

# LA DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : ENGAGEMENTS DES DONATEURS ET CRITIQUES DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

## UN DOCUMENT D'INFORMATION DU CCCI MAI 2006

### 1. LA DÉCLARATION DE PARIS

La *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* est le point culminant de 10 années de discussions entre les donateurs sur les façons d'améliorer l'efficacité de l'aide. Elle a été adoptée par acclamation en mars 2005 au Forum ministériel de haut niveau organisé par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Des ministres de 22 pays donateurs ont participé à ce forum de haut niveau, de même que des représentants d'organisations internationales, de pays en développement bénéficiaires et de plusieurs organisations de la société civile<sup>1</sup>.

Les donateurs officiels, y compris le Canada, décrivent généralement la *Déclaration de Paris* comme « un consensus mondial sans précédent » en faveur de réformes de la prestation et de la gestion de l'aide afin d'en améliorer l'efficacité. Ces réformes visent à « augmenter les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD » (1)<sup>2</sup>. Tous les donateurs, y compris l'ACDI, ont accepté de subir une évaluation portant sur les engagements de la *Déclaration* et les indicateurs de progrès fixés par le CAD et la Banque mondiale. En conséquence, cela aura une influence décisive sur la façon dont l'ACDI concevra ses programmes dans l'avenir.

Les initiatives canadiennes pour améliorer l'efficacité de notre aide sont fondées sur l'Énoncé de politique de l'ACDI, de septembre 2002, *Le Canada contribue à un monde meilleur*, mis à jour dans l'Énoncé de politique internationale de 2005. Le Canada est non seulement tenu

---

<sup>1</sup> On trouvera le texte de la Déclaration de Paris à <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>. Bien qu'un certain nombre d'OSC, y compris le CCCI et Reality of Aid, soient mentionnées dans l'Annexe de la Déclaration de Paris en tant qu'OSC « participantes », ni le CCCI ni Reality of Aid n'ont endossé la Déclaration. Ces OSC, de même que d'autres OSC présentes, ont livré des commentaires critiques concernant plusieurs questions débattues au cours du Forum de haut niveau. Dans le même ordre d'idées, les représentants de pays en développement présents ont formulé des commentaires (souvent critiques) au cours des discussions. Le CAD a rédigé la Déclaration comme telle à titre d'expression d'un consensus à la réunion, mais elle n'a jamais fait l'objet d'un processus de vote ou d'engagement.

<sup>2</sup> Tous les chiffres entre parenthèses suivant des citations renvoient aux pages correspondantes de la *Déclaration de Paris*. Parmi les étapes importantes qui ont mené à la *Déclaration de Paris*, mentionnons le document du CAD *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle* (1996), l'élaboration du Cadre de développement intégré, de la Banque mondiale, à la fin des années 1990; l'accord amélioré sur l'annulation de la dette (PPTE), en 1999, lié aux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) propres à chaque pays; l'adoption, par les membres des Nations Unies, de la Déclaration du Millénaire sur des partenariats de développement et l'élaboration subséquente des Objectifs du Millénaire pour le développement, le Consensus de Monterrey sur le financement du développement des Nations Unies (2002) sur les partenariats en matière de développement et l'augmentation des ressources d'aide pour les OMD; et le Forum de haut niveau sur l'harmonisation, pour les donateurs, tenu à Rome en 2003.

de faire rapport sur ses travaux au CAD, mais il contribue aussi considérablement à l'évolution de la politique d'aide du CAD dans certains domaines importants – tels que le mouvement en faveur des approches-programmes plutôt que des projets ponctuels.

La *Déclaration* est un guide pragmatique pour une réforme de l'aide conçue selon cinq thèmes principaux, assortis d'objectifs correspondants :

