestion de la société.

#### **Indépendance de la société**

13. La société a-t-elle défini par écrit une politique d'indépendance ou de gestion des conflits d'intérêts ? (En cas de réponse affirmative, prière d'en fournir une copie.) Tous les membres du personnel professionnel reçoivent-ils une formation à cet égard ? Le personnel se voit-il proposer des stages de formation en déontologie professionnelle, notamment pour lui permettre de se familiariser avec les pratiques professionnelles de l'IFAC ou le Code déontologique des experts-comptables professionnels ?
14. La société fournit-elle à ses clients des services de conseil en matière de comptabilité ou de contrôle interne ?

15. La société, l'un quelconque de ses partenaires ou des membres de son personnel ont-ils déjà fait l'objet d'une mesure disciplinaire de la part d'un organisme comptable national auquel appartiennent la firme elle-même ou ses partenaires ? Si tel est le cas, prière d'indiquer la nature et les raisons de cette mesure disciplinaire.
16. La société, l'un quelconque de ses partenaires ou des membres de son personnel ont-ils déjà fait l'objet d'une ordonnance d'un tribunal concernant la fourniture de services professionnels ? Si tel est le cas, prière d'indiquer la nature et les raisons de cette ordonnance.
17. La société, l'un quelconque de ses partenaires ou des membres de son personnel ont-ils déjà été rayés de listes de sociétés d'audit autorisées à vérifier les comptes de sociétés cotées en bourse ou ont-ils donné lieu à des sanctions de la part d'une commission de contrôle des opérations de bourse ?
18. Les partenaires ou les membres du personnel de la société sont-ils autorisés à détenir des actions de sociétés clientes ou à effectuer d'autres investissements dans ces sociétés ?

### **Affiliations à d'autres sociétés**

19. La société a-t-elle conclu un contrat d'affiliation ou d'association avec d'autres sociétés professionnelles, nationales ou étrangères (cabinets comptables, sociétés d'audit, consultants, juristes, etc.) ? Si tel est le cas, prière de compléter le tableau ci-après :

Nom de la société	Siège	Pays d'attache	Point de contact

20. Nature de l'affiliation (description générale) :
  - ❖ Certains partenaires de la société sont-ils également des partenaires (au plan national ou international) de la société affiliée ?
  - ❖ Votre société ou l'un quelconque de ses partenaires participent-ils aux bénéfices de la société affiliée ou sont-ils partiellement responsables de ses dettes ?
  - ❖ La société affiliée propose-t-elle des stages de formation au personnel de votre société ?
  - ❖ Si votre société est affiliée à un cabinet d'expertise-comptable ou à une société d'audit dont le siège se trouve à l'étranger, celui-ci a-t-il établi un manuel ou défini des orientations en matière d'audit ? Votre société a-t-elle accès à ce document ? Peut-elle l'utiliser ? Dans ce cas, utilise-t-elle ce document exclusivement pour des audits découlant de l'affiliation ou peut-elle également l'exploiter dans le cadre d'audits ne résultant pas de cette affiliation ?
  - ❖ Autres aspects importants.

### **Orientation professionnelle de la société**

21. Parmi les services énumérés ci-après, indiquer ceux que fournit la société et préciser, pour chacun d'entre eux, le pourcentage qu'il représente par rapport au montant total des recettes du dernier exercice financier complet. Prière de mentionner séparément, le cas échéant, les recettes découlant d'une affiliation avec un cabinet comptable/d'audit étranger.

Nature des recettes	Recettes provenant de cabinets comptables/d'audit étrangers	Revenu dans le pays d'attache	Total des recettes provenant de services rétribués
<b>Auditing</b>			
● Conformément aux normes internationales d'audit	%	%	%
● Conformément aux normes nationales	%	%	%
<b>Comptabilité</b>			
● Conformément aux normes comptables internationales	%	%	%
● Conformément aux normes nationales	%	%	%
Services de conseil	%	%	%
Autres recettes découlant de services rétribués	%	%	%
<b>Total des recettes découlant de services rétribués</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

22. Indiquer le pourcentage des recettes totales du dernier exercice financier attribuable à l'aide étrangère/à des accords financiers passés avec des organismes internationaux, des organismes d'aide bilatéraux ou d'autres sources.

Nature des recettes	FMI/ Banque mondiale	Banque(s) de développement régionale(s)	Organismes d'aide bilatéraux	Autres organismes internationaux	Secteur privé	Gouvernement national	Total des recettes découlant de services rétribués
<b>Audit</b>							
● Conformément aux normes internationales d'audit	%	%	%	%	%	%	%
● Conformément aux normes nationales	%	%	%	%	%	%	%
<b>Comptabilité</b>							
● Conformément aux normes comptables internationales	%	%	%	%	%	%	%
● Conformément aux normes nationales	%	%	%	%	%	%	%
Services de conseil	%	%	%	%	%	%	%
Autres recettes découlant de services rétribués	%	%	%	%	%	%	%
<b>Total des recettes découlant de services rétribués</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

23. Le personnel de la société dispose-t-il d'un manuel ou d'instructions définissant les procédures à suivre en matière d'audit ? Dans l'affirmative, quand ce document a-t-il été actualisé pour la dernière fois ? Comment la société veille-t-elle à ce que le personnel respecte, en toutes circonstances, ce manuel/ces instructions ? (Prière de joindre un exemplaire).

24. La société sait-elle que des organismes multilatéraux et bilatéraux ont défini des orientations concernant les activités de comptabilité et de vérification pour les projets dont ils assurent le financement ? Dans l'affirmative, énumérer les documents d'orientation en possession de la société.

25. Programme d'assurance de la qualité de la société. Cette dernière participe-t-elle à un programme d'évaluation par des pairs au plan national ? A-t-elle déjà pris part à une évaluation de ce type suite à une affiliation avec une société d'audit ou un cabinet comptable étranger ? Dans ce cas, quels ont été les résultats de la dernière évaluation (au plan national ou dans le cadre d'une affiliation avec une société étrangère) ?
26. Utilisation des techniques informatiques par la société – logiciels et techniques de vérification informatisée – à l'appui des tâches qui lui sont confiées.

### **Assurance responsabilité pour les services professionnels**

27. La société a-t-elle déjà réglé directement – c'est-à-dire sans faire jouer l'assurance responsabilité – une réclamation concernant les services professionnels qu'elle fournit ? Si tel est le cas, indiquer les principaux aspects du règlement ainsi que le montant du dédommagement.

### **Personnel**

28. Composition du personnel (au besoin, ajouter des tableaux).

Nom	Membre d'un organisme professionnel*/année de qualification	Expérience de la vérification dans les domaines suivants			
		Secteur public	Marchés de la construction	Comptabilité de trésorerie	Autre
Partenaires/associés					
Directeurs					
Superviseurs					
Experts-comptables confirmés					

\* Concerne un membre en règle avec son organisation professionnelle affiliée à l'IFAC.

29. Pour chacune des personnes mentionnées au point 16 ci-dessus, fournir un document séparé résumant ses qualifications et son expérience professionnelle, notamment :
- ❖ diplômes universitaires ou autres ;
  - ❖ appartenance à des organismes professionnels étrangers ;
  - ❖ expérience professionnelle en matière d'audit et de comptabilité (indiquer les firmes concernées), y compris l'expérience acquise dans le secteur public, les marchés de construction et les méthodes de comptabilité de trésorerie, en opérant la distinction entre l'expérience acquise dans le pays et à l'étranger ;
  - ❖ langue maternelle, ainsi que toute autre langue maîtrisée à l'oral et à l'écrit.
30. Quel a été le coefficient de renouvellement des partenaires et du personnel de la société (partenaires/associés, directeurs, superviseurs, responsables et autres membres du personnel professionnel) au cours des cinq dernières années ?

### **Formation du personnel**

31. Exposer brièvement la philosophie de la société en matière de formation



32. Stages de formation professionnelle suivis, pour chaque grande catégorie de personnel, au cours des trois dernières années (préciser l'année et le nombre d'heures total du stage) :

Catégorie	Formation/stages/année/nombre d'heures total			
	Normes comptables internationales	Normes internationales d'audit	Normes nationales	Autres stages
Partenaires/associés				
Directeurs				
Superviseurs				
Experts-comptables confirmés				
Autres personnels professionnels				

33. La société a-t-elle élaboré un manuel de formation professionnelle ? En fournit-elle un exemplaire à chaque membre du personnel professionnel ?

Pour chaque catégorie de personnel, indiquer le type de formation assuré, le cas échéant, par les sociétés affiliées au cours des trois dernières années, en précisant le nombre d'heures (au besoin, joindre le programme de la formation) :

Catégorie de personnel	Année de la formation/nombre total d'heures	
	Dans le pays	A l'étranger
Partenaires/associés		
Directeurs		
Superviseurs		
Experts-comptables confirmés		
Autres personnels professionnels		

### Attestation

Je certifie que les informations ci-dessus sont vraies et exactes.

Signature

Fonction

Date

La société peut fournir des informations complémentaires la concernant.

## Note 5.3

### *Modèle de mandat pour les vérificateurs externes de projets et de programmes sectoriels financés par des donateurs*

#### **Responsabilités en matière d'audit**

Le présent modèle de mandat pour les vérificateurs externes de projets et de programmes sectoriels financés par des donateurs vise à fournir des orientations aux gouvernements des pays partenaires et aux donateurs pour l'élaboration de mandats concernant les activités financées par des organismes d'aide. Il ne s'agit pas d'un modèle applicable dans son ensemble à tous les projets menés avec le soutien de donateurs : il sera donc possible de retenir les éléments jugés pertinents pour un projet déterminé, d'écarter ceux qui ne conviennent pas, voire, le cas échéant, de couvrir des aspects supplémentaires.

- **La note 5.4**, qui définit les qualifications exigées du vérificateur, pourra faciliter le processus de sélection.
- **La note 5.5** est un exemple de rapport d'audit répondant à un objectif particulier.

#### **Contexte**

La section « Contexte » du mandat doit résumer succinctement les pratiques en vigueur dans le pays en matière de comptabilité et de gestion financière. Elle doit donner une description générale de l'organisme de contrôle (le plus souvent un ministère ou un département au sein d'un ministère) et de l'organisme d'exécution (généralement un département ou une division au sein d'un ministère), ainsi que l'énoncé de leurs objectifs économiques. Elle fournit par ailleurs une description générale du projet, en précisant comment il contribuera à la réalisation des objectifs de l'organisme d'exécution. S'agissant de l'utilité du projet et du budget spécifiquement affecté à ce dernier, le vérificateur doit pouvoir se faire une idée claire des objectifs que les fonds sont destinés à servir.

Les états financiers de l'organisme d'exécution doivent en principe satisfaire aux besoins des donateurs, pour autant qu'ils fournissent des données suffisantes sur les recettes et les décaissements liés au projet ainsi que d'autres informations pertinentes dans les notes aux rapports comptables. Lorsque tel n'est pas le cas, il convient d'établir un état financier séparé ainsi que le rapport d'audit correspondant afin de répondre à ce besoin particulier, selon la méthode de la comptabilité des flux de trésorerie. Le présent mandat concerne la vérification d'états financiers spécifiques établis afin de répondre à un objectif particulier.

### **Organisme d'exécution**

Cette section décrit l'organisme d'exécution, dont elle fournit notamment l'adresse, les numéros de téléphone et de télécopie, le site Internet et les adresses électroniques générales. Par ailleurs, elle doit présenter un résumé de l'évaluation de la gestion financière de l'organisme d'exécution du projet, en précisant que l'évaluation complète est à la disposition du vérificateur. Autres éléments à fournir :

- ❖ Organigramme.
- ❖ Liste et coordonnées des personnels cadres.
- ❖ Liste des points de contact pour la comptabilité, la gestion financière et les audits internes, accompagnée de leurs numéros de téléphone et adresses électroniques.
- ❖ Description du projet, notamment : budget affecté au projet, principaux postes de dépenses, ainsi que toutes les sources de financement.
- ❖ Déclaration selon laquelle le rapport d'évaluation du projet (s'il existe) sera mis à la disposition du vérificateur.

### **Normes comptables**

Cette section expose les normes comptables appliquées pour le projet et précise si elles sont compatibles avec celles du pays. Toute dérogation aux pratiques comptables en vigueur au plan national doit être signalée. Pourra en outre être mentionnée toute différence entre les normes comptables réellement appliquées au projet et les pratiques internationales énoncées dans les Normes comptables internationales que publie le Conseil international de normes comptables ou dans le Projet de normes comptables internationales pour le secteur public concernant la comptabilité de trésorerie, publié par le Comité du secteur public de la Fédération internationale des comptables.

### **Normes en matière de compte rendu**

Pour les projets ne générant pas de recettes, les comptes-rendus se présentent généralement sous la forme d'un état des flux de trésorerie. La structure du rapport comptable doit être indiquée. Elle doit comprendre la liste des sources de financement qui font l'objet de rapports distincts ainsi que la liste – établie au cours des négociations sur l'accord de financement – des catégories de dépenses à prendre en compte pour ces rapports.

L'état des flux de trésorerie examine généralement la situation pendant la période de référence par rapport au budget annuel, et les chiffres cumulés depuis le lancement du projet par rapport au budget global de ce dernier.

Il convient de préciser en outre la date à laquelle les responsables de la comptabilité du projet devront établir un projet d'état des flux de trésorerie, de même que les annexes agréées. Les états financiers spécifiques dûment vérifiés doivent être publiés dans un délai de quatre à six mois après la fin de l'exercice comptable.

### **Registres disponibles**

La nature et l'emplacement de tous les registres relatifs au projet doivent être indiqués. Pour chacun d'eux, la liste précisera s'il est conservé au siège de l'organisme d'exécution ou ailleurs. Si les transactions liées au projet sont enregistrées sur ordinateur, les spécifications de ce dernier et de son logiciel d'exploitation doivent être fournies.

Le mandat doit préciser que le vérificateur aura, en toutes circonstances, pleinement accès à l'ensemble des registres et documents (y compris les livres comptables, accords juridiques, procès-verbaux de réunions de comités, écritures de banques, factures et contrats, etc.) et à tous les employés de l'entité. Le vérificateur doit être informé de son droit d'accès aux banques et dépositaires, consultants, contractants et autres personnes ou sociétés concernées par la gestion du programme ou du projet. En cas d'impossibilité d'accorder au vérificateur l'accès illimité à certaines archives ou personnes et à certains lieux pendant la durée de l'audit, cette restriction doit être clairement mentionnée, justifications à l'appui, dans le mandat.

### **Portée de l'audit**

#### **Portée des travaux**

L'objet de l'audit doit être suffisamment clair pour permettre de définir adéquatement ce que l'on attend du vérificateur, sans toutefois imposer de restrictions aux procédures ou techniques qu'il souhaitera utiliser pour se forger une opinion. Il conviendra de fournir au minimum les informations suivantes :

- ❖ Définition de l'entité ou de la partie de l'entité soumise à vérification.
- ❖ Normes de vérification auxquelles l'audit devra se conformer : ISA<sup>1</sup> ou INTOSAI<sup>2</sup>.
- ❖ Le fait que la période couverte par l'audit englobe l'exercice en cours. Les questions portant sur l'ensemble de la période écoulée depuis le démarrage du projet s'appuieront sur les travaux des auditeurs précédents, qui pourront être contactés au besoin.
- ❖ Des éléments concrets suffisants afin de corroborer, pour tous les points de substance, l'exactitude des informations figurant dans les annexes jointes aux états des flux de trésorerie.
- ❖ Si des relevés de dépenses ont été utilisés pour financer des décaissements, l'audit devra porter sur un échantillon suffisant de ces décaissements pour déterminer si les fonds mentionnés dans les relevés ont bien été affectés aux objectifs définis dans l'accord de financement.
- ❖ Si un compte bancaire spécial/d'avances est utilisé en même temps que les relevés de dépenses, l'audit devra permettre de réunir suffisamment d'éléments concrets pour déterminer si le solde indiqué comme disponible dans les registres correspond à des fonds non engagés détenus sur un compte bancaire.

Le mandat précisera que le vérificateur doit signaler dans son rapport tout écart par rapport aux dispositions ci-dessus et indiquer, dans ce cas, les normes et procédures appliquées.

#### **Rapport d'audit**

Le mandat doit indiquer avec précision les éléments devant figurer dans les conclusions du vérificateur, lesquelles comporteront au minimum les points suivants :

- ❖ Le caractère spécifique du rapport, et sa destination.
- ❖ Les normes comptables appliquées ainsi que les conséquences de toute dérogation à ces normes.
- ❖ Les normes d'audit appliquées (INTOSAI, ISA, ou normes nationales correspondant, pour tous les points de substance, à l'une ou l'autre des deux premières catégories).

