



PLAN D'ACTION FRANÇAIS POUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

L'efficacité de l'aide est au centre des préoccupations de tous les acteurs de l'aide au développement. Cet agenda est aujourd'hui structuré autour des cinq principes de la Déclaration de Paris du 8 mars 2005 sur l'efficacité de l'aide : appropriation, harmonisation, alignement, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. Afin de respecter les engagements pris, la coopération française a adopté un plan d'action pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Le plan français résume les engagements pris par la France dans la Déclaration de Paris afin d'atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2010. Dans le cadre des indicateurs retenus au sein du Comité pour l'Aide au Développement de l'OCDE, il précise les objectifs de la France concernant la promotion de la division du travail et de la prévisibilité.

Il est organisé autour de douze mesures se reportant à trois axes principaux : la priorité donnée au renforcement des capacités ; le rôle étendu des documents cadres de partenariat ; l'amélioration des procédures et des pratiques de la coopération française.



1. Permettre la pleine appropriation des stratégies nationales de développement et la maîtrise de leurs financements par les pays partenaires

- Proposer un programme d'appui pluriannuel coordonné et ciblé pour la définition et la mise en œuvre de stratégies nationales de développement. Développer les appuis à la définition et à la mise en œuvre des stratégies nationales de développement, des cadres de dépense à moyen terme et des budgets-programmes.
- Privilégier les approches-programmes pour financer les stratégies de développement des pays partenaires. Quand les conditions sont réunies, accroître le rôle des aides budgétaires globales et des aides sectorielles. Renforcer les capacités d'analyse institutionnelle et d'analyse du risque fiduciaire pour adapter au mieux les instruments au contexte local. Des aides-projets innovantes peuvent soutenir ce renforcement et celui de la mise en œuvre des stratégies elles-mêmes.
- Appuyer la mise en œuvre d'un dialogue opérationnel entre les pays partenaires et les bailleurs de fonds au niveau local. Organiser des revues locales et promouvoir des enceintes de dialogue pour le suivi des stratégies nationales de développement. Inciter à l'établissement d'un large dialogue entre les autorités et la société civile des pays partenaires sur les résultats des stratégies nationales de développement.
- Faire en sorte que les flux d'aide bilatérale de la France à destination du secteur public, y compris l'expertise technique, soient inscrits sur les budgets des pays partenaires. Cette inscription se fera de façon à respecter le cycle budgétaire des pays partenaires. Elle fera l'objet d'un engagement contractuel figurant dans les conventions de financement avec le pays bénéficiaire et donnera lieu à un compte-rendu annuel auprès de l'Autorité qui coordonne les aides.

Déclaration de Paris :

§ 15 « les donateurs s'engagent à respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle » ;

§ 16 « à faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies (...) tirer autant que faire possible leurs conditionnalités de ces stratégies (...) lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement » ;

§ 21 « à utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes et procédures des pays partenaires » et lorsque ce n'est pas possible de « prévoir des garde-fous et autres mesures de sauve-garde qui contribuent à consolider, et non à affaiblir, les systèmes et procédures des pays partenaires (...) adopter des cadres harmonisés d'évaluation des performances des systèmes des pays partenaires ».

Indicateurs de suivi

3. Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales : % des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.
5. Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (a) et des systèmes nationaux de passation de marché (b)
6. Utilisation de procédures ou dispositifs communs : % de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes

2. Mettre l'accent sur le renforcement des capacités

- Accroître le pourcentage d'Aide Publique au Développement destiné au renforcement des capacités, dans le souci de favoriser l'appropriation de leurs politiques par les pays partenaires. **Intégrer davantage la dimension renforcement des capacités dans les aides budgétaires globales, les aides sectorielles et les aides projets.**
- Promouvoir des cadres multi-bailleurs et pluriannuels de renforcement des capacités alignés sur les priorités des partenaires. Fournir un appui aux réformes institutionnelles concernant notamment les systèmes de gestion des finances publiques, de mise en œuvre budgétaire des programmes et de passation de marchés. **Adapter les missions et les fiches de postes des experts techniques aux priorités du pays et les intégrer dans les cadres multi-bailleurs. Octroyer les bourses en fonction des priorités nationales des pays bénéficiaires. Développer les programmes sectoriels d'appui aux systèmes de gestion des finances publiques.**
- Moderniser les interventions françaises en matière de renforcement des capacités : diversifier les cibles, privilégier les appuis en situation, l'émergence d'acteurs locaux et le débat public. **Faire bénéficier les organisations professionnelles, les collectivités décentralisées, la société civile et le secteur privé d'appuis ciblés. Associer les Organisations de Solidarité Internationale à cette démarche et aux projets sur le terrain.**
- Favoriser la formation et l'utilisation des capacités existant localement, tant dans les administrations locales que dans les agences d'aide. **Développer les formations (avec le Centre d'Etudes Financières Economiques et Bancaires) et les emplois proposés aux cadres locaux.**
- Relancer et animer le débat international sur le renforcement des capacités. **Proposer la création d'un sous-groupe « renforcement des capacités » au CAD.**

Déclaration de Paris :

Indicateur de suivi

4. *Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné : % de l'aide fournie par les donateurs pour le renforcement des capacités via des programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.*



Laboute©IRD

3. Utiliser les procédures et les systèmes nationaux des pays partenaires

- Faire transiter l'aide destinée au secteur public par les systèmes de gestion des finances publiques des partenaires. Cette proposition vise les pays où le risque fiduciaire est maîtrisé (pays A et B du classement de la Déclaration de Paris). Dans les autres, un appui particulier au renforcement des capacités du système de finances publiques sera apporté. Rendre compte annuellement des flux transitant par les systèmes des pays partenaires.
- Utiliser dans toute la mesure du possible les systèmes locaux de passation de marchés. Développer la maîtrise d'ouvrage locale.
- Utiliser au maximum les procédures de suivi et d'audit du pays partenaire. Recourir aux cabinets d'audit locaux et aux procédures locales.

Déclaration de Paris :

Indicateurs de suivi :

5a. *Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques — Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires et qui soit a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.*

5b. *Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés — Pourcentage des donateurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés qui soit (a) adhèrent d'ores et déjà aux bonnes pratiques généralement acceptées soit (b) ont mis en place un programme de réformes dans le but d'atteindre cet objectif.*

4. Intégrer les résultats comme base de dialogue avec les bénéficiaires

- Renforcer les appuis aux pays partenaires dans la mise en œuvre des outils de gestion axée sur les résultats et l'amélioration des systèmes statistiques. Favoriser l'établissement de cadres de suivi des performances contenant des indicateurs simples et peu nombreux. Proposer qu'une personne soit désignée dans chaque pays comme responsable de la gestion axée sur les résultats pour l'ensemble des bailleurs de fonds.
- Dans le cadre des aides budgétaires globales et des aides sectorielles, établir les critères de décaissement dans une logique de gestion axée sur les résultats. Pour les aides budgétaires globales, différentes modalités de décaissement valorisant les résultats peuvent être envisagées. Quand les conditions sont réunies, les résultats de développement pourront être intégrés dans le cadre de conditionnalités.
- Retenir des indicateurs de performance dans les Documents Cadres de Partenariat, cohérents avec ceux des stratégies nationales de développement.

Déclaration de Paris :

§ 16 al. 3 « Les donateurs s'engagent à (...) lier leur financement à une série unique de conditions et/ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement (...) les conditions appliquées par chaque donneur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables » ;

§ 45 « relier la programmation et les ressources par pays aux résultats obtenus et aligner cette programmation et ces ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires. Les donateurs doivent s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement. Travailler avec les pays partenaires de façon à pouvoir recourir autant que possible à leurs cadres de suivi et de notification axés sur les résultats. Harmoniser leurs exigences en matière de suivi et de notification ».