- 1) Appropriation – Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action (4);
  - Les pays partenaires ont des stratégies opérationnelles de développement.
- 2) Alignement – Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires (4);
  - Des systèmes nationaux de passation des marchés et de gestion des finances publiques sont en place et fiables;
  - Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales;
  - Le soutien des donateurs au développement des capacités est coordonné;
  - Les donateurs utilisent les systèmes nationaux de passation des marchés;
  - Les donateurs utilisent les systèmes nationaux de gestion des finances publiques;
  - Les donateurs évitent d'utiliser leurs propres unités parallèles de mise en œuvre de projets;
  - L'aide est davantage prévisible;
  - L'aide est non liée.
- 3) Harmonisation – Les actions des donateurs sont davantage harmonisées et transparentes (7);
  - Les donateurs utilisent des dispositifs communs (approches-programmes);
  - Les donateurs élaborent conjointement une analyse commune par pays.
- 4) Gestion axée sur les résultats – Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats (9);
  - Les pays sont dotés de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtent à un suivi concernant les stratégies nationales de développement.
- 5) Responsabilité mutuelle – Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement (9).
  - Exécution d'évaluations mutuelles des engagements concernant l'efficacité de l'aide.

Les donateurs et les bénéficiaires ont pris 56 « engagements de partenariat » particuliers pour chacun de ces cinq thèmes, et se sont engagés à modifier en conséquence leurs pratiques en matière d'aide. Pour mesurer les progrès, en juillet 2005, le CAD, travaillant de pair avec la Banque mondiale, a adopté 12 indicateurs (voir l'annexe) et cibles mesurables à réaliser d'ici

2010.<sup>3</sup> Le CAD coordonne actuellement la recherche de base de façon qu'une évaluation périodique conjointe donateurs-bénéficiaires des réformes puisse avoir lieu. La première évaluation est prévue pour le Ghana, en 2008.

Ce document d'information présente un aperçu des points de vue des organisations de la société civile (OSC) sur la *Déclaration de Paris*. Les OSC désirent avertir que bien que la *Déclaration de Paris* soit une initiative importante pour la réforme des pratiques d'aide, ses répercussions sur la réduction de la pauvreté seront limitées si les réformes ne tiennent pas compte du rôle essentiel que jouent les intervenants de la société civile et marginalisent davantage ces intervenants dans leurs propres sociétés. Il faut des changements dans les quatre domaines suivants :

- Tenir compte des intervenants de la société civile;
- Atténuer les tensions entre la prise en charge locale et les conditionnalités des donateurs;
- Aligner les approches des donateurs sur une compréhension plus approfondie des modalités de l'aide afin de soutenir les priorités des pauvres;
- Faire en sorte que soient réalisées des évaluations indépendantes des progrès pour obtenir de meilleurs résultats en matière de développement.

## 2. TENIR COMPTE DES INTERVENANTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

**Comme moyen d'améliorer l'efficacité de l'aide, la *Déclaration de Paris* présente un programme de réforme incomplet et plutôt restreint. En mettant en grande partie l'accent sur le renforcement des capacités de l'État dans les pays les plus pauvres, les réformes de la *Déclaration* ne tiennent pas compte du rôle des citoyens et des OSC en tant qu'intervenants du développement de plein droit, qui ont une expérience de longue date de l'organisation d'initiatives économiques, sociales et politiques avec les pauvres et en leur nom.**

Les OSC du Canada et du Sud préconisent depuis longtemps des réformes du système d'aide afin d'en faire un catalyseur plus efficace de la réduction de la pauvreté. L'aide peut contribuer à offrir aux citoyens des possibilités de participation et d'organisation démocratiques, en particulier aux personnes qui vivent dans la pauvreté et aux personnes marginalisées, conformément à leurs priorités d'action en matière de développement pour réduire la pauvreté. Les réseaux de la société civile dans des projets tels que le *Bilan de l'aide* examinent les pratiques des donateurs depuis une dizaine d'années, offrant de nombreuses recommandations touchant certains domaines dont il est question dans la *Déclaration*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Voir CAD / Banque mondiale, « Baselines and suggested targets for the 12 indicators of progress – Paris Declaration on Aid Effectiveness », en ligne à <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>.

<sup>4</sup> Voir divers rapports à [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org). L'analyse qui suit a aussi bénéficié de l'apport des participants de la société civile à « Southern civil society voices » sur la réforme de l'architecture de l'aide, un projet réalisé sous l'égide du Overseas Development Institute, au R.-U, à <http://www.futureofaid.net/taxonomy/term/18>. On pourra aussi consulter le bulletin de l'INTRAC, *Ontrac*, n° 33, mai 2006, sur « Aid Harmonization: Challenges for CSOs » à <http://www.futureofaid.net/taxonomy/term/21>.

