



Troisième table ronde internationale
sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement

Hanoi, Viet Nam – du 5 au 8 février 2007

Responsabilité partagée Facteur déterminant pour obtenir de meilleurs résultats

Document de synthèse

**Troisième table ronde internationale
Gestion axée sur les résultats dans le domaine
du développement**

Hanoi, Viet Nam

5 - 8 février 2007



Responsabilité partagée : Facteur déterminant pour obtenir de meilleurs résultats

« Le principe de responsabilité partagée des bailleurs de fonds, des institutions financières internationales et des gouvernements bénéficiaires à l'égard de la qualité de l'aide extérieure et de l'amélioration de la performance est fondamental pour accélérer les résultats ».

Rapport de suivi mondial 2006 « *Objectifs de développement pour le Millénaire : Renforcement de la responsabilité partagée — Aide, commerce et gouvernance* »

Introduction

Pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), il faut améliorer aussi bien la qualité que le volume de l'aide au développement. L'édition 2006 du Rapport de suivi mondial publié par la Banque mondiale considère la responsabilité partagée comme étant un facteur déterminant du rapport entre l'amélioration des pratiques en usage dans les domaines de l'aide et du développement d'une part, et l'atteinte des ODM d'autre part.

À ce jour, le débat international porte principalement sur la nécessité pour les pays en développement d'améliorer leurs propres systèmes de responsabilité et de gouvernance afin de renforcer l'efficacité de l'utilisation de l'aide et de leurs ressources propres pour obtenir des résultats dans le domaine du développement. Il est néanmoins tout aussi important que les donateurs bilatéraux et multilatéraux soient tenus comptables des engagements qu'ils ont pris concernant le volume et la qualité de l'aide.

En 2005, les bailleurs de fonds sont convenus de doubler l'aide à l'Afrique au plus tard en 2010. Selon l'OCDE, l'aide en direction de l'ensemble des pays en développement devrait augmenter de quelques 50 milliards de dollars par an à l'horizon de 2010, au moins 25 milliards de dollars supplémentaires de cette aide devant revenir à l'Afrique. Aujourd'hui plus que jamais, les parties prenantes — aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement — veulent s'assurer que l'aide et les ressources affectées au développement de manière générale sont utilisées le plus efficacement possible. C'est dans cette perspective que, dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en date de 2005, les bailleurs de fonds et les pays partenaires sont tombés d'accord pour réaliser et suivre les progrès vers plus de 50 engagements concernant l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité partagée. Le dernier paragraphe de la Déclaration (50) exhorte les pays partenaires et les donateurs à évaluer conjointement les progrès qu'ils accomplissent à l'échelon du pays ; à cet égard, il convient de noter que la Déclaration tient les donateurs et les pays partenaires mutuellement

comptables non seulement des engagements spécifiques pris mais aussi des résultats obtenus sur le front du développement.

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement

47. Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de la population aux politiques nationales et à l'aide au développement.

48. Les **pays partenaires** s'engagent à :

- Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances législatives dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets.
- Faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires de développement à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement.

49. Les **donneurs** s'engagent à :

- Fournir en temps voulu des informations fiables et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens.

50. Les **pays partenaires** et les **donneurs** s'engagent à :

- Évaluer conjointement, au moyen des mécanismes existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat.

Déclaration de Paris 2005

Ce que signifie cette responsabilité

Les rapports établis dans le domaine de la responsabilité comportent deux principaux éléments :

- L'obligation de s'expliquer — c'est-à-dire l'obligation qui s'impose à une organisation de justifier ses décisions et actions. Cette obligation comprend à son tour deux aspects :
 - La disponibilité d'informations : il faut que les informations relatives à la performance soient disponibles pour que d'autres parties puissent porter un jugement sur cette performance.
 - Les mécanismes permettant d'utiliser les informations avec efficacité : il ne suffit pas que l'information soit disponible. Encore

faudrait-il disposer de capacités d'analyse de cette information et utiliser celle-ci efficacement dans l'évaluation de la performance et dans les concertations sur les mesures à prendre. Il faut pour ce faire que ceux qui cherchent à demander des comptes aux organisations possèdent des aptitudes d'analyse et de plaidoyer.

- Le contrôle de l'application — autrement dit l'aptitude à assurer qu'une organisation prenne les mesures convenues et à introduire des mécanismes efficaces permettant de corriger le tir si elle venait à ne pas s'y conformer. Les contrôles de l'application impliquent que d'autres parties sont en mesure d'appliquer des sanctions politiques, légales ou financières en cas de mauvaise performance et de non respect des engagements pris.