- ❖ La période sur laquelle portent les conclusions du vérificateur.
- ❖ Des indications précisant si l'état des flux de trésorerie et les annexes donnent un aperçu correct des recettes et décaissements liés au projet et si les fonds ont bien été affectés aux objectifs définis dans l'accord de financement.

Cette section doit également préciser la date prévue pour la soumission du projet de rapport d'audit, puis du rapport d'audit signé, aux responsables du projet, ainsi que la date prévue pour la soumission du rapport d'audit signé aux donateurs afin de respecter l'accord de financement.

### **Conformité avec des clauses particulières de l'accord de financement**

En règle générale, on entend par conformité avec des clauses particulières le respect d'objectifs financiers techniques, comme la couverture du service de la dette pour les projets générateurs de recettes. Les accords de financement relatifs à des projets ne produisant pas de recettes comportent de plus en plus fréquemment des objectifs de performances. Ces derniers sont parfois définis dans le cadre d'un plan d'action assorti de délais précis, par exemple la date d'introduction d'un système de comptabilité en partie double ou la mise en œuvre d'un système de contrôle interne. Dans d'autres cas, il pourra s'agir d'un plan d'action de portée plus vaste, accompagné d'un calendrier bien défini pour la réalisation de certaines mesures spécifiques. La mise à disposition des fonds est parfois liée à la réalisation des objectifs. Dans d'autres circonstances, des objectifs quantifiables précis – par exemple, la construction d'un certain nombre de cliniques rurales, la fourniture d'une quantité donnée ou minimale de vaccins contre différentes maladies infectieuses – font l'objet de clauses particulières. Certaines clauses concernant l'octroi de prêts et de subventions sont trop floues pour être soumises à vérification.

La section du mandat qui définit la portée de l'audit doit indiquer clairement si le vérificateur est censé formuler un avis sur le respect d'éventuelles clauses particulières par l'organisme d'exécution. Les points suivants doivent figurer notamment dans cette section :

- ❖ Le rôle du vérificateur, qui n'est pas d'arbitrer d'éventuels désaccords entre emprunteur et prêteur(s).
- ❖ Les clauses particulières à prendre en considération pour le rapport d'audit (en précisant clairement les numéros des sections et paragraphes concernés de l'accord de financement).
- ❖ La nécessité de fournir une copie de l'accord de financement au vérificateur.
- ❖ La nécessité de communiquer en outre des copies des échanges de correspondance entre le gouvernement et les bailleurs de fonds concernant le respect des clauses, le degré de conformité ou l'interprétation des définitions utilisées dans les clauses particulières.

### **Lettre de recommandations**

Le mandat doit préciser que le vérificateur présentera une lettre de recommandations à l'issue de l'audit, et fournir des indications quant aux sujets/questions qu'elle devra aborder, c'est-à-dire au minimum :

- ❖ Examen général de l'avancement du programme/projet par rapport aux échéances et à la date d'achèvement prévues, ces deux éléments devant être mentionnés dans le descriptif du programme/projet. Il ne s'agit pas de déterminer si les clauses particulières

relatives à des critères précis de performances ou de résultats ont bien été prises en compte. Toutefois, le respect global des clauses de portée générale, comme la mise en œuvre efficace et économique du programme/projet, pourra donner lieu à un commentaire, sans que celui-ci ait la même valeur juridique que le rapport d'audit.

- ❖ Évaluation du système de contrôle interne du programme/projet, en accordant une importance équivalente : i) à l'efficacité du système, dont le rôle est de fournir en temps voulu aux responsables du programme/projet les informations nécessaires à une gestion correcte ; ii) à l'efficacité globale du système de contrôle interne en ce qui concerne la protection des biens et des ressources du programme/projet en question.
- ❖ Description des lacunes éventuellement constatées, en matière de contrôle interne, dans la gestion financière du programme/projet, et des procédures d'audit mises en œuvre pour remédier à ces lacunes ou pour y pallier. Il conviendra en outre de formuler des recommandations en vue de résoudre les problèmes ou d'éliminer les insuffisances constatées dans le système de contrôle interne.

### Notes

1. Normes internationales d'audit publiées par la Commission sur les pratiques internationales en matière d'audit de la Fédération internationale des comptables.
2. Normes d'audit publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

## Note 5.4

### *Qualifications requises d'un vérificateur*

Le mandat devra préciser que le vérificateur, totalement impartial, doit être indépendant de tous les aspects de la gestion ou des intérêts financiers de l'entité sur laquelle porte l'audit, de l'organisme d'exécution ou de contrôle, ou des entités qui s'y rattachent directement. Le vérificateur ne doit pas, au cours de la période couverte par l'audit ou pendant la réalisation de ce dernier, être employé par l'unité considérée ou en être le directeur, ni entretenir des liens financiers ou des relations d'affaires étroites avec l'un ou l'autre des principaux membres de la direction. Il peut s'avérer utile de rappeler au vérificateur toute obligation légale existant en matière d'indépendance et de l'inviter à faire connaître d'éventuelles relations susceptibles de compromettre cette indépendance.

Le vérificateur doit avoir l'habitude de travailler en conformité avec les normes internationales d'audit ou avec les normes publiées par l'INTOSAI, suivant les exigences de l'audit à effectuer. Il doit recourir à du personnel compétent, possédant des qualifications professionnelles appropriées et une expérience suffisante des normes susmentionnées, ainsi qu'une expérience de la vérification des comptes d'entités comparables, en taille et en complexité, à celle qui fait l'objet de l'audit.

Le directeur de la société d'audit qui devra signer le rapport fournit au client le curriculum vitae du vérificateur, de même que les CV des directeurs, superviseurs et personnels cadres envisagés pour constituer l'équipe chargée de l'audit. Il serait utile d'indiquer les qualifications professionnelles exigées/minimales pour les auditeurs principaux/directeurs responsables de l'audit. Les CV doivent également donner des précisions sur les audits effectués par le personnel concerné, y compris sur des missions en cours, afin qu'il soit possible d'apprécier la capacité de mener à bien la vérification demandée.

## Note 5.5

### Exemple de rapport d'audit

Rapport d'audit destiné aux :

**Directeur du projet ABC**

**Ministère des Travaux publics de XYZ (pays)**

**Organisme bilatéral d'aide au développement (CAD)**

Nous avons procédé à la vérification de l'état spécifique des flux de trésorerie du projet ABC (joint au présent rapport) pour l'exercice prenant fin au 31 décembre 20XX et pour la période écoulée depuis le démarrage du projet. L'état financier relève de la responsabilité de la direction du projet ABC. La nôtre consiste à établir, à partir de l'audit que nous avons effectué, un rapport sur l'état financier joint.

L'audit a été effectué conformément (aux normes internationales d'audit, publiées par la Fédération internationale des comptables, ou aux normes d'audit diffusées par l'INTOSAI). Ces normes exigent que l'audit soit planifié et mené de façon à obtenir des garanties raisonnables que les états financiers ne comportent pas d'informations inexacts. Un audit consiste notamment à examiner, un échantillon d'éléments concrets à l'appui des chiffres et des informations figurant dans les états financiers. Il évalue également les principes comptables appliqués et les estimations importantes faites par la direction, ainsi que le mode de présentation globale des états financiers. Nous avons la conviction que notre audit constitue un bon point de départ pour notre rapport.

La politique des responsables du projet ABC consiste à établir les états financiers en se fondant sur les entrées de trésorerie et les décaissements, conformément (aux normes comptables internationales du secteur public en matière de comptabilité de caisse ou à la loi de 19XX du XYZ pays sur la comptabilité nationale). Selon ce principe, les recettes sont prises en compte à la date de la réception des fonds et les dépenses au moment du paiement, et non de l'engagement.

Nous considérons que l'état financier susmentionné présente un tableau exact (ou honnête, pour tous les points de substance) des recettes et des décaissements liés au projet qui sont intervenus au cours de l'année achevée au 31 décembre 20XX, ainsi que depuis le démarrage du projet, conformément (à la norme comptable internationale XX pour le secteur public ou à la loi comptable nationale de 19XX du XYZ [pays]) – voir note X.

Nos vérifications avaient pour objectif de nous forger une opinion sur l'état financier spécifique dans son ensemble. L'annexe spéciale sur le rapprochement des sources de financement et l'annexe relative aux principaux fonds contractuels non engagés au 31 décembre 20XX et 20XY, sont présentées à des fins d'analyse complémentaire et ne constituent pas des éléments prescrits de l'état financier spécifique. Ces informations ont



été soumises aux procédures appliquées pour les audits d'états financiers spécifiques et notre opinion est donnée en toute bonne foi quant aux éléments de substance concernant l'état financier spécifique dans son ensemble.

Le présent rapport est destiné exclusivement à l'Organisme bilatéral d'aide au développement du CAD et au gouvernement de XYZ (pays), en tant qu'organismes finançant le projet ABC, et ne doit être utilisé à aucune autre fin.

Date

Signature du vérificateur

Adresse

## Chapitre 6

# Coopération déléguée

**Résumé.** On entend par coopération déléguée le fait pour un organisme de développement (le « mandataire ») d'être habilité à agir pour le compte d'un ou de plusieurs autres organismes (les « mandants »). Les fonctions qui font l'objet de cette délégation sont de nature et d'importance variables et peuvent ainsi se rapporter aussi bien à une simple composante du cycle d'un projet (par exemple, un examen) qu'à un programme sectoriel entier, ou même à l'ensemble du programme consacré à un pays particulier. La coopération déléguée peut réduire les coûts de transaction et améliorer l'efficacité de l'aide car elle permet de mieux exploiter l'avantage comparatif propre à chacun des organismes de développement.

Étant donné que les organismes d'aide bilatérale passent de plus en plus souvent entre eux des accords visant à déléguer la coopération, il importe que cette formule ne soit utilisée que lorsque les avantages attendus sont supérieurs au coût de son application, et qu'elle le soit selon des modalités qui favorisent, et non qui entravent, la prise en main du processus de développement par les gouvernements des pays partenaires.

Dans ce chapitre sont exposées les bonnes pratiques que les organismes d'aide bilatérale peuvent adopter pour répondre à ces préoccupations. Si elles sont appliquées, elles contribueront à garantir que tout accord visant à déléguer la coopération sera conçu de manière à renforcer la responsabilité des gouvernements des pays partenaires envers leurs citoyens, et à leur permettre de prendre en charge leur stratégie de lutte contre la pauvreté ou le cadre de planification équivalent. Ces accords ne seront passés que si toutes les parties concernées y trouvent un avantage. De plus, leur conclusion se fera avec un degré de préparation approprié, c'est-à-dire suffisant pour qu'il y ait confiance et convergence de vues entre les organismes intéressés, et pour éviter en même temps des analyses ou négociations inutiles.

## Aspects clés

Les autres chapitres de cette série consacrée aux bonnes pratiques définissent les moyens selon lesquels les donateurs peuvent améliorer l'efficacité de l'aide dans trois domaines : leurs procédures internes, leurs relations avec les pays partenaires et les relations qu'ils entretiennent entre eux. Ce sont principalement la coopération et l'élaboration de procédures communes qui peuvent permettre aux donateurs bilatéraux de promouvoir des relations plus constructives les uns avec les autres. Dans le même temps, cela conduit à une baisse des coûts de transaction inutiles de façon à renforcer l'appropriation par les gouvernements partenaires des activités financées par les donateurs ainsi que l'obligation de rendre des comptes à leurs citoyens (voir chapitre 1).

La coopération et la mise en place de procédures communes peuvent comporter deux aspects. Premier cas de figure : les donateurs bilatéraux peuvent collaborer plus étroitement tout en conservant leur identité propre à tous les stades du cycle du projet ou du programme. Par exemple, ils peuvent coopérer à la réalisation d'un examen conjoint où tous prennent part à cet exercice. Deuxième possibilité : un donneur bilatéral (le « donneur chef de file ») agit au nom d'un ou de plusieurs donateurs bilatéraux (donneurs « mandants » ou bien « partenaires silencieux ») qui acceptent de renoncer à leur identité propre. Par exemple, un donneur bilatéral peut se charger d'un examen au nom de tous les autres donateurs qui participent au financement de l'aide fournie dans un secteur donné ou dans le cadre d'un projet. Cette seconde forme de coopération, dite « coopération déléguée », est le sujet du présent chapitre.

La délégation peut intervenir à des stades différents du projet, à un degré et sous une forme variable. Dans sa version la plus modeste, il peut s'agir de déléguer à un donneur bilatéral la responsabilité d'une phase donnée du cycle d'un projet (par exemple assurer l'évaluation initiale du projet pour le compte d'autres donateurs ou bien organiser et conduire un examen relatif à ce projet). A un niveau plus poussé, le donneur bilatéral chef de file pourra agir au nom d'un ou de plusieurs donateurs pour toutes les phases du cycle du projet ou du programme, y compris pour le versement des fonds. Si la délégation de compétences est totale, un donneur peut confier à un autre la réalisation de tous les aspects d'un programme-pays.

L'ampleur et la nature de la coopération déléguée entre donateurs bilatéraux varient également en fonction du type d'aide dont il s'agit :

- **Dans le cas d'un projet**, la délégation intervient plus souvent au stade des travaux d'analyse, de la préparation du projet, du suivi, du compte rendu d'exécution de la notification et du contrôle financier. On relève par ailleurs un nombre croissant d'exemples où l'aide financière d'un donneur est remise au bénéficiaire par l'intermédiaire d'un autre donneur.
- **Lorsque le soutien fourni est destiné au budget général d'un pays**, les donateurs peuvent se répartir les responsabilités concernant le dialogue sur les mesures à prendre ou des activités telles que les travaux d'analyse, le suivi et le contrôle financier. Ils

peuvent se répartir encore les tâches dans le cadre des travaux d'analyse ou du dialogue sur les mesures à prendre, l'un d'entre eux jouant un rôle pilote dans un domaine spécifique (par exemple la gestion financière ou la politique macroéconomique). Une rotation est également possible. Il est moins fréquent qu'un donneur bilatéral confie à un autre donneur le soin d'acheminer pour lui un appui budgétaire.

- **Les programmes sectoriels** occupent une position intermédiaire. Les donateurs peuvent fournir un appui à telle ou telle composante d'un secteur ou bien apporter une aide globale en faveur d'un programme sectoriel. Par conséquent, en dehors du dialogue sur les mesures à prendre, des travaux d'analyse, de certains aspects du processus d'approbation, du suivi, des activités de notification et de contrôle financier, un donneur bilatéral peut se voir attribuer un rôle prépondérant dans la gestion du mécanisme de versement des fonds.

L'importance de la délégation varie par ailleurs en fonction des contraintes internes propres à chaque donneur et au degré de compatibilité entre les procédures des différents donateurs. Les donateurs dont les procédures sont plus strictes pourront être moins en mesure de déléguer des activités. A l'inverse, les donateurs dont les objectifs et la culture sont similaires seront davantage en mesure de se déléguer mutuellement certaines tâches que les donateurs ayant moins de points communs.

S'il est monnaie courante que des donateurs bilatéraux délèguent leurs responsabilités à des organismes multilatéraux, il était très rare jusqu'à ces derniers temps qu'un donneur délègue à un autre donneur certaines tâches. Les exemples se sont cependant multipliés récemment du fait d'une intensification de la coopération dans le cadre des programmes sectoriels et macroéconomiques, d'un assouplissement des procédures et d'une volonté plus marquée de réduire les coûts de transaction. Cette évolution traduit en outre la prise de conscience que la coopération déléguée peut être un moyen d'apprentissage mutuel pour les donateurs<sup>1</sup>.

Le présent chapitre définit les bonnes pratiques que devrait adopter un donneur bilatéral déléguant des responsabilités à un autre. Celles-ci peuvent néanmoins tout aussi bien s'appliquer à tous les cas de délégation entre donateurs, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux.

## Objet

Le présent chapitre définit un ensemble de principes directeurs et de bonnes pratiques que les donateurs bilatéraux pourraient adopter pour élaborer et mettre en œuvre une coopération déléguée. Les objectifs sont les suivants :

- ❖ Fournir des orientations claires afin de déterminer dans quelles circonstances il convient de faire appel à la coopération déléguée.
- ❖ Veiller à ce que les mécanismes de coopération délégué n'empêchent pas mais renforcent au contraire l'appropriation<sup>2</sup> des activités par le pays partenaire, ainsi que sa redevabilité et le développement de ses capacités, en prévoyant des modalités appropriées de consultation, de conception et de mise en œuvre.
- ❖ Réduire les coûts de transaction inutiles, pour les donateurs comme pour les pays partenaires concernés, des mécanismes de coopération déléguée lorsque ceux-ci sont adoptés.