Mais comme mécanisme d'aide efficace pour réduire la pauvreté, la *Déclaration de Paris* présente un programme de réforme incomplet et plutôt restreint. Dans une déclaration sommaire préalable au Forum de haut niveau de 2005, les OSC donnaient à penser que les principes de la *Déclaration* « ne peuvent pas vraiment être mis en pratique sans une réforme en profondeur du régime d'aide », y compris le fait de concentrer l'aide plus directement sur les besoins des pauvres, en mettant fin aux conditions nuisibles en matière de politique économique qui sont actuellement rattachées à l'aide et en garantissant la gouvernance démocratique des institutions financières internationales.

Au moment de la *Déclaration de Paris*, les OSC ont proposé que les donateurs renforcent « la propriété nationale fondée sur une solide participation de la société civile comme condition initiale pour toute activité d'harmonisation et d'alignement des donateurs »<sup>5</sup>. Malheureusement, les moyens qu'utilisent actuellement les donateurs pour aborder la prise en charge locale, tels que l'alignement peu critique avec les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CRSP) des gouvernements du Sud, que reflète la *Déclaration*, présentent des défis considérables lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures appropriées et efficaces pour réduire la pauvreté.

Bien que le renforcement de l'État dans les pays les plus pauvres soit essentiel, de nombreuses OSC soulignent qu'une intervention par pays efficace visant à réduire la pauvreté doit aussi être fondée sur la reconnaissance des droits des personnes vulnérables et des personnes pauvres. Le renforcement en faveur des personnes pauvres se produit dans le cadre de relations culturelles, sociales, économiques et politiques hautement inégales – aux niveaux local, national et mondial. On ne retrouve pas cette politique de développement dans la *Déclaration de Paris*.

Dans leurs réformes de l'aide, les donateurs se sont concentrés dans une large mesure sur le renforcement des capacités de l'État, en presumant que les politiques adoptées conjointement par les fonctionnaires des gouvernements du Sud et les donateurs témoignaient d'un consensus avec les citoyens touchés par ces politiques. Le fait est que pour atteindre un tel consensus, il faut un engagement entre les citoyens et leur gouvernement, qui soit continu et qui comporte aussi de multiples facettes. La *Déclaration de Paris* ne tient pas compte des rôles des OSC et des citoyens en tant qu'intervenants de plein droit dans leur développement, qui possèdent une longue et riche expérience de l'organisation d'initiatives économiques, sociales et politiques à tous les niveaux de la société, avec des communautés de personnes pauvres et en leur nom. Les points de vue des citoyens peuvent différer de ceux du gouvernement, et un processus de « prise en charge » doit refléter un débat démocratique intérieur sur les orientations politiques.

Les OSC, les donateurs et les citoyens des pays en développement veulent que l'aide soit plus efficace. Mais l'une des questions clés est « efficace pour qui? », et « en fonction de l'évaluation de qui? » Les OSC qui participent au réseau du *Bilan de l'aide*, par exemple, mesurent l'« aide efficace » selon la quantité de l'aide qui atteint réellement les personnes pauvres, et les incitent à s'attaquer elles-mêmes à leurs propres problèmes et à revendiquer leurs droits. Ces mesures ne sont toutefois pas celles dont il est question dans les indicateurs des progrès de la *Déclaration de Paris*. Les indicateurs de la *Déclaration de Paris* mesurent le degré de conformité gouvernementale aux normes des donateurs concernant les structures et pratiques opérationnelles efficaces de l'État, qui sont jugées en grande partie à travers le prisme des évaluations des pays par la Banque mondiale.

---

<sup>5</sup> Tony Tujan, « Input for Implementation Forum of HLF II », le 30 avril 2005, en ligne à [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org).

Les propositions des donateurs en faveur de la réforme de l'aide sont aussi isolées des autres contextes politiques. Les OSC du Sud critiquent le soutien des donateurs aux politiques du commerce et de l'investissement axées sur le marché à l'OMC et par l'entremise de la Banque mondiale, qui ont appauvri de nombreuses régions du Sud. Ces politiques entrent en conflit avec le but de l'aide – mettre fin à la pauvreté.