La responsabilité partagée est généralement considérée comme un accord entre deux (ou plusieurs) parties au titre duquel chacune des parties peut tenir l'autre comptable du respect de ses engagements. La Déclaration de Paris relève de ce type de responsabilité. Le problème qui se pose toutefois en matière de responsabilité partagée est qu'il s'agit d'une responsabilité asymétrique : la responsabilité du bénéficiaire d'une aide tend à être entièrement engagée devant les bailleurs de fonds qui, pour leur part, peuvent faire respecter l'obligation de rendre des comptes par le biais du contrôle qu'ils exercent sur le financement. En revanche, la responsabilité des bailleurs de fonds devant les bénéficiaires de l'aide est moins engagée ; en règle générale, les pays bénéficiaires ne disposent pas des moyens qu'il faudrait pour amener les bailleurs de fonds à respecter les engagements pris, a fortiori pour en assurer le contrôle de l'application. La majorité des instruments d'aide et les conditionnalités actuelles — les crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté et les appuis budgétaires ou sectoriels par exemple — n'ont rien à voir avec la responsabilité partagée mais concernent plutôt la responsabilité du bénéficiaire devant le donateur.

Le contrôle de l'application comporte des défis spécifiques pour la responsabilité partagée. Les incitations susceptibles d'amener les bailleurs de fonds à améliorer la qualité de l'aide sont relativement insuffisants — la réaction des autres bailleurs de fonds et la pression des pairs (par exemple, le processus d'examen par les pairs établi par le Comité d'aide au développement de l'OCDE), et, l'actuel processus de suivi intégré dans la Déclaration de Paris. Il n'existe pas de mécanisme efficace permettant de sanctionner un bailleur de fonds pour la mauvaise qualité de sa performance comme il en existe qui permet au bailleur de fonds de sanctionner un pays à la suite de mauvais résultats. De plus, étant donné qu'il n'existe pas de marché de l'aide, il n'existe pas non plus de système d'incitation automatique qui pourrait amener « l'aide de bonne qualité » à éliminer « l'aide de mauvaise qualité ». En fait, la seule sanction à la portée des bénéficiaires se résume à dire « non » à une aide qui ne répond pas à leurs objectifs de développement, une alternative qu'ils auraient du mal à envisager, pour des raisons tout à fait compréhensibles.

Il en découle que la Déclaration de Paris utilise une définition de la responsabilité partagée qui fait une large place à l'obligation de s'expliquer et reste totalement muette sur le contrôle de l'application. Les enquêtes de suivi régulier des principaux indicateurs devraient permettre de savoir dans quelle mesure les pays partenaires et les bailleurs de fonds respectent certains des engagements pris. Les deux parties ainsi que d'autres organisations peuvent se servir de ces informations pour exercer des pressions sur les États et les bailleurs de fonds. C'est en soumettant les résultats de l'aide à l'examen minutieux du public que cette approche contribue à promouvoir la responsabilité partagée. Il reste cependant à trouver les voies et moyens de renforcer la responsabilité partagée en encourageant les bailleurs de fonds à améliorer leurs pratiques dans le domaine de l'aide et à inciter les pays partenaires à jouer le rôle directeur qui leur incombe et à s'approprier les actions à mener.

Principaux défis à relever : Responsabilité et résultat

S'agissant de la responsabilité, les rapports établis dans le domaine de l'aide comportent des éléments spécifiques d'asymétrie :

- **Évaluation de la performance.** Ce sont les bailleurs de fonds qui définissent le volume et la qualité de leur aide au développement et suivent les résultats obtenus par les États bénéficiaires. À l'échelon national, qu'il s'agisse des projets ou des programmes, les objectifs de résultats portent essentiellement sur les résultats que les pays sont censés réaliser et sur les moyens par lesquels y parvenir. À l'opposé, les actions et les engagements des bailleurs de fonds nécessaires à la réalisation de ces résultats ne sont généralement pas bien définis. Les pays ont peu d'influence sur les politiques des bailleurs de fonds et disposent de peu de mécanismes pour suivre leur performance.
- **Cadres de responsabilité.** Alors que les organismes bailleurs de fonds sont responsables devant leurs mandants nationaux ou leurs conseils d'administration, les conséquences de leurs actions sont plutôt ressenties par les États bénéficiaires et par les populations qui y vivent. En l'état actuel des choses, il n'existe pas de mécanisme de rétroaction qui permettrait aux bénéficiaires d'influencer la formulation de politiques dans les pays donateurs. Par ailleurs, dans les pays qui dépendent de l'aide, celle-ci peut déstabiliser les cadres de responsabilité internes.
- **Responsabilité vis-à-vis du risque.** Il découle de la responsabilité partagée et de la réciprocité des engagements que les résultats et l'impact des interventions sur le développement sont partagés. Dans les contrats du secteur privé, le risque est généralement partagé dans le but d'instituer les incitations en fonction de la performance. Dans les relations qui régissent le domaine de l'aide, l'État bénéficiaire et sa population supportent effectivement le coût des échecs de projets ou de