5. Créer, ou renforcer, les instruments d'une prévisibilité à moyen terme accrue de l'ensemble des flux d'APD

- Progresser vers une meilleure anticipation des flux d'Aide Publique au Développement afin de mieux piloter les engagements de la France. Définir une méthode pour construire un cadre financier pluriannuel des différents flux prévisionnels d'APD. Présenté annuellement de façon glissante, ce cadre indicatif couvrira au moins une période de trois ans et portera également sur les allègements de dette.
- Examiner la faisabilité d'une loi de programmation qui permettrait de s'assurer que les crédits budgétaires adéquats sont inscrits en Loi de finances. Cet acte politique fort, validé par le Parlement, serait l'occasion d'un débat nourri par les réflexions de la société civile. Il conviendrait qu'une décision de principe soit annoncée à l'occasion du Forum de haut niveau de 2008 qui fera un premier bilan de la mise en œuvre de la Déclaration.

- Etendre les autorisations d'engagements pluriannuelles de l'Etat aux instruments budgétaires faisant l'objet d'engagements juridiques pluriannuels de l'Etat. Proposer, pour les pays du cœur de cible, une autorisation d'engagement correspondant à la dotation globale des Documents Cadres de Partenariat. Y adosser les aides budgétaires globales et tous les instruments visant à renforcer les capacités des pays partenaires.
- Consolider dans un tableau unique les montants prévisionnels figurant dans les annexes chiffrées des DCP. Valoriser ces données comme outil d'aide à la décision en termes de programmation pluriannuelle.

Déclaration de Paris :

§ 49 « les donateurs s'engagent à fournir en temps voulu des informations transparentes 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 ».



6. Accroître, à travers les Documents Cadres de Partenariat, la prévisibilité de la mise en œuvre des engagements dans chacun des pays de la Zone de Solidarité prioritaire.

- Faire des annexes chiffrées des DCP, élargies à tous les outils, y compris les annulations de dette, les supports de la programmation pluriannuelle permettant de piloter leur exécution. **Tous les ans, chaque opérateur basera ses estimations de besoins en crédits de paiement sur les annexes chiffrées. Les montants seront indicatifs et les décaissements resteront néanmoins liés aux conventions de financement.**
- Dans le cadre du suivi annuel de l'exécution de cette programmation pluriannuelle, prévoir la possibilité de redéployer les concours afin d'assurer un niveau global de mise en œuvre. **Ces montants sont ajustables annuellement et peuvent être reprogrammés dans le cadre de l'examen à mi-parcours des DCP.**
- Annoncer selon les modalités propres à chaque instrument aux principaux pays partenaires dans les six premiers mois de l'année N les fonds ainsi programmés qui seront décaissés en N+1 afin que les pays puissent les intégrer dans leur programmation budgétaire. **Cette annonce doit intervenir après la revue du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) ou des politiques sectorielles qui aura permis d'examiner la mise en œuvre des stratégies et, le cas échéant, de décider du taux de décaissement de la tranche variable.**

7. Etablir une prévisibilité sectorielle cohérente avec les engagements internationaux

- Quantifier un nombre limité d'objectifs sectoriels prioritaires. **Se baser sur les engagements sectoriels pris par la France (secteurs sociaux de base, eau, Fonds mondial de lutte contre le sida...). Etablir un nombre limité de priorités et les chiffrer.**
- Consolider les données devant figurer dans une programmation sectorielle d'ensemble (chiffrages sectoriels des DCP, interventions hors ZSP et contributions aux budgets et aux Fonds multilatéraux sectoriels). **La Conférence d'Orientation Stratégique et de Planification assurera cette fonction.**

Déclaration de Paris :

Indicateur de suivi

7. *L'aide est davantage prévisible – Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.*