### 3. TENSION ENTRE PRISE EN CHARGE ET CONDITIONNALITÉ

**La Déclaration de Paris ne contient pas de cible ni d'indicateur en ce qui concerne une réduction de la conditionnalité ni de point de référence pour débloquent l'octroi d'un financement par les donateurs. Les donateurs nuisent souvent à la responsabilisation démocratique en établissant un dialogue secret sur les politiques avec les fonctionnaires des pays en développement, portant sur les conditions relatives à l'aide et à la dette, qui sont dans une large mesure inconnues de leurs citoyens et à l'égard desquelles ceux-ci ne jouent aucun rôle. Le recours à l'aide comme outil stratégique pour imposer une politique économique et d'autres conditions n'a pas sa place dans un paradigme de l'aide enraciné dans un engagement à l'égard de la prise en charge locale.**

La *Déclaration de Paris* fait valoir que : « Les donateurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires (2). » La rhétorique des donateurs sur l'importance de la « prise en charge locale » des politiques et priorités de développement contredit malheureusement les douzaines de conditions et d'« engagements » que ces mêmes donateurs rattachent à leurs programmes d'aide. La *Déclaration* ne contient pas de cible ni d'indicateur en ce qui concerne une réduction de la conditionnalité ni de point de référence pour débloquent l'octroi d'un financement par les donateurs. À Paris, au Forum de haut niveau, les OSC ont demandé que soient diffusés au moins des rapports annuels sur les progrès des donateurs à l'égard de la réduction des conditionnalités et des déclencheurs de référence, mais en vain.

Le discours de *Paris* sur l'efficacité de l'aide n'est pas issu du néant. La *Déclaration* s'enracine en partie dans l'échec notoire de la conditionnalité de l'aide associée aux programmes d'ajustement structurel (PAS) des années 1990. Bien que des tentatives précoces de conditionnalité de l'aide aient échoué, les politiques macroéconomiques associées aux PAS font toujours l'objet d'un solide consensus chez les principaux donateurs bilatéraux, la Banque mondiale et le FMI. Ainsi, un bon nombre de ces mêmes conditions sont réapparues lorsqu'il a été question d'annulation de la dette et de CSLP, de même que dans les approches-programmes coordonnées des donateurs (aide budgétaire et approches sectorielles pour les gouvernements de pays en développement). Les CSLP et les approches-programmes sont fortement encouragés dans la *Déclaration de Paris*, qui propose peu de réflexion critique sur les prescriptions de politique qui les accompagnent souvent.

En fait, le nombre et la portée des conditions et des engagements imposés par les donateurs s'accroissent. Les conditions relatives à la gouvernance touchent maintenant les menus détails des processus politiques et administratifs des gouvernements des pays en développement. De telles conditions relatives à la gouvernance comptent désormais pour une proportion considérable des conditions de l'aide multilatérale et bilatérale, malgré le fait qu'elles n'aient pas

vraiment démontré leur capacité d'améliorer la gouvernance démocratique. Une étude a dénombré 82 conditions liées à la gouvernance sur un total de 114 conditions en moyenne pour chaque accord FMI / Banque mondiale en Afrique subsaharienne.<sup>6</sup> Certaines OSC soutiennent que les donateurs ne sont plus des « acteurs de l'extérieur » dans les pays les plus pauvres, mais qu'ils sont plutôt étroitement intégrés au fonctionnement de l'État même par l'entremise des conditionnalités de l'aide.

La gouvernance démocratique est essentielle pour permettre aux citoyens d'exiger une reddition de comptes par leurs gouvernements, mais on ne peut l'imposer de l'extérieur. Les donateurs nuisent souvent à la responsabilisation démocratique en établissant un dialogue secret sur les politiques avec les fonctionnaires des pays en développement, portant sur les conditions relatives à l'aide et à la dette, qui sont dans une large mesure inconnues de leurs citoyens et à l'égard desquelles ceux-ci ne jouent aucun rôle. Ce secret nuit à la gouvernance démocratique en dissimulant la façon dont se font les changements en matière de politiques. Le dialogue sur les politiques dirigé par les donateurs concernant les programmes sectoriels en éducation ou en santé et l'aide budgétaire, exclusivement concentrés sur les fonctionnaires de l'État, pourrait nuire encore davantage au processus démocratique dans des secteurs sociaux et économiques importants, essentiels aux intérêts des populations pauvres. La *Déclaration de Paris* demande que les deux tiers des programmes bilatéraux des donateurs soient organisés par l'entremise de telles approches-programmes d'ici à 2010.