programmes ; ils ont aussi la responsabilité de rembourser les emprunts effectués. En revanche, l'État donateur et sa population courent peu de risques et ne supportent aucun coût autre que celui d'avoir consenti un financement suivant des conditions inférieures à celles du marché.

Pour renforcer la responsabilité partagée, *les pays partenaires* doivent disposer de la capacité technique qu'il faut et avoir la volonté politique voulue pour mettre en place des politiques et des procédures permettant d'assurer une gestion active de l'aide. Leurs gouvernements doivent par ailleurs adopter une approche cohérente, établir un leadership fort au niveau central et instaurer un cadre de concertation clair et crédible. *Les bailleurs de fonds et les pays* doivent avoir en commun des objectifs, des plans et des cadres de résultats, le tout soutenu par des engagements réciproques et des modalités de suivi et assorti d'une confiance mutuelle. Enfin, *les bailleurs de fonds* doivent établir des politiques et des procédures claires qui leur permettent de remplir les engagements pris au regard de la responsabilité partagée, y compris mettre à la disposition des États et des parties prenantes des informations de meilleure qualité sur les flux d'aide et entreprendre une évaluation plus rigoureuse de leurs propres résultats.

S'agissant de l'élaboration des modalités de responsabilité partagée, les parties en présence se doivent d'orienter la relation qui les lie vers les résultats à obtenir dans le domaine du développement. Cela permet au pays de disposer de la latitude voulue pour décider de la meilleure manière d'obtenir les résultats visés en s'appropriant pleinement les actions à mener et en libérant le bailleur de fonds comme le bénéficiaire de la contrainte de se conformer aux menues exigences d'un schéma directeur concernant les apports et les produits, un exercice couteux à la fois en termes de moyens d'en assurer le respect qu'en termes de suivi, et controversé lorsqu'il sert de condition de décaissement de l'aide. En mettant l'accent sur les résultats dans les limites qui conviennent et en accompagnant cela des informations et des modalités de suivi qu'il faut, il est possible d'établir un dialogue plus productif sur les stratégies permettant d'obtenir des résultats, les actions à entreprendre par le pays partenaire et le bailleur de fonds étant de ce fait identifiées.

À titre d'exemple, l'identification d'un taux d'augmentation de la scolarisation donné peut constituer un résultat adéquat visé par un programme du secteur de l'éducation. Cela pourrait comprendre, entre autres, la construction d'écoles, la formation et le recrutement d'enseignants, et la fourniture d'équipements et de manuels. En revanche, la responsabilité incomberait au pays de décider du meilleur dosage d'apports et de produits qu'il faudrait pour réaliser le résultat escompté. Le pays et le bailleur de fonds devraient tenir compte des informations issues du suivi pour évaluer les progrès, la seule et unique motivation devant être d'évaluer les progrès accomplis dans la quête de résultats plutôt que de demander spécifiquement des comptes au pays pour avoir construit des écoles et formé des enseignants en si grand nombre.

Relever les défis

A. Mécanismes nationaux

Un certain nombre de pays en développement ont adopté des mécanismes permettant de renforcer la responsabilité partagée. Par exemple, les gouvernements de l'Afghanistan, du Cambodge, du Ghana, du Mozambique, de la Tanzanie, du Viet Nam et de la Zambie ont adopté divers mécanismes dont le but est de renforcer l'efficacité de l'aide, établir des cadres de règlement et de discussion des problèmes inhérents à l'aide et d'aider à remplir les engagements pris. Les modalités précises de ces mécanismes sont spécifiques aux pays et s'appuient sur l'expérience nationale en matière d'aide et sur le contexte local (voir l'encadré ci-après).