## Principes directeurs

Le CAD s'est appuyé, pour élaborer les bonnes pratiques exposées dans le présent chapitre, sur les principes énoncés dans le Cadre pour la coopération entre les donateurs. Par ailleurs, certains principes visent plus particulièrement à déterminer le bien-fondé et les chances de succès d'une coopération déléguée en matière d'aide bilatérale :

- **Les modalités de la coopération déléguée doivent être compatibles avec la stratégie** du partenaire en matière de lutte contre la pauvreté ou tout autre cadre de référence équivalent et elles doivent en outre favoriser – et non entraver – le développement des capacités du pays partenaire et renforcer la responsabilité du gouvernement devant ses citoyens.
- **Le degré de préparation de tout mécanisme de délégation doit être proportionnel à la portée et à la nature de celui-ci** – Pour être efficaces, les mécanismes de délégation doivent être élaborés avec soin ; toutefois le détail des dispositions sera fonction de la nature et de la portée du dispositif.
- **Il conviendra de tirer pleinement parti des atouts respectifs des différents donateurs bilatéraux** – Les donateurs et les pays partenaires peuvent réduire considérablement les coûts et économiser beaucoup de temps en déléguant des responsabilités à un donneur chef de file qui bénéficie d'un avantage comparatif dans un pays, un secteur ou pour certaines tâches. Les possibilités de délégation peuvent varier d'un groupe de donateurs à un autre suivant le pays partenaire considéré.

## Bonnes pratiques

Par bonnes pratiques, il faut entendre les mesures concrètes à prendre pour atteindre les objectifs ci-dessus. Certaines doivent être prises en compte pour toutes les formes de coopération déléguée, d'autres valent davantage pour des dispositifs de plus grande portée ou des phases précises du cycle d'un projet ou d'un programme. Ces bonnes pratiques sont résumées sous la forme de deux codes de conduite – le premier concernant les donateurs chefs de file, et le second les donateurs mandants (encadré 6.1).

### Général

Les bonnes pratiques applicables à toutes les formes de coopération déléguée sont les suivantes :

- **Les donateurs s'accordent sur les objectifs d'un mécanisme de coopération déléguée** (voir les exemples ci-après).
- **Les donateurs consultent le pays partenaire concernant le mécanisme de délégation envisagé** – Un accord de coopération déléguée doit faire l'objet de consultations avec le pays partenaire afin que son point de vue soit pris en considération lors du choix du donneur chef de file (encadré 6.2).
- **Les mécanismes de délégation doivent être les plus simples possibles** – Si un donneur délègue ses responsabilités pour la totalité de son programme-pays, l'accord porte sur tous les aspects de la conception et de la mise en œuvre de ce programme. En revanche, si la délégation se limite à une seule phase du cycle d'un projet particulier, la portée de l'accord sera bien moindre, notamment s'il ne prévoit pas que les fonds consentis par un donneur transitent par un autre.

### Encadré 6.1. Code de conduite

#### Pour un donneur chef de file

- Permettre aux donneurs mandants d'examiner les politiques, procédures et systèmes entrant dans le cadre d'un mécanisme de coopération déléguée.
- Veiller à ce que les attentes des donneurs mandants soient bien comprises.
- Évaluer la possibilité de répondre aux attentes raisonnables des donneurs mandants.
- Faire preuve d'un maximum de souplesse, compte tenu des contraintes extérieures, pour adopter les procédures des pays partenaires ou, à défaut, des procédures communes à tous les donneurs.
- Consulter les pays partenaires sur les dispositifs envisagés en matière de coopération déléguée.
- Informer les pays partenaires et les différentes parties intéressées, notamment les autres donneurs, de la teneur de ces dispositifs.
- Respecter les accords passés, en particulier les dispositions convenues avec les autres donneurs en matière de consultation et de notification.

#### Pour un donneur mandant

- Procéder à une évaluation des politiques, systèmes et procédures du donneur chef de file lorsqu'ils sont jugés déterminants pour le succès du dispositif de coopération déléguée considéré.
- Énoncer clairement et en étant réaliste ce que l'on attend du donneur chef de file quant à son rôle dans le dialogue sur les mesures à prendre le compte rendu, le suivi et la consultation.
- Faire preuve d'un maximum de souplesse, compte tenu des contraintes extérieures, pour adopter les procédures des pays partenaires ou, à défaut, des procédures pertinentes communes à tous les donneurs.
- Consulter les pays partenaires sur les dispositifs envisagés en matière de coopération déléguée.
- Informer les pays partenaires et les différentes parties intéressées, notamment les autres donneurs, de la teneur de ces dispositifs.
- Respecter les accords passés et, en particulier communiquer avec le pays partenaire par l'intermédiaire du donneur chef de file dans les domaines faisant l'objet d'une délégation de compétence.

- **L'ampleur de l'évaluation des politiques et procédures d'un donneur chef de file par un donneur mandant dépend de la portée et des mécanismes de délégation et de leur nombre** – Un donneur mandant procède à l'évaluation des politiques et procédures pertinentes du donneur chef de file. Si les mécanismes de coopération déléguée prévus sont nombreux, il pourra s'avérer souhaitable d'effectuer une étude approfondie en vue de définir un cadre général. Un dispositif modeste et ponctuel nécessitera une évaluation beaucoup moins poussée (encadré 6.4).
- **Un organisme mandant tient compte, avant de procéder à sa propre évaluation, de celle qu'aurait pu effectuer un autre donneur mandant sur le même donneur chef de file** – Bien que les différents donneurs n'aient pas les mêmes exigences, les travaux

réalisés par l'un d'eux peuvent permettre à un donneur mandant de n'effectuer qu'un complément d'évaluation.

- **Le donneur chef de file et les donneurs mandants font preuve d'autant de souplesse que leurs contraintes extérieures leur permettent pour adopter les procédures des pays partenaires** – Les donneurs déterminent dans quelle mesure les procédures dans le cadre d'un accord de coopération déléguée peuvent être modifiées pour se conformer aux besoins du pays partenaire. La plupart des encadrés ci-après contiennent des exemples où un donneur a accepté que les méthodes d'un autre donneur soient utilisées.
- **Lorsqu'il n'est pas possible d'accepter les procédures du pays partenaire, le donneur chef de file et les mandants doivent adopter des procédures communes** – Les donneurs déterminent la mesure dans laquelle les procédures d'un accord de coopération

### Encadré 6.2. Délégation à l'échelle d'un programme-pays

**Le Malawi** – La Norvège et la Suède ont établi un cadre de coopération afin de réduire la charge administrative pesant sur le Malawi et rendre plus efficaces les programmes d'aide au développement représentant 14 millions USD financés à part égale par l'une et l'autre. Ces deux pays ont déterminé, en concertation avec le gouvernement du Malawi, les secteurs de la coopération pour le développement qui s'inscriraient dans ce cadre.

Conformément aux décisions prises lors des réunions annuelles, la Suède met à disposition chaque année une dotation destinée à des projets ou à des programmes précis réalisés au Malawi en s'appuyant sur une demande de la Norvège faite à titre indicatif. Les transferts à partir de cette dotation s'effectuent tous les six mois vers le compte bancaire de la NORAD. Outre cette aide financière, la Suède peut fournir une assistance technique pour la réalisation d'études, d'analyses et d'évaluations liées à un projet, si la Norvège en fait la demande.

La Norvège gère les fonds de la Suède conformément à ses propres principes en matière d'aide au développement. Cette activité comprend plusieurs étapes : définition des projets potentiels, estimation préalable, décision sur l'appui à fournir, conclusion d'accords, suivi, évaluation et examen de chaque projet conformément aux délibérations de la réunion annuelle. Les fonds sont gérés de manière à ce que, à la fin de l'exercice budgétaire, les versements soient conformes à la répartition proportionnelle des contributions décidée au cours de la réunion annuelle.

La Norvège soumet par avance à la Suède un exposé général et un plan financier présentant les budgets des projets. En tant que donneur chef de file, la Norvège fournit à la Suède des copies du rapport annuel, des rapports d'audit établis par le Vérificateur général de la Norvège, des rapports d'évaluation et autres documents demandés par la Suède.

La Norvège soumet par avance à la Suède une vue d'ensemble et un plan financier indiquant les budgets prévus à l'échelle du projet. En tant que donneur pilote, la Norvège fournit à la Suède des copies du rapport annuel, des rapports d'audit établis par le vérificateur général de la Norvège, des rapports d'évaluation et d'autres rapports demandés par la Suède.

La Norvège a signé avec le gouvernement du Malawi un protocole d'accord définissant la portée de la coopération pour le développement. Ce document donne autorité à la Norvège pour agir à la fois en son nom propre et au nom de la Suède dans les domaines et pour les projets énoncés dans l'accord. Chaque accord portant sur un projet ou un programme de second rang précise aussi qu'il s'agit d'un financement conjoint.

déléguée peuvent être modifiées pour répondre aux exigences de l'ensemble des donateurs concernés. Pour chaque donneur participant, il s'agit dans une large mesure d'un investissement unique en vue d'harmoniser ses procédures avec celles des autres donateurs participants.

- **Les donateurs parties à un accord de coopération déléguée ont une vision commune et claire de leurs responsabilités et rôles respectifs** – Ceci devrait être énoncée par écrit, sauf dans le cas de dispositifs simples ne prévoyant pas l'acheminement de fonds – la portée de tout accord écrit découle de celle du dispositif prévu. La négociation d'un accord cadre peut réduire les coûts de transaction que représente la mise en place d'un accord particulier pour chaque mécanisme. C'est le cas dans tous les encadrés ci-après qui ont trait à des dispositifs particuliers.
- **Les donateurs communiquent aux pays partenaires et aux autres parties intéressées des informations détaillées sur le mécanisme de coopération déléguée** – La communication d'informations sur un accord donné permet d'éviter tout malentendu entre un pays partenaire et les parties à cet accord et peut s'avérer utile à d'autres, notamment à d'autres donateurs intéressés par le projet ou le programme concerné (voir en particulier les encadrés consacrés au Malawi et au Pacifique).
- **Les donateurs se conforment aux rôles et aux procédures convenus** – La réussite de la coopération déléguée dépend du respect, par les donateurs participants, des rôles et procédures définis dans l'accord de délégation. En particulier, un donneur mandant doit communiquer par l'intermédiaire du donneur chef de file au lieu de s'adresser directement au pays partenaire pour les questions liées à la délégation. Le non-respect de ce principe peut imposer des coûts au pays partenaire et compromettre la mise en œuvre du projet et les efforts de coopération future.

### Encadré 6.3. **Évaluation d'un organisme chef de file par un organisme mandant**

**L'ASDI** – L'Agence suédoise de coopération pour le développement (ASDI) a entrepris d'évaluer les politiques et procédures des organismes britanniques et hollandais d'aide au développement avant d'accepter les mécanismes leur permettant de jouer le rôle de donateurs chefs de file dans le cadre de projets et programmes particuliers. Pour l'Agence suédoise et pour ses organes de tutelle, l'objectif était de s'assurer que la gestion des fonds par les organismes chefs de file potentiels serait, dans le contexte le plus général, compatible avec les règles fixées par ou pour l'Agence. Les évaluations ont ainsi porté sur les objectifs généraux, les politiques, les méthodes, la gestion du cycle des projets, les systèmes d'assurance-qualité, les procédures, l'administration financière, etc. L'importance du champ retenu tient au fait qu'il était envisagé d'avoir largement recours à la coopération déléguée avec ces organismes. Les évaluations étaient fondées sur des documents existants ainsi que sur des entretiens structurés. Elles ont permis de déterminer le degré de compatibilité et les domaines auxquels l'Agence suédoise devait porter une attention particulière ou les mécanismes qui devaient être mis en place pour des domaines où la compatibilité n'était pas parfaite.



### **Bonnes pratiques spécifiques à des étapes particulières du cycle d'un projet ou d'un programme**

Lorsque le mécanisme de délégation porte sur de nombreux aspects, il est souhaitable que les donateurs concernés adoptent les bonnes pratiques ci-après :

- **Les donateurs participant à un mécanisme de coopération déléguée s'entendent sur la valeur juridique de tout accord écrit** – Il est généralement moins difficile d'adopter un accord cadre qui n'est pas juridiquement contraignant, mais certains organismes peuvent se trouver tenus d'opter pour un accord ayant force obligatoire.
- **Les donateurs participant à un mécanisme de coopération déléguée déterminent avec le pays partenaire le nombre et la nature des accords éventuels** – Les coûts de transaction peuvent être réduits si le pays partenaire conclut un accord officiel avec le donneur chef de file représentant tous les donateurs mandants.

#### **Encadré 6.4. Délégation de compétences pour des activités spécifiques**

**Le Mozambique** – Pendant de nombreuses années, plusieurs donateurs ont contribué à la mise en œuvre de programmes (aide à la balance des paiements) au Mozambique dans le cadre d'accords distincts. En dépit d'objectifs et de références généralement identiques, les mécanismes de versement et les obligations en matière de rapports financiers variaient considérablement d'un cas à l'autre. Confronté de ce fait à une charge administrative excessive, le gouvernement du pays bénéficiaire n'était pas en mesure de fournir aux donateurs les comptes-rendus dont ils avaient besoin.

Reconnaissant qu'ils imposaient au Mozambique un fardeau insupportable, les donateurs sont convenus d'effectuer conjointement les examens relatifs aux programmes d'aide, afin de simplifier et d'harmoniser les procédures, d'améliorer la qualité du suivi et de réduire les frais de transaction. Les coûts ont été répartis entre les donateurs mais l'organisation et le recrutement des consultants ont été confiés chaque année à un donneur chef de file. Cette initiative a permis aux donateurs de réduire sensiblement les coûts de transaction qui leur incombaient (ils se partagent désormais les frais liés aux examens au lieu de financer plusieurs équipes) ; quant au gouvernement du Mozambique, il économise ainsi le temps qu'il lui fallait consacrer auparavant aux divers examens lancés à la demande de différents donateurs.

Cette démarche a également été adoptée dans le cadre des groupes de travail thématiques, un donneur chef de file jouant un rôle actif dans le dialogue sur les mesures à prendre.

Plusieurs bonnes pratiques concernent particulièrement certaines phases d'un projet ou d'un programme, à savoir :

- **Lorsqu'un donneur achemine par l'intermédiaire d'un autre des fonds qu'il destine à un projet ou à un programme, le donneur chef de file et les donateurs mandants s'accordent sur les dispositions en matière de décaissement, de comptabilité et de contrôle financier, notamment :**
  - ❖ La valeur des fonds à acheminer et une éventuelle clé de répartition des charges. Les dispositions relatives à la clé de répartition doivent préciser s'il convient de les appliquer continûment tout au long de la durée de vie du projet ou du programme ou simplement au cours d'une période déterminée, et préciser les devises et les exercices budgétaires concernés.

- ❖ Les seuils de déclenchement des versements, la fréquence prévue des tranches et les éventuelles obligations de comptes-rendus qui s'y rapportent.
- ❖ Les modalités de transfert des fonds.
- ❖ Le traitement des intérêts éventuels sur les soldes.
- ❖ Les procédures de restitution des montants non dépensés.
- ❖ Toutes les procédures régissant les achats.
- ❖ Les frais administratifs que le donneur chef de file pourrait facturer.
- ❖ La nature et la fréquence des rapports comptables et autres ainsi que les besoins en matière de comptabilité et de contrôle.

#### Encadré 6.5. **Consultation avec les partenaires dans le cadre de la coopération déléguée**

**La Région Pacifique** – En 2000-2001, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont entrepris une étude conjointe sur l'harmonisation des politiques et pratiques des donneurs dans la région Pacifique dans le but de trouver les moyens d'améliorer l'acheminement de l'aide au niveau tant stratégique qu'opérationnel et de réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires.

Le rapport recommandait de mettre en place un programme cofinancé unique pour l'île Nioué et les îles Cook, la Nouvelle-Zélande jouant le rôle de chef de file et l'Australie celui de partenaire « silencieux ». Les priorités des programmes d'aide de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande étaient en grande partie similaires. Pour l'équipe chargée de l'examen, ce programme pilote aurait eu essentiellement pour avantage de réduire pour les pays partenaires les coûts de transaction et les charges liées aux comptes-rendus et de recentrer les activités sur le programme. Il devait aussi permettre d'accroître les synergies entre des donneurs.