8. Progresser vers une complémentarité entre les interventions des bailleurs, concertée à l'échelle internationale

- Promouvoir entre les bailleurs de fonds une meilleure répartition géographique de l'aide et une division du travail plus rationnelle, fondées sur l'appréciation de la valeur ajoutée et des avantages comparatifs de chacun. Intégrer cette dimension dans les travaux actuels sur l'accroissement de l'aide (scaling up). Privilégier, afin de promouvoir ces efforts, le cadre européen et les conférences régionales et internationales. Cette entreprise prendra en compte : (i) la capacité d'absorption des pays et les contraintes à la mise en œuvre des aides qu'ils reçoivent ; (ii) la situation des pays orphelins et celle des Etats fragiles ; (iii) la situation des pays où se concentrent un trop grand nombre de bailleurs ; (iv) la valeur ajoutée et les avantages comparatifs de l'intervention de la France. La France soutiendra l'adoption par la Commission européenne, fin 2006, d'un ensemble de principes pour faire progresser la complémentarité.
- Identifier, selon une approche de concentration des aides, les pays du cœur de cible, à savoir ceux dans lesquels la France marquera sa disponibilité à assumer le rôle de bailleur de référence. La France peut avoir vocation à être un facilitateur dans le « bouclage des besoins » découlant de la mise en œuvre des stratégies nationales de développement : (i) dans les pays où elle est un bailleur de référence, notamment dans le domaine macro-économique et l'appui à la mise en œuvre du CSLP ; (ii) dans les pays où elle met en œuvre des appuis dans plusieurs secteurs. Dans ces pays, les dispositifs locaux devront être renforcés, notamment pour ce qui est des ressources humaines.
- Privilégier, dans les pays qui se situent au-delà du cœur de cible, les interventions sectorielles conformes aux orientations sectorielles globales. Dans ce cas, la présence française se concrétisera, selon les cas, par : (i) les participations à des cofinancements ; (ii) des opérations de gestion déléguée ; (iii) des expériences pilotes.

Déclaration de Paris :

§ 33 « L'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transactions » ;

§ 35 « Les donateurs s'engagent à tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des donateurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et autres tâches ainsi qu'à oeuvrer ensemble à l'harmonisation des procédures ».



Marguerat@IRD

9. Mettre en œuvre la complémentarité dans chacun des pays partenaires

- Engager, dans les pays partenaires, un dialogue sur la complémentarité des interventions des bailleurs. Promouvoir la sensibilisation des partenaires, la mise en place et le renforcement de cadres de dialogues, les réunions de concertation ainsi que les cadres de programmation pays de la Commission européenne. Participer aux exercices de mapping de l'aide dans les pays bénéficiaires. Privilégier la voie des « feuilles de route » pour de l'harmonisation au niveau des bailleurs européens.
- Intégrer les conclusions de ce dialogue à l'identification, dans le cadre des DCP, des secteurs prioritaires de l'aide française et des instruments qu'elle est susceptible de mettre en œuvre, en concertation avec le partenaire et les autres bailleurs. Identifier, avec le pays partenaire et les autres bailleurs de fonds, les secteurs prioritaires dans lesquels la France a vocation à jouer un rôle de référence.
- Prendre localement des initiatives pour harmoniser entre les bailleurs les fonctions de diagnostic, de dialogue et d'évaluation, ou y participer activement. Harmoniser systématiquement les missions et les études dans le cadre de ces initiatives.

Déclaration de Paris :

Indicateur de suivi

10. Encourager les analyses conjointes – Pourcentage a) de missions sur le terrain et/ou b) de travaux analytiques par pays, y compris les études de diagnostic qui sont effectuées conjointement.

10. Renforcer le dispositif local de coopération dans les pays de concentration

- Redéfinir rapidement l'architecture fonctionnelle du dispositif français en matière de ressources humaines. Le dispositif français doit s'organiser autour des fonctions de base suivantes : (i) une fonction globale (suivi macro-économique et CSLP) ; (ii) une fonction sectorielle ; (iii) une fonction de mise en œuvre de projets ou de coopérations déléguées ; (iv) une fonction d'innovation et d'expérimentation.
- Dans les pays du cœur de cible, renforcer les effectifs sur le terrain. Les services français devront notamment disposer d'au moins un économiste ou généraliste du développement et de spécialistes dans les secteurs qui auront été retenus. Les économistes et généralistes du développement seront placés au sein des Services de Coopération et d'Action Culturelle ou des agences AFD. Les équipes ainsi constituées associeront, chaque fois que ce sera souhaitable, l'expertise des Missions économiques du Ministère de l'Industrie, de l'Economie et des Finances (MINEFI). Le recours au personnel local sera favorisé.
- Déconcentrer la prise de décision. Certains responsables de programmes sectoriels pourront être placés au niveau local. Le MINEFI, le Ministère des Affaires Etrangères et l'AFD proposeront rapidement des mesures visant à mettre en œuvre la déconcentration et à revoir les règles existantes de délégation.