Exemples de modalités de responsabilité partagée

La Tanzanie a mis en place une stratégie d'aide conjointe et un groupe de suivi indépendant qui passe régulièrement en revue l'état des relations entre le pays et ses bailleurs de fonds. Le cadre mozambicain d'évaluation de la performance des partenaires permet d'exercer une pression en vue d'améliorer l'alignement, la prévisibilité et la conditionnalité du bailleur de fonds. Le Ghana a mis au point une matrice de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide, et la Zambie un mémorandum d'accord sur la coordination et l'harmonisation des pratiques du gouvernement/bailleur de fonds en faveur de l'efficacité de l'aide.

Dans certains cas, ces mécanismes nationaux ont été précipités ou renforcés par des accords internationaux. À cet égard, le Cambodge et le Viet Nam ont tous deux établis des accords de partenariats locaux en réponse respectivement aux déclarations de Rome et de Paris sur l'efficacité de l'aide ; ils ont également pris une part active au débat international sur l'efficacité de l'aide. En 2006, le Rwanda a publié un document de politique sur l'aide en réponse à la Déclaration de Paris et défini de nouvelles modalités pour améliorer l'efficacité de la gestion de l'aide et les modalités de coordination. Ce document de politique prévoit la formulation d'un plan d'action par le gouvernement et les bailleurs de fonds, et l'établissement d'un mécanisme permettant de suivre de manière soutenue leur performance par rapport aux critères retenus. Toujours en 2006, le Malawi a commencé à publier un rapport annuel sur la dette et l'aide, qui examine les portefeuilles de l'aide au regard des progrès accomplis en direction des objectifs de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement en fonction des processus et des procédures en rapport avec le développement national.

Dans certains pays, les mécanismes de responsabilité partagée se sont déjà traduits en des relations plus structurées et de meilleure qualité ; ils ont aussi permis d'exercer plus de pression sur les bailleurs de fonds afin qu'ils répondent

aux priorités du pays et aux attentes du gouvernement. Ces mécanismes ont par ailleurs eu comme autres conséquences de favoriser une plus grande cohésion de l'action gouvernementale et l'appropriation des choix d'orientations. Les bailleurs de fonds, pour leur part, continuent de ne pas toujours fournir d'informations transparentes et leurs représentants locaux hésitent souvent à déléguer leur autorité.

Il ressort de l'enquête de base réalisée dans le cadre du suivi de la Déclaration de Paris que très peu de pays ont mis en place des modalités relatives à la responsabilité partagée en dépit du fait que la date butoir pour ce faire est fixée à 2010 pour tous les pays partenaires. En l'absence de telles modalités, il sera difficile d'assurer au niveau des pays le suivi de la mise en œuvre des engagements pris au titre de la Déclaration de Paris ainsi que d'autres engagements qui pourraient être pris à l'échelon national. Concernant la gestion axée sur les résultats, l'enquête indique aussi qu'à ce jour, peu de pays se sont dotés de cadres de gestion axée sur les résultats. Ces problèmes accentuent la nécessité d'entreprendre des initiatives à l'échelle nationale et de les soutenir à travers des changements à opérer par les organismes centraux et par le truchement d'actions menées à l'échelon international.

B. Mécanismes internationaux

Les mécanismes de responsabilité partagée à caractère international peuvent soutenir les mécanismes établis à l'échelon national. La Déclaration de Paris a donné l'élan au renforcement des mécanismes nationaux de promotion de la responsabilité partagée, notamment en fournissant aux pays bénéficiaires les raisons de demander des comptes aux bailleurs de fonds sur les engagements pris au niveau international. En dépit de leur caractère restrictif, les initiatives conjointes du Groupe de travail de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide, en particulier l'initiative sur le suivi de la Déclaration de Paris et celle sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement donnent aux pays partenaires la possibilité d'influencer la dynamique internationale.

Certains mécanismes internationaux comportent un élément de responsabilité partagée. En Afrique par exemple, le Forum pour le partenariat africain a été établi en 2003 en vue de créer un cadre plus fédérateur du partenariat entre l'Afrique et le G8, et pour servir de mécanisme politique de suivi des progrès accomplis sur le front de la responsabilité partagée. En outre, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et le Comité d'aide au développement ont entrepris un examen conjoint de l'efficacité de l'aide au développement (MRDE) en 2005, avec pour objectif de suivre l'exécution des engagements réciproques pris par les États africains et leurs partenaires de l'OCDE. En 2006 le Gouvernement du Nigéria a lancé l'initiative d'une réunion sur le financement du développement qui, entre autres, vise à renforcer le suivi des bailleurs de fonds et des États. Des organisations de la société civile telles que CIVICUS, *Debt Relief International* et *African Monitor* suivent activement les

engagements pris par les États et les bailleurs de fonds en vue d'obtenir des résultats favorables au développement.