Fin 2002, ces avantages potentiels ont été mis en regard des risques possibles. Du point de vue de l'Australie, le risque était de voir sa présence et sa visibilité dans la région réduites et il se posait la question des moyens d'assurer un contrôle. Les îles Cook et Nioué craignaient quant à elles de moins bien maîtriser leurs programmes d'aide et de voir diminuer le volume total de l'aide. Les deux donneurs se sont efforcés d'apaiser ces craintes.

Des consultations ont également été engagées pour mettre au point un dispositif de coopération déléguée analogue pour les îles Tokélaou, là encore en tant que programme conjoint administré par la NZAID. Dans le cadre d'un autre dispositif, la NZAID fournissait déjà des fonds à l'AusAID pour l'équipement d'écoles secondaires dans les îles Kiribati, cette dernière gérant les fonds versés par la NZAID et se chargeant de toute l'administration. Dans chacun de ces cas, il a été reconnu que des consultations approfondies entre les donneurs et les partenaires étaient essentielles pour prendre en considération les préoccupations de toutes les parties et assurer la mise en place de stratégies de gestion des risques.

- **Le donneur chef de file et les donneurs mandants doivent s'accorder sur les indicateurs de mesure des performances aux niveaux des résultats, des buts et des objectifs** – L'instauration d'un dialogue permettant aux donneurs de s'entendre sur les objectifs d'une activité et sur les indicateurs de performance à adopter réduit le risque de voir s'éterniser les débats *a posteriori* quant aux résultats escomptés. Le chapitre relatif aux bonnes pratiques en matière de compte rendu et de suivi fournit des orientations plus détaillées sur le choix des indicateurs de façon à promouvoir l'utilisation des systèmes de notification et de suivi des pays partenaires.

### Codes de conduite

Les bonnes pratiques ci-après constituent des codes de conduite à l'intention des donneurs chefs de file et des donneurs mandants.

#### Encadré 6.6. Délégation de compétences dans le cadre de deux programmes sectoriels

**L'Éthiopie** – La Norvège et la Suède fournissent toutes deux un soutien à deux programmes sectoriels en Éthiopie : l'un dans le domaine de la santé (HSDP), l'autre dans celui de l'éducation (ESDP). La Suède prend actuellement les dispositions nécessaires pour déléguer à la Norvège ses fonctions de donneur dans le cadre du HSDP (Santé), la Norvège s'appropriant à déléguer ses responsabilités relatives à l'ESDP (Éducation).

S'agissant du HSDP, la Suède versera sa contribution par l'intermédiaire de la Norvège, qui fera de même par l'intermédiaire de la Suède en ce qui concerne l'ESDP. Du point de vue du pays partenaire, l'aide reçue proviendra d'une source unique ; par ailleurs, un seul ensemble de procédures devra être pris en compte, au lieu de deux, pour ce qui est du compte rendu, du contrôle financier et de la vérification des comptes.

Le degré de délégation prévu donnera à chaque donneur l'autorité nécessaire pour agir au nom de l'autre après signature d'un accord bilatéral pour les deux programmes. Chacun assumera le rôle chef de file dans les secteurs appropriés pour les activités de suivi et d'examen.

#### Encadré 6.7. Délégation dans le cadre d'un programme sectoriel

**L'Inde** – Ce cas illustre comment une coordination à la fois acceptable et attrayante pour le pays partenaire peut se mettre en place selon une formule relativement simple, permettant à l'un des donneurs participant au programme de réaliser des économies substantielles en termes d'effectifs et de moyens financiers, sans pour autant que le donneur chef de file ait à supporter une charge supplémentaire importante. Des économies d'échelle et des économies de gamme sont ici possibles.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a décidé en 2002 de charger le DFID (Department of International Development, Royaume-Uni) d'agir en son nom pour aider les autorités du Madhya Pradesh à définir une stratégie à moyen terme dans le secteur de la santé en recrutant des consultants. C'est le DFIDI (DFID India) qui assure la mise en œuvre de l'accord. Les versements effectués dans ce contexte se feront en livres sterling après conversion des dollars canadiens au taux de change en vigueur à la date du transfert. Le compte commun établi pour les besoins du projet est géré par le DFIDI, l'ACDI approuvant les dépenses en fonction des échéances prévues. La gestion financière de cet accord sera conforme aux orientations du DFIDI telles qu'exposées dans le contrat remis au consultant.

### Encadré 6.8. La coopération déléguée nord-sud

**La JICA** – Des donateurs du CAD et de nouveaux donateurs non membres du CAD peuvent également recourir à la coopération déléguée. Un exemple nous est donné par la coopération sud-sud triangulaire du Japon associant la JICA qui œuvre en collaboration avec des pays en développement avancés tels que Singapour, la Thaïlande, le Chili et la Tunisie. Dans le cas de la Thaïlande, les autorités thaïlandaises ont pris à leur charge entre 20 et 40 % des coûts des programmes de formation assurés par les établissements du pays pour fournir des technologies et un savoir faire appropriés aux pays en développement voisins tels que le Laos et le Cambodge. En 2001, la JICA a cofinancé 133 programmes de formation de cette façon et 2 189 stagiaires venant de 33 pays ont bénéficié de ce programme.

### Encadré 6.9. Soutien à des écoles primaires

**Le Mali** – Ce programme a fait l'objet d'un cofinancement suite à un accord entre l'Agence française de développement (AFD) et le groupe KfW (Allemagne) ; ce dernier avait délégué ses responsabilités à l'AFD, et la GTZ était chargée de l'assistance technique (cofinancée avec l'AFD en tant que participant minoritaire).

Un accord spécial a été signé avec le soutien du gouvernement malien, aux termes duquel la KfW et la GTZ chargeaient officiellement l'AFD de réaliser les investissements d'infrastructure au nom de la KfW, tandis que la GTZ devait fournir l'assistance technique nécessaire pour la totalité du programme. L'accord précise que cette opération doit respecter les règles de l'AFD et que celle-ci doit servir de point de contact au ministère de l'Éducation malien pour toutes les questions relatives aux investissements d'infrastructure. En outre, les donateurs sont convenus d'adopter des règles types communes et simplifiées pour les achats.

Bien que l'AFD assume le rôle prépondérant pour les activités de mise en œuvre, de suivi et de notification, la présentation des rapports doit être conforme aux règles du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement, afin d'éviter les doubles emplois. Les rapports émanant du ministère de l'Éducation malien et les rapports comptables mensuels sont soumis à l'AFD, qui les transmet à son tour à la KfW et à la GTZ. Des rapports d'étape sont établis par l'AFD à l'intention des Allemands pour ce qui concerne les investissements, et par la GTZ pour l'assistance technique, même lorsque cette dernière est fournie par la France.

La simplification et l'harmonisation des procédures d'appel d'offres, de mise en œuvre et de suivi ont permis à tous les donateurs concernés comme au pays partenaire d'économiser du temps et de l'argent, et ont conduit à la réalisation d'économies d'échelle.

## Notes

1. L'expression « coopération déléguée » ne s'applique pas au cas où un donneur ou un organisme bilatéral gère un projet financé par un autre donneur bilatéral mais ne participe pas directement à son financement.
2. Pour s'approprier un processus, il faut pouvoir y jouer un rôle prépondérant, en avoir la maîtrise, être fortement motivé et agir sur sa gestion.

## NOTE D'ORIENTATION TECHNIQUE

## Note 6.1

### Indicateurs de bonnes pratiques en matière de coopération déléguée

Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
<b>1. Générales</b>		
Les donateurs s'accordent sur des objectifs communs pour l'élaboration d'un accord de coopération déléguée.	Accords écrits lorsque la portée de la délégation le justifie.	Donneurs présents dans le pays.
Les donateurs consultent le pays partenaire concernant un accord de délégation.	Le gouvernement du pays partenaire est informé de l'accord.	Enquêtes périodiques auprès du gouvernement du pays partenaire.
Les domaines sur lesquels les donateurs doivent s'entendre sont fonction de la portée de l'accord de délégation.	Les dispositions écrites régissant la coopération déléguée couvrent les domaines nécessitant un accord explicite.	Donneurs présents dans le pays.
L'ampleur de l'évaluation des politiques et procédures d'un organisme pilote par un organisme délégant dépend de la portée et de la fréquence des accords de délégation passés avec cet organisme pilote.	Évaluations périodiques.	Siège des donateurs.
Un donneur délégant tient compte, avant de procéder à sa propre évaluation, de celle qu'aurait pu effectuer un autre donneur délégant sur le même donneur pilote.	Exemples d'usage des évaluations.	Siège des donateurs.
Donneurs pilotes et délégants doivent se montrer aussi souples que possible, en fonction de leurs contraintes extérieures respectives, à l'égard des procédures du pays partenaire.	Exemples d'acceptation des procédures des pays partenaires.	Donneurs présents dans les pays.
Lorsqu'il n'est pas possible d'accepter les procédures du pays partenaire, les donateurs pilotes et délégants évaluent les possibilités d'adoption de procédures communes.	Fréquence de l'adoption des procédures en commun.	Donneurs présents dans les pays.
Les donateurs impliqués dans un accord de coopération déléguée ont une interprétation commune et clairement définie de leurs rôles et responsabilités respectifs, lesquels sont énoncés par écrit, excepté dans les cas d'accords simples ne prévoyant pas l'acheminement de fonds.	Clarté et caractère exhaustif de l'accord de coopération déléguée.	Donneurs présents dans les pays.
Les donateurs communiquent au pays partenaire et aux autres parties intéressées la teneur de l'accord de délégation.	Teneur de l'accord connue du pays partenaire et des autres parties concernées.	Enquêtes périodiques auprès du pays partenaire et des autres donateurs impliqués dans le projet/programme.

Bonnes pratiques	Critères de succès	Source d'information
Les donateurs se conforment aux rôles et procédures agréés.	Les bénéficiaires de l'aide dans le pays partenaire ont une idée claire des rôles respectifs du donneur pilote et des donateurs délégués.	Enquêtes périodiques auprès du gouvernement du pays partenaire.
<b>2. Spécifiques à des étapes particulières du cycle de projet/programme</b>		
<p>Lorsqu'un accord de délégation porte sur de nombreux aspects :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Les donateurs concernés s'entendent sur le statut juridique de tout accord écrit.</li> <li>● Les donateurs concernés déterminent avec le pays partenaire le nombre et la nature des accords éventuels.</li> </ul>	Accord écrit de coopération déléguée ainsi que tout accord passé entre les donateurs et le pays partenaire.	Donneurs présents dans le pays.
<p>Lorsqu'un donneur achemine les fonds qu'il destine à une activité donnée par l'intermédiaire d'un autre donneur, le donneur pilote et les donateurs délégués s'accordent explicitement sur les modalités de versement des fonds, de comptabilité et de vérification, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● La valeur des fonds à acheminer et une éventuelle formule de répartition des charges. Les modalités de répartition, si elles existent, doivent préciser s'il convient de les appliquer sans interruption tout au long de la durée de vie du projet ou du programme ou simplement au cours d'une période déterminée, et préciser les devises et les exercices budgétaires concernés.</li> <li>● Les seuils de déclenchement des versements et la fréquence prévue des tranches.</li> <li>● Les modalités de transfert des fonds.</li> <li>● Le traitement des intérêts éventuels sur les soldes.</li> <li>● Les procédures de retour des montants non dépensés.</li> <li>● Toutes les procédures régissant les achats.</li> <li>● Les frais administratifs que le donneur pilote pourrait facturer.</li> <li>● La nature et la fréquence des rapports comptables ainsi que les besoins en matière de comptabilité et de vérification.</li> </ul>	Mesure dans laquelle ces aspects sont traités explicitement dans l'accord écrit de coopération déléguée.	Donneurs présents dans le pays.
Le donneur pilote et les donateurs délégués s'accordent sur les indicateurs de mesure des performances au niveau des résultats, des buts et des objectifs.	Accord écrit de coopération déléguée.	Donneurs présents dans le pays.

## ANNEXE

### Enquête sur l'évaluation des besoins

**Résumé.** L'enquête sur l'évaluation des besoins – lancée dans onze pays en développement représentant plusieurs régions du monde et différents niveaux de développement – visait à répondre à deux grandes questions : comment les donateurs peuvent-ils améliorer l'aide au développement de manière à soutenir les stratégies élaborées et conduites par les pays partenaires ? Et, en l'état actuel des choses, quelles sont les pratiques des donateurs qui compromettent le plus l'efficacité de ces stratégies ? Pour ce faire, l'Université de Birmingham – chargée de réaliser l'enquête – a réalisé plus de 400 entretiens avec des hauts responsables, des experts et des agents des organismes donateurs.

L'enquête comprend deux parties. La première examine les points de vue des pays partenaires sur les pratiques les plus contraignantes des donateurs. La deuxième identifie les domaines dans lesquels il convient d'améliorer en priorité les pratiques des donateurs.

## Introduction

### **Ce rapport**

Ce rapport a été commandé par l'OCDE, au nom du Groupe de travail du CAD sur les pratiques des donateurs. Sa réalisation a été confiée à un groupe de consultants de l'Université de Birmingham.

L'Université de Birmingham endosse la responsabilité des opinions et analyses exposées dans ce rapport. Elles ne reflètent ni les positions des membres du CAD ni les positions officielles des gouvernements des pays examinés dans cette étude.

### **Termes de référence**

L'étude<sup>1</sup> avait pour objectif de consulter les pays partenaires sur leur perception des pratiques des donateurs et d'identifier leurs priorités dans ce domaine. A cette fin, on a cherché à répondre de façon analytique aux questions suivantes :

- ❖ Quelles sont les pratiques les plus contraignantes pour les gouvernements partenaires en termes d'appropriation nationale, de coûts de transaction et d'efficacité de l'aide ?
- ❖ Comment dispenser l'aide de manière plus efficace et moins coûteuse ?

### **Méthodologie de l'étude**

Conformément aux termes de référence, la méthodologie suivante a été adoptée :

- ❖ Un programme de visites a été organisé dans onze pays partenaires en développement, représentant des zones géographiques et des niveaux de développement différents. Ces pays, représentés au sein du Groupe de travail du CAD sur les pratiques des donateurs, sont les suivants : Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Égypte, Mozambique, Ouganda, Roumanie, Sénégal, [Fiji, Samoa et Vanuatu], Tanzanie et Viêt-nam.
- ❖ Pendant ces visites, les consultants ont mené des entretiens avec plus de 400 hauts responsables – essentiellement des fonctionnaires des ministères centraux et techniques. Des représentants d'ONG et d'agences de coopération sur le terrain ont aussi été interrogés.
- ❖ Les entretiens ont été menés à partir d'une liste de questions ouvertes. Les consultants ont ensuite rempli des feuilles de pointage (score-sheet) afin d'établir un classement des contraintes et des priorités.

Suite au programme de visites, onze rapports de pays ont été élaborés, contenant chacun une analyse de la situation de chaque pays. Le présent rapport contient une synthèse des ces études-pays.

### **Plan du rapport**

Ce rapport comporte quatre sections :

- **Section 1 : Les contraintes par catégorie** – Décrit et analyse les contraintes identifiées.



- **Section 2 : Les contraintes par zone géographique** – Examine les contraintes en fonction du continent et du niveau de dépendance par rapport à l'aide.
- **Section 3 : Interprétation des contraintes** – Fournit un cadre conceptuel d'analyse des contraintes.
- **Section 4 : Description des améliorations** – Décrit et analyse les améliorations susceptibles d'assouplir les contraintes décrites dans la première section.

## Les contraintes par catégorie

### Principales conclusions

L'enquête visait à obtenir les points de vue des pays partenaires sur deux questions principales : comment les donateurs peuvent-ils améliorer la gestion de l'aide au développement de façon à appuyer les stratégies élaborées et conduites par les pays partenaires ? Et, en l'état actuel des choses, quelles sont les pratiques des donateurs qui sont le plus préjudiciables à l'efficacité de ces stratégies ?

A cette fin, on a demandé à chaque personne interrogée d'identifier les trois principales contraintes pesant sur l'efficacité de la gestion de l'aide. Les réponses ont ensuite été regroupées et classées en sept catégories (encadré A1).

#### Encadré A1. Les facteurs de contrainte

Rang	Nature de la contrainte	Fréquence des occurrences
1	Priorités et systèmes définis par les donateurs (28 %)	████████████████████
2	Difficultés posées par les procédures des donateurs (20 %)	████████████████
3	Manque de coordination entre les pratiques des donateurs (14 %)	██████████
4	Temps excessif requis par les procédures (12 %)	████████
5	Retard dans les décaissements (12 %)	████████
6	Manque d'information (8 %)	████
7	Exigences excédant les capacités nationales (4 %)	██

Note : Dans la colonne fréquence des occurrences, chaque unité représente 2 % de la moyenne pondérée des réponses. Le total des pourcentages n'est pas égal à 100 %.