Déclaration de Paris :

§ 4 (iii) « Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier (...) la délégation insuffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donateurs et le manque d'incitations de nature à favoriser des partenariats efficaces au service du développement entre les donateurs et les pays partenaires ».

11. Intégrer davantage le souci

d'efficacité de l'aide dans les politiques de ressources humaines

- Valoriser les compétences de développement dans la gestion des ressources humaines. Organiser, dès le recrutement, des déroulements de carrière entre les institutions françaises et internationales concernées, tant au niveau central que sur le terrain. Le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement demandera aux ministères concernés d'élaborer un plan d'action conjoint sur cette question. Organiser des passerelles avec les milieux professionnels du développement : universités et centres de recherche, Organisation de Solidarité Internationale, bureaux d'étude.
- Diffuser la « culture des résultats » dans le dispositif français. Elaborer un plan de communication sur l'efficacité de l'aide et la gestion axée sur les résultats ; proposer des stages de formation, au siège et dans sur le terrain ; diffuser régulièrement les travaux multilatéraux, tel que le « Sourcebook » du CAD ; organiser des séminaires de travail.
- Elaborer une politique de formation faisant une large place aux questions d'efficacité de l'aide. Développer les formations continues des personnels du dispositif de coopération sur les métiers de coopération au développement (Centre d'Etudes Financières Economiques et Bancaires, universités, centres de recherche). Les ministères concernés mettront en place un plan de formation continue à cet effet, en lien avec les universités.
- Prendre l'initiative en matière de formation permanente auprès de la Commission européenne et des partenaires européens. Participer aux programmes de formation de centres tels que le European Center for development policy management (ECDPM) de Maastricht et aux initiatives de formation continue en matière de développement telles que Train4dev.
- Créer une fonction d'animation et de diffusion de l'efficacité de l'aide dans l'administration française. Au niveau local, identifier des correspondants locaux « efficacité » qui seront, entre autres, appelés à assurer le suivi des travaux du CAD sur la mise en œuvre et le suivi de la Déclaration de Paris. Au niveau central, créer des équipes efficacité de l'aide.

Déclaration de Paris :

§ 36 « Les donateurs et les pays partenaires s'engagent conjointement à réformer les procédures et multiplier, à l'intention des décideurs et des agents des organismes d'aide, les incitations à œuvrer en faveur de l'harmonisation, de l'alignement et du ciblage sur les résultats, y compris dans les domaines du recrutement, de l'évaluation et de la formation ».

12. Evaluer les performances du dispositif d'aide et mobiliser l'opinion publique sur le thème de l'efficacité de l'aide

- Soutenir le lancement d'évaluations conjointes avec d'autres bailleurs de fonds et avec le pays partenaire, par secteur et par pays (CSLP et DCP). **Systématiser les évaluations externes des financements. Développer les évaluations transversales (par instrument, pays, secteur) et les évaluations de DCP.**
- Confier au co-secrétariat du Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement le suivi de la mise en œuvre du Plan d'action, qui comprendra un suivi annuel des performances de l'aide française. **Le suivi sera réalisé sur la base des indicateurs des projets annuels de performances de la loi de finances et de la Déclaration de Paris. La société civile y sera associée. Un compte-rendu annuel sera présenté chaque année à la Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation.**
- **Expliciter à l'intention des responsables politiques, des médias et de l'opinion publique en général, les approches actuelles du développement et la priorité accordée à l'efficacité. Lancer dans ce domaine une approche participative de type Débat Public. Intensifier les campagnes d'information à l'occasion des rendez-vous internationaux et des initiatives françaises. Soutenir les Organisation de Solidarité Internationale et les collectivités décentralisées dans cet effort.**



Photos de couverture : Jimmy Delpire, Marillo Meirailles, Régis Delbru