Il semble que les autres parties du monde comptent moins de mécanismes régionaux. L'établissement de réseaux sur le développement entre les pays en développement, à l'image des réseaux formels et informels bien établis entre les bailleurs de fonds, pourrait s'avérer utile pour intensifier l'échange d'expériences et d'enseignements tirés des mécanismes de responsabilité partagée et de gestion axée sur les résultats. L'initiative d'échange mutuel mis en place par le Groupe sur la gestion axée sur les résultats de développement (MfDR), la Communauté de praticiens asiatiques pour la promotion de la gestion axée sur les résultats de développement et le projet de Communauté de praticiens africains pour la promotion de la gestion axée sur les résultats de développement pourraient servir de cadres à ces fins.

Questions clés

Les questions clés à débattre figurent ci-près.

Au niveau national

- En s'appuyant sur les expériences actuelles, quelles sont les bonnes pratiques nationales qui pourraient servir à promouvoir la responsabilité partagée en vue d'obtenir des résultats dans le domaine du développement ?
- Comment les pays peuvent-ils renforcer leurs propres systèmes autonomes de suivi des pratiques des bailleurs de fonds ?
- Qu'est-ce que les bailleurs de fonds doivent-ils faire de différent pour consolider la responsabilité partagée au niveau national ? Par exemple, doivent-ils investir dans le renforcement des capacités de gestion de l'aide ou doivent-ils décentraliser leurs activités ?
- Quelles devraient être les prochaines étapes en direction de la réalisation des objectifs visés par la Déclaration de Paris concernant la responsabilité partagée et la gestion axée sur les résultats — c'est-à-dire, « des cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi et à des évaluations mutuelles » — d'ici 2010 ?

Au niveau international

- Quelles mesures supplémentaires faudrait-il envisager au niveau international pour soutenir la responsabilité partagée en vue de promouvoir une plus grande efficacité de l'aide et davantage de résultats en matière de développement ?
- Faudrait-il disposer de mécanismes internationaux plus solides que ceux qui existent déjà (par exemple, à l'OCDE ou à la Banque mondiale) pour suivre

les activités des bailleurs de fonds en évaluant leurs résultats et en leur demandant de rendre compte de leurs actions ?

- Comment l'expérience peut-elle être mieux partagée entre les pays partenaires et leur action collective renforcée plus avant ?
- Les organisations de la société civile doivent-elles jouer un rôle plus grand dans le suivi de la performance des bailleurs de fonds ? Si oui, comment ?

Lectures supplémentaires

- BAoD (2006) *Asian Regional Forum on Aid Effectiveness*
Background Papers (Forum régional asiatique sur l'efficacité du développement – Documents de synthèse), Banque asiatique de développement, Manille.
www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/default.asp
- Agulhas (2006) *What new structures are emerging at the country level to support a more effective and accountable development partnership?* (Quelles nouvelles structures émergent au niveau national pour appuyer un partenariat au développement plus efficace et plus responsable ?), Étude thématique n°. 5, Agulhas, Londres.
www.adb.org/Documents/Events/2006/Aid-Effectiveness/thematic-papers/ts5.pdf
- ODI (2006) *Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships*
Briefing Paper (Promouvoir la responsabilité partagée dans le domaine de l'aide – Note d'information), Overseas Development Institute, Londres.
www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april06_mutual_accountability.pdf
- ODI (2006) *Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships: Synthesis Note* (Promouvoir la responsabilité partagée dans le domaine de l'aide – Note de synthèse). Overseas Development Institute, Londres.
www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/mutual-accountability-synthesis.pdf
- Banque mondiale (2006) *Strengthening Mutual Accountability - Aid, Trade and Governance*. Global Monitoring Report (Rapport de suivi mondial 2006 : Renforcement de la responsabilité partagée – Aide, commerce et gouvernance), Banque mondiale, Washington.
<http://siteresources.worldbank.org/INTGLOBALMONITORIN>

[G2006/Resources/2186625-1145565069381/GMR06Complete.pdf](#)