Les résultats de l'enquête doivent être interprétés avec précaution car ils composent sans doute une image exagérément négative. Notons, en effet, que lorsqu'on pose une question négative on obtient généralement une réponse négative ; malgré cela, de nombreuses personnes enquêtées ont qualifié la relation avec les donateurs de globalement bonne. Le commentaire suivant, fait par un Mozambicain, illustre ce sentiment : « Au fond, je ne pense pas les donateurs nous imposent des contraintes ; je les vois plutôt comme des partenaires dans une entreprise commune visant à renforcer la responsabilité du gouvernement. » De plus, l'impression générale est que la situation s'améliore – dans aucun des cas, il n'a été jugé que les contraintes suffisaient à l'emporter sur les effets bénéfiques de l'aide.

Les paragraphes suivants présentent en détail les contraintes figurant dans l'encadré ci-dessus.

### **Priorités et systèmes définis par les donateurs**

Il s'agit de la contrainte la plus fréquemment citée, quelque soit le pays. Cela recouvre, *inter alia*, une mauvaise adéquation des activités des donateurs aux priorités et systèmes nationaux – par exemple, au cycle budgétaire – et une mauvaise compréhension, de la part des donateurs, du contexte local dans lequel ils travaillent.

Le Viêt-nam offre un bon exemple de ces divergences ; il est même arrivé que les donateurs refusent de suivre la politique gouvernementale dans un secteur donné. Il est également arrivé, au Viêt-nam et dans d'autres pays, que les donateurs et les partenaires soient en désaccord sur la question de savoir quelle modalité opérationnelle est la mieux adaptée à la situation. Dans ce cas, les tensions ne viennent pas de ce que les donateurs ne sont pas en phase avec le système national, mais de ce que les donateurs et les partenaires veulent faire les choses différemment. Au Viêt-nam et au Bangladesh, de tels désaccords ont notamment surgi à propos des mécanismes d'indemnisation à mettre en œuvre dans les programmes de réinstallation des personnes déplacées.

En Bolivie, ce problème se pose sous la forme spécifique des systèmes de gestion parallèles, avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la formation des capacités – comme l'explique l'encadré A2.

#### **Encadré A2. Systèmes de gestion parallèles**

**Bolivie** – Selon des fonctionnaires boliviens, un nombre étonnement élevé de projets d'aide utilisent encore un système de gestion parallèle, ce qui représente une contrainte considérable pour le gouvernement. En cas d'accords de co-financement entre donateurs multilatéraux, il existe souvent un « bureau de projet » qui fonctionne séparément du ministère concerné et se charge également des fonctions de notification et de suivi. Ces systèmes de gestion parallèles affaiblissent les institutions nationales et sont en contradiction avec l'objectif de formation de capacités.

Ce problème se pose de façon plus aiguë encore quand les pays partenaires ont élaboré des cadres visant à coordonner l'aide, comme les stratégies de lutte contre la pauvreté (SLP). Ces cadres tentent tous d'établir un mécanisme pour gérer la relation donateurs-pays partenaires et ils ont dans la plupart des cas, tous été encouragés et approuvés par les donateurs. Les expériences de l'Ouganda (encadré A3) et de la Bolivie suggèrent cependant que la mise en œuvre de ces engagements est souvent difficile. Il est d'une certaine façon paradoxal que la multiplication de ces cadres risque en fait d'aggraver le problème qu'ils étaient sensés résoudre.

Dans certains cas – par exemple, l'aide japonaise versée aux pays du Pacifique Sud – l'utilisation de consultants peut permettre de résoudre en partie les problèmes posés par la mise en œuvre de procédures différentes entre donateurs et ceux des gouvernements. Cette observation est aussi valable pour d'autres contraintes administratives.

### **Difficultés posées par les procédures des donateurs**

Les difficultés rencontrées par les pays récipiendaires pour face aux procédures spécifiques des donateurs viennent en deuxième position. Ces difficultés incluent : les restrictions lors de la passation de marchés publics (50 % des réponses), une assistance technique mal adaptée (40 %) et le fait que les donateurs changent fréquemment leurs systèmes, leurs politiques et leur personnel (10 %).

### Encadré A3. **La difficulté de respecter à la lettre les règles des partenariats**

**Ouganda** – Cette question prend une ampleur particulière en Ouganda puisque les relations entre les donateurs et le gouvernement ont été clairement spécifiées dans le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP), dont le troisième volume est intitulé Construire des partenariats pour mettre le PAEP en œuvre.

Il s'agit là d'une entreprise ambitieuse, et peut-être unique, visant à établir de façon détaillée les principes régissant les partenariats conclus entre les donateurs et le pays récipiendaire. Quelques points méritent d'être soulignés. Premièrement, la Banque mondiale a accepté que le PAEP soit considéré comme l'équivalent d'un CSLP. Deuxièmement, le document préconise un engagement ferme en faveur de l'aide budgétaire comme principal mécanisme de décaissement de l'aide et demande que l'on cesse progressivement de mettre en œuvre de l'aide projet. Troisièmement, les donateurs s'engagent à harmoniser leurs pratiques. Cela implique : analyse, évaluations et rapports communs ; indicateurs de résultat et de réalisation communs ; règles de décaissement et de comptabilité harmonisées.

De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les donateurs avaient accepté le PAEP mais que, dans la pratique, ils élaboraient encore de nouveaux systèmes ou en utilisaient d'autres. C'est pourquoi certains responsables se sont plaints du fossé qui existe entre la réalité et la rhétorique des donateurs, ces derniers n'hésitant pas dans les faits à appliquer deux poids, deux mesures.

L'enquête n'a pas réussi à déterminer clairement si les donateurs ont accepté les principes du PAEP collectivement ou individuellement. Il est probable qu'en fait les donateurs aient accepté de soutenir le PAEP dans son ensemble, ce qui est différent d'accepter tous les principes en détail. Dans de telles situations, la mise en œuvre et la pratique se révèlent plus importantes que les déclarations officielles de soutien et d'accord. Il n'est pas non plus réaliste de penser que tous les donateurs puissent approuver et accepter l'ensemble des directives d'un document de 103 pages, avec tout ce que cela implique en termes de mise en œuvre des politiques.

Cependant, en Ouganda, on a eu l'impression que les donateurs élaboraient des systèmes séparés et qu'ils ne se conformaient pas au système en vigueur. Cela a un coût en terme de temps et constitue un cas de non-respect des engagements pris.

Concernant la rotation rapide du personnel (turn-over), la citation suivante en illustre bien les inconvénients : « Il est épuisant d'avoir à expliquer encore et encore à des nouveaux agents comment les systèmes fonctionnent », a expliqué, l'air las, un responsable ougandais.

Le manque de flexibilité perçu en matière de passation de marchés publics – et, par conséquence, le déliement de l'aide et de l'assistance technique – est un problème important et bien connu du décaissement de l'aide. L'encadré A4 ci-dessous illustre comment les procédures des donateurs au Viêt-nam – et en particulier celles liées à l'assistance technique et à la passation de marchés publics – peuvent réduire la valeur de l'aide et le sentiment d'appropriation par le gouvernement partenaire.

Il a été suggéré que le fait de lier l'aide révèle un manque de confiance dans les systèmes locaux. Le commentaire suivant, émanant d'un Roumain, illustre la frustration exprimée par nombre de personnes interrogées : « Il est difficile de travailler avec les consultants. La pratique, mauvaise, semble consister à s'en tenir à une liste d'entreprises qui sont les seules habilitées à répondre aux appels d'offre. Mais il peut aussi y avoir un

#### Encadré A4. **Les procédures des donneurs réduisent la valeur de l'aide**

**Viêt-nam** – De l'avis de tous les fonctionnaires vietnamiens interrogés, la gestion de l'assistance technique pose problème. Et ce, essentiellement parce que les consultants étrangers connaissent mal le contexte national. Les tensions viennent aussi de ce que les donneurs ne consultent pas assez le gouvernement au moment de décider quel rôle attribuer à l'assistance technique et quel type d'assistance sélectionner.

La passation de marchés publics a également été identifiée comme problématique, et ce pour trois raisons :

- Elle implique des procédures compliquées, longues et qui varient d'un donneur à l'autre.
- De nombreuses restrictions empêchent les entreprises locales de répondre aux appels d'offre. Ainsi, les entreprises publiques qui ont des liens avec le ministère lançant l'appel d'offre sont empêchées par certains donneurs de répondre à cet appel ; et en même temps, seules les entreprises dont le siège se trouve hors de la province où le projet est mis en œuvre sont autorisées à y répondre. Ces règles semblent exclure les seules entreprises disposant de l'expérience locale appropriée.
- Dans le cas de l'aide liée, les restrictions sont encore plus nombreuses : le matériel importé est connu pour ne pas être de la qualité souhaitée ou pour être incompatible avec le matériel déjà installé. Il arrive aussi qu'il soit plus onéreux. L'aide liée a été identifiée comme le principal facteur de réduction de la valeur de l'aide.

Les personnes interrogées ont en outre signalé les retards dans les projets causés par les procédures longues et alambiquées des donneurs au niveau de la préparation des projets. En conséquence, il arrive souvent que les projets ne soient plus adaptés aux circonstances actuelles quand ils sont lancés – les objectifs du projet ne sont plus pertinents ni appropriés, la technologie du projet est obsolète.

problème dans les procédures de sélection ! » De l'avis d'une fonctionnaire égyptienne, les donneurs n'ont pas confiance dans la capacité locale à prendre des décisions, comme l'illustre l'exemple suivant.

#### Encadré A5. **Les procédures d'achat : qui décide du choix des manuels scolaires ?**

**Égypte** – Certaines procédures des donneurs reflètent un manque de confiance et de respect dans les capacités des partenaires à prendre des décisions et constituent des barrières à l'appropriation et à la participation. Ainsi que l'a exprimé notre interlocutrice : « Les donneurs ne vont pas dire qu'ils ne vous font pas confiance mais vous le sentez. Ils ne vont pas vous laisser prendre une décision à moins qu'ils ne soient eux-mêmes d'accord. » Et d'expliquer qu'un donneur s'est opposé à l'achat de deux livres sélectionnés par le ministère de l'Éducation pour des bibliothèques scolaires dans la Haute-Égypte – une des régions les plus pauvres d'Égypte dont la réputation est de produire des activistes de l'islamisme radical. Le bailleur estimait que ces livres (Anna Karenine et Les Frères Grimm) sont des vecteurs de violence et haine, alors qu'il s'agit en fait de deux ouvrages classiques de la littérature européenne et de surcroît très connus en Égypte. Conclusion de l'entretien : « Pensent-ils que nous choisirions des livres inadaptés ? Ils ne nous font pas confiance. Ils sont pointilleux sur le contenu des livres. Nous en sommes arrivés à ne même pas pouvoir choisir des livres pour nos propres enfants ! »

## **Manque de coordination entre les pratiques des donateurs**

Fondamentalement, le manque de coordination entre les pratiques des donateurs reflète l'existence d'un problème interne aux systèmes des donateurs qui est étroitement lié à l'obligation interne de rendre des comptes et aux politiques propres à chaque donateur. Certains donateurs, par exemple, font valoir que leur participation à des accords de mise en commun de fonds est limitée par l'obligation qu'ils ont de rendre des comptes pour toute dépense publique devant leurs gouvernements, leurs organes législatifs, leurs cabinets d'audit et leur opinion publique.

Comprendre les multiples procédures et satisfaire aux exigences variées de chaque donateur épuise les ressources des gouvernements partenaires. L'encadré A6 illustre ce phénomène dans le cas de la Bolivie.

### **Encadré A6. Des systèmes de suivi concurrents**

**Bolivie** – Le suivi de l'impact de la stratégie anti-pauvreté de la Bolivie a suscité un vif intérêt de la part des donateurs. Depuis 1999, cinq d'entre eux ont financé une enquête annuelle, connue sous le nom de MECOVI, et visant à mesurer l'évolution du niveau de pauvreté des ménages. Cette enquête est réalisée par l'Institut National de Statistiques (INE).

Cependant, chaque donateur exige un système de suivi financier et technique différent. La responsable de MECOVI, à la tête d'une équipe de 20 personnes, estime qu'elle passe la moitié de son temps à se conformer à des systèmes de notification et de suivi différents d'un donateur à l'autre. Les enquêtes MECOVI forment un ensemble fortement intégré qui inclut la planification, la formation, les activités opérationnelles, l'analyse de données et la diffusion des informations.

Malgré cela, les donateurs sont inflexibles et imposent de nombreuses exigences quand il s'agit de l'utilisation de leurs fonds – en allouant par exemple des fonds à l'avance pour des consultants étrangers. Ils ont également refusé de financer le travail sur le terrain alors qu'il est essentiel à l'établissement d'un échantillon satisfaisant pour l'enquête des ménages.

Il existe souvent des points communs entre les procédures de gestion de l'aide des différents donateurs. La plupart des donateurs, par exemple, utilisent une forme ou une autre de cadre logique (logical framework) ; en dépit des différences ponctuelles, la logique sous-jacente de ces cadres reste la même. L'enquête n'a pas pu établir si la connaissance d'un système spécifique à un donateur permet de mieux comprendre les systèmes d'autres donateurs. Si tel était le cas, le problème de la multiplicité des systèmes des donateurs s'en trouverait réduit d'autant.

Pour les gouvernements du Viêt-nam et du Bangladesh, l'obligation de soumettre des rapports de suivi dans des formats différents a un coût en termes de temps. Cependant, selon les personnes enquêtées dans ces deux pays, il ne s'agit pas réellement d'une question primordiale, car les retards induits ne sont pas aussi graves que ceux qui surgissent au moment de la préparation ou de la mise en œuvre des projets. De plus, il semble que ce soit un état de fait accepté par les personnes interrogées. Comme l'a fait remarquer un fonctionnaire du Bangladesh : « Nous devons tout simplement faire avec... car le gouvernement n'est en mesure de rien exiger – c'est le donateur qui propose, et le gouvernement dispose. »

### **Temps excessif requis par les procédures**

Cette contrainte est sans doute la moins spécifique de toutes car elle résulte en quelque sorte de toutes les autres. Pour les pays partenaires, l'impression de passer trop de temps pour satisfaire telle ou telle demande des donateurs dépend en partie de la perception qu'il a du caractère nécessaire ou non de cette demande – un jugement difficile à porter. Le fait que les méthodes de travail varient d'un donneur à l'autre aggrave le problème, en particulier lorsque les donateurs sont « en mission ». Une mission est en général composée d'une équipe d'individus ou de consultants – généralement des étrangers et des ressortissants du pays partenaire – qui examine un sujet précis sur une période de temps très courte et organisée à la convenance du donneur.

Dans le cadre de missions, et compte tenu de l'emploi du temps serré qui les caractérise, les consultants attendent souvent des partenaires officiels qu'ils réagissent immédiatement, ce qui peut être interprété comme une forme « d'impatience institutionnelle ». Comme l'exprime un fonctionnaire du Bangladesh : « Les donateurs vous préviennent de la date à laquelle ils arrivent et vous devez vous libérer, quel que soit votre emploi du temps. »

Plusieurs personnes ont dit combien il est irritant de devoir maintes fois répéter les mêmes explications aux donateurs. Il semble que lors de missions, les participants soient à chaque fois inévitablement amenés à « réinventer la roue » et à répéter les mêmes démarches. Ce problème est encore aggravé, selon les témoins, par la fréquence et le moment choisi pour les missions. L'encadré A7 illustre ce problème. Des personnes interrogées dans le Pacifique Sud ont en outre souligné la difficulté de satisfaire des demandes d'information mal ciblées et formulées par des missions étrangères peu au fait des situations locales.

#### **Encadré A7. Des missions d'aide peu coordonnées**

**Ouganda** – Un fonctionnaire du ministère des Finances a raconté que récemment cinq missions étaient arrivées en visite au même moment. Le ministère « accueillait » donc des missions associées au CSLP, au Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (CARP), au Cadre de Développement Intégré (CDI), à la formation de capacités et à l'éducation. À l'exception possible des deux dernières, toutes les missions posaient les mêmes questions aux mêmes personnes au nom de la même agence. Chaque mission insistait pour avoir des rendez-vous personnels – les motifs en restent mal définis ; était-ce justifié ou était-ce juste par commodité d'organisation ? Le bureau de représentation local de l'agence en question s'est lui aussi trouvé accablé d'une surcharge de travail considérable.