La *Déclaration de Paris* affirme effectivement que les partenariats entre donateurs et bénéficiaires doivent « renforcer les obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus ». Mais les 12 domaines touchés par la réforme de l'aide reflètent très peu cette intention ferme et la surveillance des indicateurs, dans plusieurs domaines clés, dépend de l'analyse de la Banque mondiale, qui n'est sujette qu'à peu de consultation au niveau national, si tant est qu'elle l'est.

Il n'y a pas de voie unique pour réaliser la prise en charge nationale des stratégies de développement visant à réduire la pauvreté. Les donateurs doivent considérer ces stratégies comme étant de nature conflictuelle, et être sensibles à la complexité et à l'imprévu s'ils cherchent vraiment à obtenir des résultats en matière de développement propres à chaque pays pour ce qui concerne les objectifs de réduction de la pauvreté. Cette approche sous-entend que les modalités de l'aide doivent continuer d'appuyer divers acteurs du développement, y compris les OSC du Sud.

Le recours à l'aide comme outil stratégique pour *imposer* des politiques économiques et d'autres conditions n'a pas sa place dans un modèle d'aide qui prend racine dans un engagement à l'égard de la prise en charge locale. En vertu de son énoncé de politique de 2005 sur la

---

<sup>6</sup> Kapur et Webb, « Governance related conditionalities of the International Financial Institutions », G-24 Discussion Paper Series #6, UNCTAD, août 2000, p. 3, en ligne à <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/g24-kapurwebb.pdf>. Dirigés par la Banque mondiale, les donateurs émettent constamment des hypothèses et imposent des politiques fondées sur leurs propres hypothèses concernant les stratégies de réduction de la pauvreté – telles que le soutien à l'égard d'une stratégie commerciale axée sur l'exportation, le besoin de privatiser davantage les services gouvernementaux, la présomption d'un lien étroit entre la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

conditionnalité, ce principe de base est maintenant reconnu par le gouvernement du R.-U.<sup>7</sup>. La demande des OSC pour que soient retirées les conditions imposées pour l'aide ne signifie pas qu'il ne devrait pas y avoir de discussions sur les politiques ou les dispositions contractuelles relatives à la transparence et à l'imputabilité dans le transfert des ressources d'aide. De nombreuses OSC soulignent plutôt l'importance des efforts pour changer la nature des discussions sur les politiques entre donateurs et bénéficiaires afin qu'elles incluent davantage tous les acteurs du développement et qu'elles soient structurées en fonction des obligations internationales convenues relatives aux droits de la personne. Malheureusement, la *Déclaration de Paris* ne prend aucun engagement de réforme dans ce sens.

#### 4. ALIGNEMENT ET HARMONISATION : DANS L'INTÉRÊT DE QUI?

**La réforme des pratiques des donateurs – pour harmoniser les exigences institutionnelles en matière de planification, de reddition de comptes et de suivi, et pour coordonner le soutien avec les priorités d'État en éducation ou en santé – est bienvenue. Mais certaines de ces réformes reposent sur l'hypothèse indéfendable qu'un partenariat donateur-bénéficiaire limité établi avec l'État-les hauts fonctionnaires peut représenter les intérêts consensuels de tous les principaux acteurs du développement de toute société. Les procédures d'harmonisation des donateurs peuvent ne pas tenir compte du besoin pour les acteurs indépendants de la société civile de représenter les regroupements de personnes pauvres, ou constituer une entrave.**

La plupart des donateurs reconnaissent maintenant les effets néfastes des politiques des années 1980 et du début des années 1990, qui affaiblissaient les principales capacités de développement des pays en développement, en particulier en Afrique. Après des décennies de déclin, la *Déclaration de Paris* est une reconnaissance marquante, de la part des donateurs, de l'importance capitale du renforcement de ces capacités. Cette priorité accordée au renforcement de l'État est d'autant plus nécessaire lorsque les donateurs se concentrent sur les engagements mutuels Nord-Sud pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), dont un bon nombre sont liés aux secteurs sociaux (santé et éducation) à l'égard desquels l'État doit jouer un rôle central. Dans ce contexte, la réforme des pratiques des donateurs – pour harmoniser les exigences institutionnelles en matière de planification, de reddition de comptes et de suivi, et pour coordonner le soutien avec les priorités de l'État en éducation ou en santé – est bienvenue.