Le fonctionnaire a également indiqué que les missions, s'adressant à plusieurs personnes sur le même sujet, essayaient de « jouer sur les divisions internes des fonctionnaires ». Les missions ont donné l'impression qu'elles cherchaient, au coup par coup, à convaincre le gouvernement de suivre telle ou telle approche. Il a été jugé que cette attitude envers le gouvernement de l'Ouganda manquait du respect qui est normalement dû à un État souverain.

Notons en conclusion les problèmes causés par la mauvaise programmation du calendrier des missions, par l'utilisation de missions de court terme pour collecter des informations et par les difficultés de coordination, même avec un donneur unique.

Dans le meilleur des cas, une mission unique constituée de plusieurs donateurs réduit les coûts de transaction impliqués par des visites multiples et non coordonnées. Mais dans le pire des cas, elle peut alourdir les contraintes – surtout si les donateurs insistent pour faire passer leurs propres priorités en premier. Une façon d'éviter ces problèmes consiste pour un donneur à s'appuyer sur le travail analytique d'un autre donneur.

### **Retards dans les décaissements**

Les retards dans les décaissements de l'aide au développement sont dus à trois facteurs.

- **Les procédures administratives** – Dans certains pays, la concentration des pouvoirs au niveau du siège est un facteur significatif de retard dans les procédures administratives, de même que l'obligation faite aux bureaux-pays de consulter le siège pour toute décision. L'encadré A8 illustre ce genre de situation en Tanzanie.

#### **Encadré A8. Retards dans les décaissements de l'aide et imprévisibilité des flux**

**Tanzanie** – Les personnes interrogées se sont plaintes de la lenteur des donateurs à mettre leurs engagements en œuvre, lenteur qui a des répercussions négatives sur la préparation et la mise en œuvre des projets. Les donateurs sont prompts à promettre des financements, mais dès qu'il s'agit d'organiser les détails du financement et les conditions des transferts, les retards s'accumulent. Au stade de la préparation, par exemple, on a mentionné des retards allant jusqu'à cinq à dix ans dans les domaines de l'eau et des infrastructures routières ; les études de conception et de faisabilité étaient dans l'intervalle devenues obsolètes et ont dû être refaites. Au niveau de la mise en œuvre, la principale plainte renvoie aux délais requis pour obtenir une approbation lors de réponses à des appels d'offre. Une passation de marché public requiert généralement quatre à six approbations par le donneur, et chacune peut prendre jusqu'à un an.

- **Difficultés liées aux accords de financement communs** – La nécessité d'impliquer tous les donateurs dans la conception de tels accords puis d'obtenir leur accord peut occasionner des retards considérables, notamment dans la phase de démarrage.
- **Facteurs politiques et économiques occasionnant des retards de décaissement** – Ce type de problème se pose de façon aiguë dans les programmes d'aide budgétaire et les programmes sectoriels en Tanzanie et au Mozambique. La suspension de financements importants crée en effet de sérieux problèmes pour les pays partenaires.
  - ❖ En Tanzanie, les donateurs ne se sont pas mis d'accord sur l'attitude à adopter face aux dérapages, aux retards dus à des raisons politiques ou à l'annulation de financements. Le gouvernement est bien conscient de la volatilité de l'aide budgétaire et est préoccupé par les variations importantes dans les accords de financement bilatéraux, particulièrement en ce qui concerne les conditions de décaissement.
  - ❖ En Bolivie, les retards dans les décaissements sont principalement dus au système de la conditionnalité. Cependant, juste avant les élections nationales, les décaissements ont également été suspendus. L'encadré A9 revient en détail sur ces deux exemples.



### Encadré A9. Facteurs politiques et économiques à l'origine de retards de décaissement

**Bolivie** – La conditionnalité imposée par les agences multilatérales représente une contrainte majeure pour le gouvernement de Bolivie ; elle entraîne en effet des retards dans les décaissements, qui à leur tour occasionnent des retards dans la mise en œuvre et une augmentation des coûts en raison du paiement d'intérêts. La conditionnalité prend deux formes :

Il y a d'abord des conditions techniques spécifiques au projet qui doivent être remplies avant tout décaissement. Afin d'éviter des problèmes subséquents, le gouvernement juge qu'il est préférable de négocier ces conditions avant de signer le contrat.

La seconde forme renvoie à la conditionnalité de l'ajustement structurel, où les prêts sont décaissés en tranches seulement si certaines conditions spécifiques sont remplies. Il arrive souvent que le respect de ces conditions ne dépende pas du gouvernement – dans le cas, par exemple, de l'approbation d'une nouvelle législation. En décembre 2001, une agence multilatérale a suspendu son appui financier au programme de réduction de la pauvreté parce que la nouvelle loi sur l'impôt sur le revenu n'avait pas encore été votée.

Les retards dans les décaissements engendrent un cercle vicieux. Les recettes gouvernementales sont plus faibles que ce qui était prévu, ce qui creuse le déficit budgétaire. Comme ce dernier élément fait partie des conditions de l'ajustement structurel, le gouvernement se trouve dans l'impossibilité d'atteindre ses objectifs macroéconomiques et, en conséquence, les donateurs repoussent leurs versements futurs. Il s'agit là d'une des principales plaintes du gouvernement.

Une autre pratique des donateurs consiste à ralentir les décaissements en période pré-électorale. Ainsi, pendant la première moitié de 2002, le taux de décaissement total a baissé de 80 % par rapport au niveau attendu. Les donateurs expliquent cela par deux facteurs :

- Crainte que les fonds ne soient détournés au profit d'une campagne politique.
- Concentrer l'aide sur le début d'un nouveau gouvernement est considéré comme un moyen de lui signifier l'importance de l'aide et de l'utiliser comme un moyen de pression sur des questions politiques clé.

### Manque d'information

Cette contrainte reflète le fait que les donateurs manquent parfois de transparence vis-à-vis des pays partenaires, particulièrement en ce qui concerne l'information financière et l'analyse. Au Mozambique, par exemple, certains fonctionnaires ont fait observer que les donateurs ne transmettent pas l'information relative aux décaissements au Trésor, compliquant ainsi la gestion budgétaire et financière. Le cas du Sénégal, décrit dans l'encadré A10 illustre ce problème.

### Encadré A10. Des échanges d'information insuffisants

**Sénégal** – Trois exemples ont été donnés. Le premier témoigne d'un manque patent d'informations : deux donateurs ont radié le Sénégal de leur liste de pays prioritaires sans donner d'explication. Le second renvoie à l'insuffisance des échanges d'informations en ce qui concerne les décaissements de l'aide. Le troisième décrit la culture du secret entretenue par un certain nombre d'agences.



L'internet offre dans un grand nombre de cas un moyen simple et économique d'échanger des informations entre les donateurs et les bénéficiaires. Comme le fait remarquer un responsable ougandais, il est désormais plus facile d'obtenir les manuels de suivi des donateurs car ils peuvent être téléchargés sur le web. « Quand internet n'existait pas, ces manuels étaient des biens prisés que les collègues avaient tendance à emprunter ! » se souvient-il. Les ministères du Bangladesh et de la Tanzanie utilisent l'internet avec succès pour diffuser des informations, y compris des documents gouvernementaux essentiels.

### **Exigences excédant les capacités nationales**

Cette contrainte existe quand les exigences des donateurs excèdent les capacités ou les ressources d'un pays partenaire. Elle peut être particulièrement lourde quand les donateurs encouragent les réformes du secteur public, et peut aussi être liée aux technologies de l'information. Au Bangladesh par exemple, l'informatisation a permis aux donateurs de répondre presque instantanément aux demandes d'information, ce qui a créé l'illusion que le gouvernement pourrait répondre aussi rapidement ; cependant, disposant de technologies et d'un nombre d'experts technique limités, cela n'a pas été le cas. Plusieurs personnes interrogées en Roumanie ont également mentionné ces exigences, faisant observer qu'on attendait de leur administration qu'elle soit aussi rapide et efficace qu'en Europe occidentale.

## **Les contraintes par zone géographique**

Dans cette section, les contraintes présentées dans la première section sont désagrégées en fonction du continent et du niveau de dépendance à l'aide.

### **Les contraintes par continent**

L'encadré A11 examine les contraintes par continent :

- « **Afrique** » – 108 personnes ont été interrogées dans cinq pays : Égypte, Mozambique, Ouganda, Sénégal et Tanzanie.
- « **Asie** » – 69 personnes ont été interrogées dans trois pays : Bangladesh, Cambodge et Viêt-nam.

L'encadré montre clairement que l'« Afrique » et l'« Asie » classent les contraintes dans le même ordre. Leur classement est aussi très proche de celui de l'ensemble de l'échantillon, ce qui n'est guère surprenant si l'on considère les poids respectifs des continents dans l'échantillon. Mais, étant donné les variations à l'intérieur des régions, entre par exemple le Mozambique et l'Égypte, il a semblé intéressant de regrouper les pays en fonction de leur niveau de dépendance à l'aide.

### **Contraintes en fonction du niveau de dépendance à l'aide**

Les tableaux suivants examinent les contraintes en fonction du niveau de dépendance par rapport à l'aide, défini comme le volume de l'aide (APD nette) en pourcentage du revenu national brut (RNB). Les pays ont été regroupés en trois niveaux de dépendance (encadré A12) :

- **Dépendance faible (ratio < 3 %)** – Inclut les pays dont le ratio (APD/RNB) est inférieur à 3 %. Trois pays de l'enquête appartiennent à cette catégorie : Égypte, Roumanie et Bangladesh. Cela représente 46 personnes interrogées.

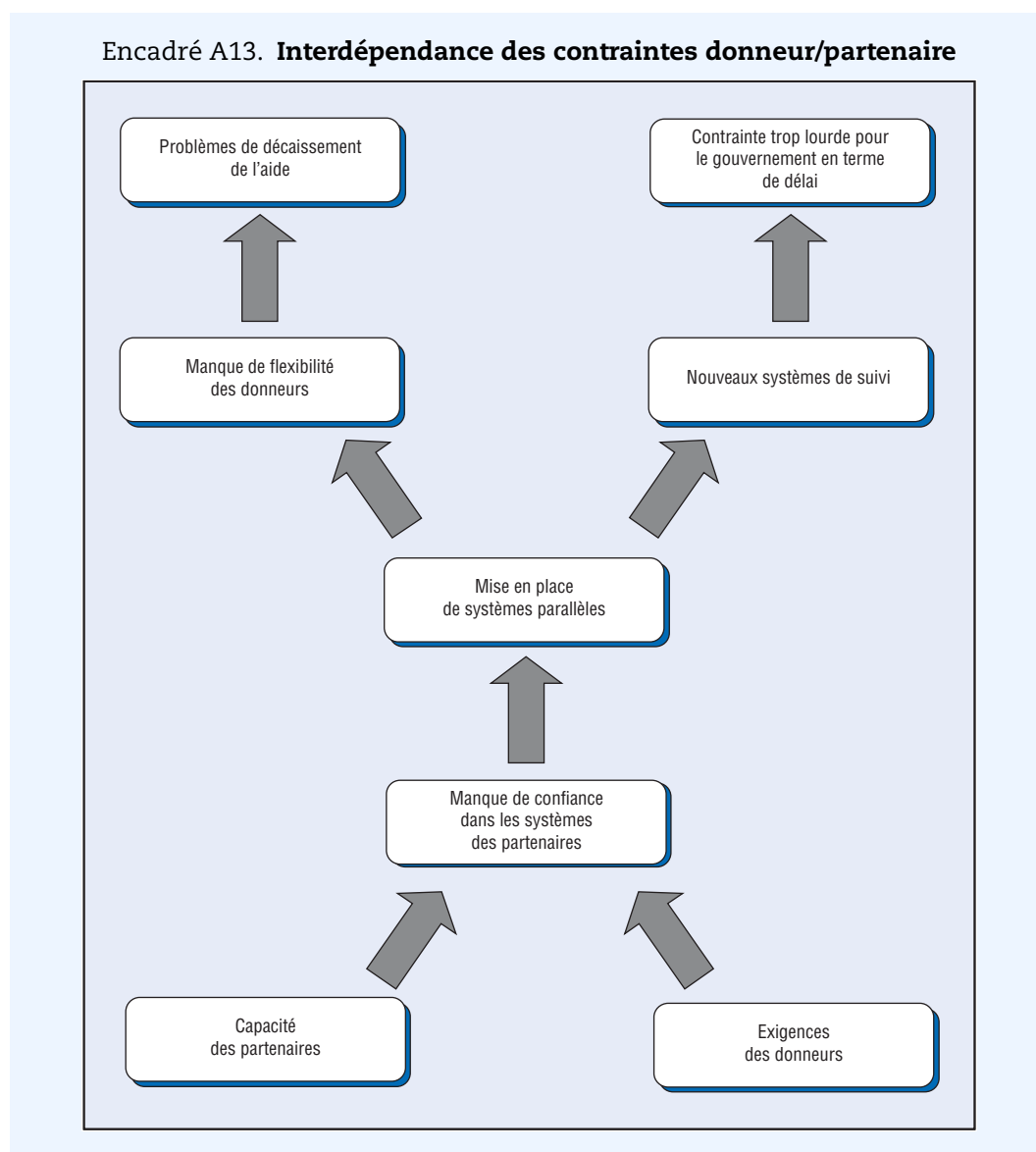


En résumé, et en dépit de quelques différences mineures, la désagrégation des résultats en fonction des régions et du niveau de dépendance à l'aide nous livre des résultats qui corroborent les analyses générales.

## Interprétation des contraintes

### Les contraintes sont liées entre elles

Durant l'enquête, il est apparu de plus en plus clairement que de nombreuses contraintes sont interdépendantes. Le schéma ci-dessous tente de rétablir, sous une forme simplifiée, les liens qui existent entre les contraintes les plus fréquemment citées.



## Quel est le problème de fond ?

Le schéma ci-dessus suggère que le problème principal réside au cœur de la relation donneur/partenaire. Il ne découle pas de la multiplicité des systèmes et des procédures des donateurs mais de la combinaison de trois facteurs :

- **Les politiques et les capacités institutionnelles des pays partenaires** – La capacité institutionnelle renvoie ici aux aptitudes, aux connaissances et aux compétences des pays partenaires pour gérer et planifier l'aide au développement. Cette capacité joue un rôle crucial dans la capacité des pays partenaires à répondre aux exigences des donateurs. La question des capacités doit cependant être différenciée de celle des divergences politiques, surgissant quand les politiques de développement des partenaires ne correspondent pas aux objectifs de la politique des donateurs. Dans ce cas, les modalités de l'arbitrage sont essentielles. Certains problèmes, d'apparence procédurales, masquent en fait de véritables différends politiques. Les pays partenaires, et particulièrement ceux qui dépendent le plus de l'aide, ont tendance à se soumettre aux préférences des donateurs afin d'obtenir le financement, plutôt que de discuter ouvertement des éventuels différends politiques. Politiquement, il est plus facile de parler des divergences procédurales que des différends portant sur des questions de politique.
- **Les politiques et les exigences des donateurs** – Les procédures et orientations politiques des donateurs sont souvent inspirées de procédures nationales. Les donateurs sont en effet tenus de rendre compte de toutes les dépenses de fonds publics devant leurs propres contribuables, souvent par le biais par exemple de la Cour des comptes. Dans ce domaine, les différentes traditions, accords et mécanismes déterminent le mode de fonctionnement des donateurs et sont autant d'aspects qui seront essentiels lors du processus d'harmonisation ou dans les cas d'initiatives multi-donneurs et d'aide budgétaire. Également liée à ce problème est la question – illustrée par les cas de la Bolivie, de l'Ouganda, de la Tanzanie et du Mozambique – du degré d'autonomie dont jouissent les bureaux-pays des organismes donateurs par rapport aux systèmes, aux procédures et aux politiques du siège. Force est de constater que plus le bureau de représentation local est autonome, plus il lui sera possible de faire preuve de souplesse et de prendre des dispositions mieux adaptées au niveau local.
- **Inadéquation entre les exigences des donateurs et les capacités des partenaires** – Autrement dit, les donateurs ne font pas assez confiance aux systèmes des pays partenaires, ce qui affaiblit la possibilité pour ces pays de s'approprier la gestion de l'aide. Ce problème est encore plus épineux quand, comme c'est souvent le cas, le rapport de force est en faveur du donneur, que les partenaires ne sont pas encouragés à résoudre les conflits et qu'il n'existe d'ailleurs aucun mécanisme commun pour le faire. L'exemple suivant illustre cette question : dans de nombreux pays où les pouvoirs sont décentralisés, le gouvernement transfère des fonds substantiels aux autorités locales. Ainsi, au Royaume-Uni, les autorités locales reçoivent 80 % de leur budget du gouvernement central, mais il existe en contrepartie un mécanisme qui permet au gouvernement central d'intervenir si les autorités locales utilisent leur budget d'une manière non conforme. Dans tout système fédéral, le niveau local est certes protégé par une constitution écrite, mais il existe toujours un mécanisme pour arbitrer les conflits. La relation donneur-partenaire ne dispose pas de tels mécanismes.

## Problèmes et coûts sous-jacents à la relation d'aide

Les problèmes et coûts sous-jacents à la relation d'aide sont présentés dans l'encadré A14.

### Encadré A14. Problèmes sous jacents à la relation d'aide

**Faible confiance** – La confiance que se portent pays partenaire et donneur est souvent faible :

- *Les donneurs* craignent souvent que leur aide ne soit pas bien gérée par le gouvernement, soit à cause de politiques peu adaptées, soit à cause de problèmes spécifiques de gestion. Face à ce risque, les donneurs contournent le gouvernement ou cherchent des garanties supplémentaires.
- *Les gouvernements partenaires* se méfient également des donneurs, en raison de l'imprévisibilité des flux d'aide (court terme, variabilité, changements dans les conditions, suspensions, décaissements peu fiables). Face à ce risque, les gouvernements acceptent toutes les offres, même si elles sont incompatibles, continuent de recevoir de l'aide de sources multiples, cherchent d'autres garanties (par exemple, des engagements de plus long terme de la part des donneurs) ou réduisent leur dépendance vis-à-vis de l'aide.

**Faible appropriation par les gouvernements récipiendaires** – Contourner le gouvernement entretient, voire même aggrave, le problème de la faible appropriation : d'abord parce que le gouvernement participe du coup bien peu à la gestion de l'aide et ensuite parce que les structures parallèles mises en place par les donneurs ponctionnent des ressources rares et en privent le gouvernement. Cela affecte le développement des capacités du gouvernement, et, à son tour, entretient la méfiance.

**Les donneurs ne sont pas encouragés à adopter de bonnes pratiques** – De par leur mode de fonctionnement (règles, système de promotion, sélection du personnel, formation et évaluation), les agences de coopération se sont traditionnellement concentrées sur l'optimisation de l'allocation de l'aide plutôt que sur la formation de capacités gouvernementales et la collaboration avec les autres donneurs.

La nature des coûts induits par la relation d'aide et les objectifs relatifs aux coûts figurent dans l'encadré A15.

L'encadré A16 expose les mécanismes du **piège de la faible appropriation**. Du fait des faibles capacités des gouvernements partenaires, les donneurs se méfient et, plutôt que de travailler avec le gouvernement, établissent des systèmes parallèles de mise en œuvre de l'aide. Cela entraîne un faible niveau d'appropriation, qui à son tour renforce la méfiance des donneurs : la boucle est bouclée.

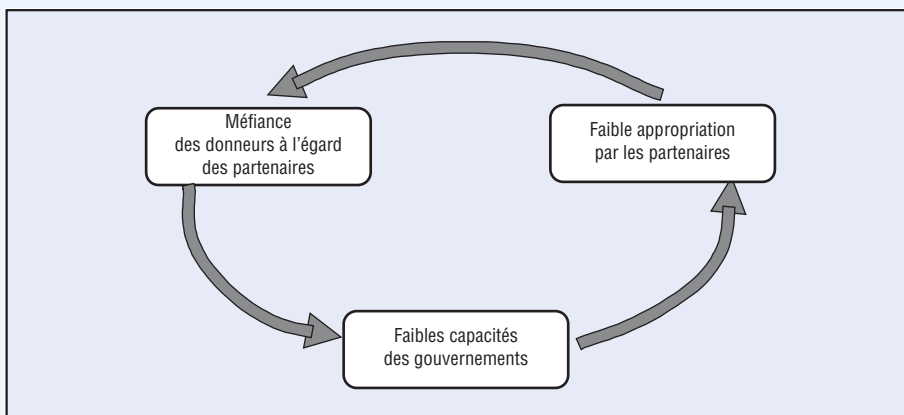
Les difficultés propres à la relation entre donneur et gouvernement dépendent du stade de développement de cette relation. L'encadré A17 présente trois scénarios correspondant à une sortie progressive du pays partenaire du piège de la faible appropriation et à un contrôle de plus en plus affirmé sur la coordination de l'aide.

- **Scénario 1** – Le pays est fortement dépendant de l'aide et cette aide est peu intégrée dans les structures du gouvernement partenaire. Le niveau d'appropriation est faible et les donneurs établissent des structures parallèles (par exemple des unités de gestion dirigées par des consultants) pour gérer l'aide. La méfiance est réciproque. Dans ce contexte, il faut commencer par le travail de base et établir, ensemble, des objectifs et

### Encadré A15. Nature des coûts induits par la relation d'aide

- **Les administratifs** – Recouvre les coûts de transfert de l'aide aux bénéficiaires, ainsi que les coûts de planification, de suivi et de mesure d'impact de l'aide.
- **Coût d'opportunité pour les institutions partenaires** – Désigne la perte d'efficacité dans les institutions partenaires induite par un faible niveau d'appropriation : découragement, peu de prises d'initiatives, détournement des ressources rares vers les structures parallèles des donateurs. Cette perte en termes d'efficacité pour les institutions partenaires contribue à élever les coûts de transaction futurs et encourage les donateurs à continuer à travailler avec des structures parallèles. C'est le piège de la faible appropriation décrit dans l'encadré A16.
- **Objectifs** – Les coûts de l'aide devraient : 1) être faibles ; et 2) se limiter aux fonctions d'administration, de planification et de suivi qui sont assurées de façon à promouvoir le développement de systèmes efficaces de gestion des ressources dans les pays partenaires. Il peut arriver que ces objectifs soient en contradiction les uns avec les autres et il conviendra alors de trouver un compromis (notamment dans le cas de l'aide d'urgence). Mais ils restent les objectifs clé d'une gestion saine des coûts de l'aide.

### Encadré A16. Le piège de la faible appropriation



des stratégies de long-terme, ainsi que des modalités claires visant à organiser la communication et la négociation, afin de fournir les bases d'une véritable collaboration entre le gouvernement et les donateurs.

- **Scénario 2** – Les donateurs et les gouvernements partenaires ne sont plus prisonniers du piège de la faible appropriation. Les gouvernements restent fortement dépendants de l'aide mais ils collaborent de plus en plus étroitement avec les donateurs et les problèmes d'appropriation diminuent. L'aide est mieux intégrée dans les structures gouvernementales. Alors que les gouvernements sont de plus en plus impliqués dans la gestion de l'aide, ils doivent aussi faire face à l'augmentation des coûts de gestion et de coordination (Batley 2002). Quand les programmes sectoriels et l'aide budgétaire augmentent, il existe également un risque de plus en plus grand de suspension concertée de l'aide. Pour les donateurs comme pour les gouvernements partenaires, les accords de garantie, visant à donner des garanties supplémentaires aux

Encadré A17. **L'évolution des problèmes de la relation d'aide**

Relation d'aide	Caractéristiques principales	Principaux problèmes
<b>Scénario 1</b> Forte dépendance par rapport à l'aide, gestion de l'aide faiblement intégrée par le gouvernement.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Faibles capacités gouvernementales.</li> <li>● Aide faiblement intégrée dans les services publics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Faible appropriation car les donateurs contournent le gouvernement.</li> <li>● Faible niveau de confiance entre gouvernement et donateurs.</li> <li>● Risque du piège de la faible appropriation.</li> </ul>
<b>Scénario 2</b> Forte dépendance par rapport à l'aide, aide de mieux en mieux intégrée.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Capacités gouvernementales faibles mais croissantes.</li> <li>● Aide de mieux en mieux intégrée dans les services publics (programmes sectoriels – SWAps, aide budgétaire).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Le gouvernement prend de plus en plus en charge la gestion de l'aide.</li> <li>● Accords de garantie pour réduire les risques des gouvernements et des donateurs.</li> </ul>
<b>Scénario 3</b> La dépendance par rapport à l'aide décroît, l'intégration de l'aide par le gouvernement est de moins en moins problématique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Capacités gouvernementales plus importantes.</li> <li>● Plus faible dépendance des services publics par rapport à l'aide.</li> <li>● L'aide est de plus en plus décentralisée et dirigée vers des organisations spécifiques, avec des objectifs spécifiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La question de l'intégration de l'aide est en partie réglée par le fait que les services publics centraux sont financés par les ressources propres du gouvernement.</li> </ul>

récipiendaires qui dépendent d'une source unique d'aide (aide budgétaire) peuvent se traduire par une perte relative de contrôle qu'ils exerçaient sur certaines décisions (engagements de plus long terme, décisions moins unilatérales).

- **Scénario 3** – Alors que les capacités de gestion du gouvernement s'améliorent, les recettes fiscales augmentent et la dépendance par rapport à l'aide diminue. Et comme les gouvernements sont moins dépendants de l'aide, son intégration dans les structures du gouvernement devient plus facile. Les pays du scénario 3 voient souvent leur revenu croître. Le besoin d'établir des relations de travail étroites avec les donateurs se fait moins pressant.

### **Harmonisation des pratiques des donateurs : réduction ou déplacement des coûts ?**

Dans au moins trois des pays africains de l'étude, (Tanzanie, Mozambique et Ouganda), on soupçonne certaines innovations visant à harmoniser les procédures des donateurs, et particulièrement l'aide budgétaire et les programmes sectoriels, d'avoir déplacé les coûts plutôt que de les avoir réduits. Les expériences de la Tanzanie et de l'Ouganda suggèrent ainsi que le développement des programmes sectoriels – qui sont susceptibles de réduire les coûts du pays partenaire – a souvent entraîné une augmentation des coûts pour le donneur. Ces coûts sont souvent inégalement répartis entre les donateurs. Par exemple, comme c'est le cas pour les programmes sectoriels dans le domaine de la santé en Ouganda, s'assurer du bon déroulement des accords est relativement coûteux en termes de temps pour les présidents des comités sectoriels ou des comités de coordination des donateurs. Notons cependant que le temps requis pour la phase de démarrage ainsi que la gestion de ces nouveaux accords sont essentiels à leur succès.

En ce qui concerne les coûts supportés par le pays partenaire, il apparaît dans certains cas, comme en Tanzanie, que les coûts endossés par le ministère de l'Économie et des Finances (encadré A18) ont augmenté. Dans d'autres cas – plus particulièrement dans les pays qui ont une stratégie explicite de décentralisation – les coûts ont été minimisés au niveau central et augmentés au niveau des collectivités locales. L'Ouganda offre un bon exemple de ces transferts de coûts, où les financements du Fonds d'Action contre la Pauvreté (qui gère les fonds provenant de l'initiative PPTE) sont distribués aux districts par l'intermédiaire des ministères techniques. L'harmonisation des procédures des donateurs et l'aide au budget central ont clairement réduit les coûts de transaction pour le centre. Cependant, quand les fonds sont alloués d'avance et sont redistribués via des directives complexes des ministères techniques vers les districts, les coûts administratifs pesant sur les districts sont substantiels. Par ailleurs, ce processus affaiblit la prise de décision au niveau local – et donc la logique de la décentralisation – puisque le travail de chaque département du district (santé, éducation etc.) est désormais orienté par les ministères techniques plutôt que par le district lui-même.

#### Encadré A18. Réduction ou déplacement des coûts ?

**Tanzanie** – De nombreux donateurs se sont déclarés préoccupés par l'augmentation des coûts de transaction qu'ils prennent à leur charge du fait du développement et du suivi des programmes sectoriels et des accords d'aide coordonnés de même nature (même s'ils en reconnaissent les bienfaits en termes de transparence, de partage d'information et donc en termes de la qualité potentielle de l'aide). Il est clair que ces accords, pour être appliqués en détail, requièrent une participation active de la communauté locale des donateurs. De même, les coûts supportés par le ministère des Finances et les autres ministères centraux augmentent et il convient alors de comparer cette augmentation des coûts de transaction aux économies réalisées ailleurs.

Dans un accord de programme sectoriel ou d'aide budgétaire idéal, les ministères techniques n'ont pas de relation directe et indépendante avec les donateurs, soient-ils individuels ou en groupe. Ils communiquent lors de sessions communes (planification sectorielle, rapports sur les dépenses publiques, rapports sectoriels annuels) et tous les financements sont versés sur les comptes du gouvernement. Du personnel supplémentaire et qualifié doit être embauché au niveau central à cause des nouvelles responsabilités dont est investi le ministère des Finances. Les donateurs reçoivent dans ce cas de figure moins de directives et de missions du siège et leur charge de travail est réduite (tant au siège que localement), surtout pour ce qui est des aspects les plus ennuyeux de l'administration : gestion des appels d'offre, des contrats et des paiements. Pour pouvoir profiter pleinement de ces économies, les agences locales des organismes donateurs devront être restructurées. Ceci comprend : transfert de pouvoirs aux bureaux locaux qui planifient désormais les missions, négocient les accords communs et s'occupent des décaissements, ainsi qu'un personnel plus qualifié pour s'occuper des questions de politique, de planification et de suivi.

### Suggestions visant à améliorer les pratiques des donateurs

Cette section contient les suggestions formulées par les personnes interrogées pour assouplir les contraintes résultant des pratiques des donateurs. On a suivi la même méthodologie que dans la section sur les contraintes, demandant aux personnes interrogées d'identifier les trois améliorations à apporter en priorité. Étant donné que les réponses





### **Utiliser des procédures communes**

Cette proposition vise à remédier au coût élevé, en termes de temps et de ressources, imposé par l'utilisation de procédures différentes par les différents donateurs et par les gouvernements partenaires. Deux propositions portent, d'une part, sur l'harmonisation des procédures entre les donateurs, et d'autre part, sur l'harmonisation des procédures des donateurs avec celles des gouvernements partenaires. En Roumanie, on a proposé de standardiser les procédures en s'alignant, quand cela est possible, sur les pratiques internationales. Au Viêt-nam, il a été suggéré que les donateurs alignent leurs systèmes sur les procédures gouvernementales, tout en renforçant les capacités du gouvernement.

Donneurs et fonctionnaires ont souvent proposé d'aligner les procédures sur celles des pays-hôtes – cela permettrait d'une part de renforcer l'appropriation, et éviterait d'autre part une possible concurrence entre les donateurs pour savoir quel système va servir de référence. Cependant, cette option n'est envisageable que dans les pays où les systèmes gouvernementaux sont suffisamment développés. Dans le cas contraire, un nouvel ensemble de procédures pourrait être établi – combinant les forces et évitant les faiblesses des systèmes de chaque donateur. La faisabilité de cette option a cependant été questionnée. Les demandes de tous les donateurs devraient-elles être prises en compte ? Les donateurs accepteraient-ils ce nouveau système ? Les sièges des organismes donateurs en donneraient-ils l'autorisation ?

Au Sénégal, il a été suggéré que les pays (par exemple, la France et l'Allemagne) dont l'aide transite par plusieurs agences harmonisent les pratiques de ces agences avant d'entreprendre de simplifier et de standardiser l'ensemble des procédures.

En Tanzanie, l'harmonisation des exigences et des procédures des donateurs a été jugée particulièrement importante en matière de passation de marchés publics, de suivi et d'audit. Une personne interrogée a fait observer que l'harmonisation entre les membres de l'Union européenne (UE) devrait « aller de soi » et pourrait réduire de façon significative les coûts de transaction – surtout si l'on prend en considération les sommes importantes que la Tanzanie reçoit de l'UE.

Mais les donateurs manquent de la volonté politique nécessaire à entreprendre ces réformes, ont déclaré la plupart des personnes qui ont plaidé en faveur d'une meilleure harmonisation des pratiques. Au Sénégal, quelqu'un a rappelé que les efforts déployés pour harmoniser les procédures ont échoué parce qu'un donateur a voulu imposer ses procédures sur celles des autres.

### **S'appuyer sur les systèmes et les procédures des pays partenaires**

Il a été suggéré que les donateurs alignent leurs systèmes sur ceux des pays partenaires, quand ces derniers sont suffisamment développés. Cela permettrait d'améliorer l'appropriation de la gestion de l'aide par le gouvernement.

Au Sénégal, cinq propositions spécifiques ont été faites en ce sens :

- ❖ Caler les cycles budgétaires/financiers des donateurs sur le cycle budgétaire national.
- ❖ Intégrer les missions de planification et d'évaluation des donateurs dans le calendrier national.
- ❖ Utiliser davantage le CSLP comme mécanisme de coordination des donateurs.
- ❖ Préférer les procédures nationales en octroyant plus fréquemment de l'aide budgétaire.

- ❖ Évoluer vers une utilisation plus large des agences de mise en œuvre nationales (c'est-à-dire éliminer progressivement les structures parallèles de mise en œuvre, créées par des projets ou des programmes de donateurs).