Mais les acteurs de la société civile s'inquiètent que l'importance prépondérante accordée aux seules politiques d'État et le recours à la seule harmonisation administrative puisse avoir des conséquences fatales sur la poursuite des OMD. Les réformes reposent sur l'hypothèse indéfendable qu'un partenariat donateurs-bénéficiaires limité établi avec des représentants de l'État-les hauts fonctionnaires peut répondre à la convergence des intérêts de tous les principaux acteurs du développement d'une société.

Dans la *Déclaration de Paris*, le principal point de référence pour mesurer si « les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales », c'est de savoir si, d'ici 2010, 85 p. 100 de l'aide bilatérale des donateurs sera dirigée vers des activités liées aux budgets gouvernementaux

---

<sup>7</sup> En ligne sur le site web du DFID, à <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionality.pdf>.

sectoriels, principalement par l'entremise d'« approches-programmes » (qui doivent en retour totaliser jusqu'au deux tiers des transferts de ressources bilatéraux). Il n'y a toutefois pas de mesure de la légitimité sociale et politique de ces priorités outre un engagement de tenir compte des processus consultatifs hautement imparfaits pour les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP).

Dans quelques pays en développement, les CSLP ont créé un espace politique pour des discussions de société sur les priorités de développement. Mais dans beaucoup d'autres, les consultations sont superficielles et les CSLP demeurent des réflexions artificielles sur les idées que se font l'État et / ou les donateurs des stratégies et des priorités de réduction de la pauvreté. Les donateurs admettront que les CSLP constituent un « travail en cours ». Mais il semble que, quelle que soit la qualité du débat ayant mené au CSLP, une fois le cadre en place (c.-à-d. approuvé par les donateurs), il devienne *le* plan directeur qui doit servir à faire des progrès dans un domaine donné. C'est un plan directeur qui correspond habituellement de près à la « connaissance » qu'ont les donateurs de ce qui est nécessaire.

Ce que nous avons maintenant, c'est une approche statique axée sur l'État qui a ignoré et dévalué l'importance cruciale des communautés de populations pauvres et marginalisées, et leur rôle dans l'organisation du savoir local et dans la formulation de demandes locales conformes aux conditions locales particulières. Les efforts de la société civile complètent, mais aussi remettent parfois en question, les orientations des politiques de l'État. Pour les pauvres, la collaboration Nord-Sud des acteurs de la société civile a été essentielle pour renforcer ce rôle, qui était auparavant soutenu par des donateurs tels que l'ACDI. Si les modalités d'aide de la *Déclaration de Paris* minent le soutien à une aide autonome et adaptée pour les acteurs de la société civile en matière de développement, la déclaration *réduira* les chances d'atteindre les OMD.

Les organisations nationales et locales de la société civile jouent aussi des rôles essentiels dans l'organisation de coopératives, de syndicats, de groupes de femmes ou d'établissements locaux de santé et d'éducation qui répondent aux besoins locaux – des besoins que, dans une large mesure, ne parviennent toujours pas à combler les programmes d'État. Malgré le renforcement des programmes d'État, ils continuent néanmoins de fonctionner dans le contexte de ressources limitées et d'une faible gouvernance qui, souvent, ne tient pas compte des intérêts et des droits des pauvres. Le nombre et les capacités des organisations de la société civile du Sud se sont accrus, grâce en partie à une longue expérience des partenariats avec la société civile du Nord.

Aujourd'hui, de nombreuses OSC du Sud possèdent les capacités et l'indépendance qui leur permettent de contester leurs gouvernements locaux et nationaux, et de réclamer des programmes d'État susceptibles de bénéficier aux populations pauvres. Il faudra en faire bien davantage pour approfondir les connaissances, améliorer l'organisation démocratique et forger des partenariats Nord-Sud respectueux dans la société civile. Mais cela ne se produira pas si les transferts de ressources à ces organisations sont soumis aux contraintes de « plans directeurs » en matière de développement approuvés par les donateurs, conçus et gérés par l'entremise de l'administration gouvernementale. Si les organisations de la société civile ne deviennent que des sous-traitants de leurs propres gouvernements pour obtenir des ressources de la part des donateurs, ces organisations seront mal placées pour tenir ces mêmes gouvernements responsables des résultats.