Il a été suggéré aux gouvernements de s'informer plus en détail sur les procédures en vigueur des bailleurs, ce qui leur permettrait de traiter plus rapidement leurs demandes.

Au Viêt-nam, où les divergences entre les systèmes des donateurs et celui du gouvernement – particulièrement au niveau de la préparation des projets – ont été identifiées comme la principale contrainte, l'harmonisation des systèmes est considérée comme une priorité ; cependant, il n'est pas question d'aligner les systèmes des donateurs sur le système gouvernemental en vigueur. Dans un premier temps, des procédures internationales pourraient être utilisées pour améliorer les procédures gouvernementales et les donateurs s'aligneraient ensuite sur ce nouveau système.

### **Communiquer plus efficacement**

Dans plusieurs pays, et plus particulièrement en Bolivie, au Cambodge et au Mozambique, améliorer la qualité de la communication est considéré comme une priorité. Selon de nombreuses personnes interrogées, les donateurs ne transmettent pas suffisamment d'information sur leurs décisions d'allocation et sur les questions financières. L'information devrait être mieux partagée, notamment en ce qui concerne les accords donneur-gouvernement, les activités en cours et futures, les procédures, les rapports et les résultats des évaluations. Au Viêt-nam, on a fait observer que l'amélioration de la transparence est un processus réciproque auquel doivent contribuer les donateurs et le gouvernement.

Diffuser les enseignements est un autre moyen d'améliorer la gestion de l'aide. En partageant des informations sur les activités menées, on peut renforcer la coordination et éviter les répétitions et les doubles emplois. En Tanzanie, on a demandé davantage de transparence à l'égard du gouvernement, particulièrement dans les domaines de la passation de marchés publics et des décaissements. En Bolivie, il est apparu que les donateurs sont réticents à partager entre eux l'information financière.

En Égypte, on juge nécessaire d'intensifier la communication entre les donateurs et les agences gouvernementales de mise en œuvre – à tous les stades de la planification. Les fonctionnaires souhaiteraient également avoir davantage d'information sur les raisons qui fondent les décisions des donateurs en matière d'allocation de l'aide – ce qui rejoint la proposition visant à s'assurer que les actions des donateurs sont en phase avec les priorités nationales.

### **Délier l'aide**

Au Viêt-nam, on est convaincu que l'aide liée fournit du personnel et des équipements plus chers et de moins bonne qualité que ce qu'il serait possible d'obtenir si les appels d'offre étaient concurrentiels. Il a donc été demandé que le bénéficiaire de l'aide puisse décider de l'origine des entreprises habilitées à répondre aux appels d'offre. En Égypte, quatre des personnes interrogées ont regretté que les donateurs n'aient pas suffisamment confiance dans les capacités du pays partenaire à prendre des décisions.

### **Respecter les priorités nationales**

Au Bangladesh, plusieurs fonctionnaires des ministères techniques ont demandé que les conditions imposées par les donateurs soient compatibles avec les politiques gouvernementales, afin que le gouvernement puisse conserver la souveraineté de sa politique et s'approprier la gestion de l'aide.

Pour que le gouvernement vietnamien puisse s'approprier la gestion de l'aide et imposer une discipline plus efficace aux donateurs, on a suggéré qu'il établisse d'abord ses propres orientations de politique et priorités d'investissement et que les donateurs alignent ensuite leurs actions sur ces objectifs.

Des responsables mozambicains ont demandé que les donateurs considèrent les CSLP comme des cadres prioritaires et s'assurent que leurs actions soient compatibles avec ces cadres.

Dans plusieurs pays, les personnes enquêtées ont demandé à être mieux renseignées par les donateurs sur les fonds transitant par des organisations non gouvernementales. Cela ne correspond pas à la volonté de contrôler les activités des ONG mais plutôt au désir d'avoir une meilleure vue d'ensemble sur qui fait quoi, où, et d'éviter les projets redondants.

L'encadré A20 ci-dessous décrit les principes de la relation donneur-partenaire spécifiquement établis pour le CSLP de l'Ouganda (connu sous le nom de Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté – PAEP). Ces principes, loin d'être universels, sont au contraire le produit du contexte et de l'histoire de l'Ouganda. La relation entre le gouvernement de l'Ouganda et les donateurs résulte de négociations point par point qui durent depuis presque quinze ans.

### **Renforcer les capacités locales**

De l'avis de nombreuses personnes interrogées, le renforcement des capacités locales est la condition pour que le gouvernement s'approprie l'aide et développe ses propres systèmes de gestion. Au Sénégal, les suggestions suivantes ont été formulées :

- ❖ Multiplier les fonds visant au renforcement des capacités.
- ❖ Améliorer, avec l'aide des donateurs, les capacités des ministères techniques et des autorités locales – en utilisant, par exemple, davantage de consultants externes travaillant sur le long terme avec le gouvernement.
- ❖ Se concentrer sur : a) les compétences de gestion du gouvernement ; b) les compétences dont les ministères techniques ont besoin pour gérer les programmes sectoriels ; c) l'élaboration des contrats – particulièrement si des contrats sont signés avec les ONG et le secteur privé.
- ❖ Prévoir, dès le départ, une stratégie de sortie pour les donateurs.

Les bailleurs devraient renforcer les capacités nationales pour que les évaluations et le suivi puissent être réalisés par des experts nationaux, nous a-t-on à plusieurs reprises suggéré au Sénégal. De la sorte, les donateurs pourraient utiliser l'information et les rapports produits dans le pays. Cependant, d'autres ont émis l'avis que les donateurs devraient continuer à mener des audits annuels indépendants, surtout pour les grands programmes.

Au Mozambique, on a jugé nécessaire de renforcer les capacités locales pour que le gouvernement prenne en main la gestion de l'aide, et notamment sa gestion financière. Selon des personnes interrogées au Viêt-nam, le renforcement des capacités locales

### Encadré A20. **Principes du partenariat avec les donateurs établis dans le CSLP de l'Ouganda**

#### **Engagement commun**

L'aide du donneur ne sera sollicitée/fournie que pour des programmes figurant dans le Plan d'action d'élimination de la pauvreté.

#### **En outre, le gouvernement devra :**

1. Accentuer les efforts pour éliminer la pauvreté (les programmes financés par le Poverty Action Fund doivent représenter un pourcentage constant du budget total).
2. Intensifier les efforts pour augmenter les recettes fiscales.
3. Prendre totalement en main la coordination des donateurs (aux niveaux central, sectoriels et régionaux).
4. Décliner les offres de donateurs visant à financer séparément des projets.
5. Renforcer les mécanismes de suivi et de redevabilité (y compris les évaluations *ex post*).
6. Continuer à améliorer la transparence et combattre la corruption.
7. Continuer à renforcer les capacités locales.
8. Développer des programmes sectoriels complets, détaillés, chiffrés et listant les priorités, avec l'objectif de couvrir un jour l'ensemble du budget.
9. Développer plus avant la participation et la coordination de toutes les parties prenantes (y compris les parlementaires).
10. Renforcer les capacités pour améliorer la coordination interne au gouvernement (afin qu'il ne parle que d'une seule voix).

#### **En outre, les donateurs devront :**

1. Entreprendre en commun le travail d'analyse, d'évaluation et de notification.
2. Établir en commun des indicateurs de résultat et de réalisation.
3. Mettre au point des règles de décaissement uniques.
4. Établir des règles uniformes et plus strictes de redevabilité.
5. S'assurer que toute l'aide apportée s'intègre pleinement dans des programmes sectoriels et est conforme aux priorités de chaque programme sectoriel.
6. Continuer à augmenter l'aide budgétaire non liée.
7. Déléguer davantage de responsabilités aux bureaux locaux.
8. Éliminer les compléments de salaires individuels versés au personnel des projets.
9. Mettre fin aux programmes parallèles et menés individuellement ainsi qu'aux projets non intégrés.
10. Réduire progressivement l'importance de l'aide liée dans les passations de marchés.

devrait être un principe sous-jacent à toutes les actions des donateurs, notamment celles visant à augmenter l'appropriation par le gouvernement. Les donateurs devraient dans tous les cas chercher à renforcer les capacités du gouvernement, plutôt que de s'y substituer.

#### **S'appuyer sur des structures de coordination**

L'utilisation de structures de coordination (par exemple, groupes consultatifs, tables rondes) a été suggérée à plusieurs reprises. Ces structures peuvent coordonner les priorités

et les activités des donateurs entre eux, ou les activités des donateurs avec celles des gouvernements partenaires. Elles peuvent aussi être établies au niveau national ou au niveau sectoriel.

Au Sénégal, il a été suggéré que dans chaque secteur, des donateurs chefs de file prennent l'initiative de la coordination entre bailleurs et servent d'intermédiaire unique avec le gouvernement. Cependant, plusieurs donateurs ont fait observer que cela ne doit pas exclure les réunions collectives de donateurs – y compris avec le gouvernement – ces dernières étant reconnues comme les plus utiles. Le travail des groupes sectoriels de donateurs pourrait également être renforcé.

Un certain nombre de personnes ont proposé que, dans le long terme, les gouvernements adoptent une attitude plus volontaire en matière de politique aussi bien qu'en matière de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes. Les gouvernements devraient également s'engager de façon plus collective avec les donateurs, sur une base sectorielle, par le biais des ministères des Finances, de la planification ou des ministères techniques concernés.

Afin de simplifier la tâche et d'accroître l'efficacité des unités de planification et de coordination sectorielles, les donateurs et le gouvernement devraient les utiliser plus systématiquement, plutôt que de se mettre directement en relation avec les autres agences de mise en œuvre.

En Bolivie, il existe dans le secteur de la santé un comité de coordination des donateurs qui formule et évalue les activités. Trois sous-comités techniques, correspondant aux trois piliers de la stratégie sectorielle, ont également été établis. Selon les personnes interrogées, cette initiative pourrait être étendue à d'autres secteurs. Des problèmes ont cependant été rencontrés : le décaissement des fonds a pris du retard en raison d'une rivalité entre donateurs responsables de la coordination des activités dans des secteurs qui se chevauchent.

En Roumanie, deux personnes ont proposé d'instituer une unité de coordination des donateurs. Les donateurs sont d'accord pour que cette coordination soit assurée par le gouvernement, qui exercerait ainsi une tutelle plus rapprochée sur les activités des bailleurs. Cependant, la mise en œuvre de cette proposition est compliquée. Décider par exemple de l'emplacement de cette unité de coordination au sein du gouvernement risque d'être difficile en raison des implications politiques d'une telle décision. De leur avis, les ministères techniques seraient à cet égard mieux placés que le gouvernement central. Mais la coordination des donateurs reste difficile tant que les procédures, les programmes et les idéologies des donateurs sont différents.

### ***L'aide budgétaire et les programmes sectoriels***

En Ouganda, au Mozambique, en Tanzanie et au Sénégal, où ces deux types d'aide ont largement été mis en œuvre, les personnes interrogées se sont prononcées en faveur de la généralisation de ses modalités. Il s'agit là d'une réflexion des pays partenaires sur leur propre expérience et non d'une recommandation politique dont le Groupe de travail sur les pratiques des donateurs est conscient qu'elle outrepasserait ses attributions.

Les fonctionnaires des pays cités ci-dessus sont convaincus que de nombreuses contraintes pourraient être résolues si l'on généralisait l'aide budgétaire et sectorielle. L'appropriation du processus de développement croît quand les activités sont alignées sur les politiques gouvernementales et que le pays est plus autonome dans l'allocation de ses

ressources. En Tanzanie, les contraintes ont été réduites du fait de la transformation de toute l'aide en appui budgétaire et de l'utilisation de normes uniques en matière de gestion, de passation des marchés publics et de comptabilité.

Ces modalités de dispense de l'aide sont également susceptibles de réduire les coûts de transaction pour les responsables gouvernementaux, notamment en ce qui concerne le décaissement. Cependant, ces avantages potentiels sont accompagnés de nouveaux coûts : transformation, procédures de gestion plus complexes, et pressions sur les gouvernements partenaires pour qu'ils approfondissent les réformes et améliorent les systèmes de notification. C'est pourquoi, de l'avis de certaines personnes interrogées au Mozambique, le principal avantage de l'appui budgétaire n'est pas de diminuer les coûts de l'aide, mais plutôt de renforcer les systèmes de gouvernement des pays partenaires.

L'aide budgétaire et les accords sectoriels, y compris les programmes sectoriels, ont facilité la coordination entre les donateurs et avec le gouvernement. Selon les personnes interrogées dans les pays cités ci-dessus, les programmes sectoriels<sup>2</sup> réduisent considérablement les contraintes du fait de la coordination qu'ils imposent : i) les donateurs doivent avoir harmonisé leurs exigences et leurs procédures ; ii) tous les donateurs opérant dans un secteur doivent respecter le programme sectoriel et mettre fin à toutes les opérations parallèles.

Le fait que l'aide budgétaire soit plus volatile que les autres formes d'aide est également un sujet de préoccupation. Le risque est encore plus grand quand les décisions d'aide budgétaire sont finalisées par les donateurs pour l'exercice budgétaire en cours. Le Mozambique et la Tanzanie offrent des exemples de ces problèmes.

### **Mieux comprendre le contexte local**

Selon plusieurs personnes interrogées, le fait que les donateurs méconnaissent le contexte local, et ne sont pas toujours conscients de l'insuffisance des capacités, donne lieu à des activités et à des demandes inadaptées. Au Bangladesh, plusieurs personnes ont demandé que les donateurs soient plus compréhensifs face à l'inertie institutionnelle et aux conditions difficiles dans lesquelles le pays évolue. Les donateurs doivent comprendre que les changements institutionnels nécessaires pour améliorer l'efficacité ne peuvent s'opérer en une nuit.

### **Mieux utiliser l'assistance technique**

Un autre sujet d'inquiétude concerne le caractère inapproprié de l'assistance technique, et le fait que les pays partenaires ne sont impliqués ni dans la prise de décision ni dans la définition des règles présidant à l'octroi de l'assistance technique. En Égypte, au Cambodge et en Roumanie, on pense qu'il est prioritaire d'utiliser davantage de biens produits localement et d'experts locaux<sup>3</sup> – afin de capter les bénéfices de l'aide en termes de croissance économique et parce que les experts locaux ont souvent des compétences comparables à celles des experts étrangers et connaissent mieux les contextes locaux. Au Sénégal, il a été demandé que le gouvernement puisse juger de la nécessité de l'assistance technique étrangère et, le cas échéant, puisse décider du partenaire avec lequel le contrat serait établi. Bien que généralement critiques sur l'utilité des consultants externes, des fonctionnaires roumains ont noté que les consultants externes sont de plus en plus appréciés, quand ils sont intégrés dans le gouvernement pour de longues périodes de temps. De telles pratiques devraient à leur avis être étendues.

Il a également été jugé prioritaire d'impliquer davantage les partenaires dans les passations de marché et de donner davantage de latitude de choix aux gouvernementaux. Les mêmes avis ont été exprimés au Bangladesh mais là les personnes interrogées n'étaient pas franchement optimistes sur la possibilité d'évolution des politiques des donateurs.

### **Décentralisation vers les bureaux locaux**

Accroître l'autonomie dont disposent les bureaux locaux des agences de coopération est une autre suggestion des donateurs et des fonctionnaires des gouvernements partenaires. En effet, le fait que les donateurs doivent consulter leurs sièges avant de prendre des décisions occasionne souvent des retards procéduraux. La décentralisation peut aussi permettre aux donateurs de s'impliquer davantage dans des initiatives propres au pays comme les programmes sectoriels. Au Sénégal, plusieurs personnes ont demandé que les bureaux pays disposent de davantage d'autonomie, arguant du fait que cela permettrait une coordination plus efficace et plus rapide de l'aide.

### **Notes**

1. Les termes de référence, la liste des personnes interrogées, les modèles d'entretien et les rapports de pays sont tous disponibles sur simple demande à [dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org)
2. Certains donateurs ont fait observer que les programmes sectoriels – sans les accords de financement communs des SWAps – sont largement utilisés dans la gestion de l'aide et contribuent à réduire les contraintes, comme l'explique ce paragraphe. Ce point de vue a été appuyé par des personnes enquêtées de nombreux pays de l'étude.
3. Les donateurs sont généralement d'accord pour reconnaître qu'il est important de recourir à des experts locaux. Mais il arrive qu'il n'y ait pas suffisamment de personnel adéquatement formé sur place et dans ce cas, il est justifié d'embaucher des experts externes.



LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(43 2003 02 2 P) ISBN 92-64-29982-3 – n° 52854 2003