En effet, la *Déclaration de Paris* enferme les programmes bilatéraux des donateurs dans une relation centralisée et exclusive avec les acteurs des États du Sud – des acteurs d’États qui représentent souvent les seuls intérêts des riches et de l’élite. Cet « enfermement » pourrait rendre la tâche difficile aux donateurs qui veulent aussi « aligner » leurs programmes avec les organisations de la société civile, qui, en retour, voudront tenir responsables ces mêmes gouvernements. Les approches-programmes qui, en pratique, n’ont été utilisées que par les gouvernements, peuvent centraliser les ressources dans les mains des partis au pouvoir et des élites qui, dans un contexte où les ressources sont très rares sur le terrain, auront tendance à diriger ces fonds vers leurs propres partisans, en excluant les autres groupes d’intérêts. Pour que l’aide soit efficace, il faut que les donateurs adoptent une approche plus équilibrée, qui permette à un donateur tel que l’ACDI de chercher à occuper des créneaux particuliers qui font place à la société civile, tout en continuant à participer à des mesures coordonnées par les donateurs pour améliorer les activités gouvernementales dans des domaines clés. L’un de ces créneaux pourrait être le renforcement des partenariats avec un vaste éventail d’acteurs du développement dans un secteur particulier. Cela pourrait comporter le soutien à de nouvelles solutions et capacités locales en matière de développement au sein de la société civile pour améliorer l’imputabilité des programmes d’État à l’égard de ceux qui devraient être les bénéficiaires des efforts de réduction de la pauvreté.

Les limites du nouveau paradigme de l’aide sont évidentes dans l’analyse récente des questions relatives à l’intégration des considérations liées à l’égalité entre les sexes dans les pratiques de développement<sup>8</sup>. L’ACDI a été un chef de file en reconnaissant le rôle central de l’égalité entre les sexes pour réaliser des progrès en matière de réduction de la pauvreté. Néanmoins, les stratégies nationales de développement, y compris les CSLP, intègrent rarement les modèles d’égalité des sexes. L’alignement sur les stratégies nationales signifiera que l’aide budgétaire et les programmes sectoriels des donateurs n’aborderont pas de façon adéquate les priorités en matière d’égalité entre les sexes. De plus, les difficultés propres à l’harmonisation des diverses pratiques des donateurs dans le cas des approches-programmes engendreront sans doute une « évaporation des politiques » d’égalité entre les sexes. Les groupes de femmes, dont la participation a été déterminante pour concevoir des outils sensibles à la spécificité des sexes pour l’analyse des budgets, seront peut-être marginalisés par des stratégies qui ne tiennent pas compte des mécanismes de financement de telles contributions de la part de la société civile. UNIFEM défend une approche plus équilibrée, où le fait d’amener les femmes de tous les niveaux – dans les capitales et les collectivités, dans les ministères et les groupes de la société civile – à participer à la discussion est essentiel pour garantir que l’objectif de prise en charge et d’alignement nationaux complets avec des politiques nationales généralement partagées puisse être réalisé<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Voir, par exemple, UNIFEM, « Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships », document de travail, UNIFEM, mars 2006, en ligne à [http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11429447581PromotingGenderEqualityInNewAidModalities\\_eng.pdf](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11429447581PromotingGenderEqualityInNewAidModalities_eng.pdf) Voir aussi le site web des Gender Responsive Budget Initiatives soutenues par le CRDI, UNIFEM et le Secrétariat pour les pays du Commonwealth à [http://www.idrc.ca/gender-budgets/ev-64152-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/gender-budgets/ev-64152-201-1-DO_TOPIC.html). Voir aussi Brian Tomlinson, « Promouvoir la prise en charge et l’égalité entre les sexes », Bilan de l’aide 2002, en ligne à [http://ccic.ca/f/docs/002\\_aid\\_roa\\_2002\\_final\\_gender\\_chapter.pdf](http://ccic.ca/f/docs/002_aid_roa_2002_final_gender_chapter.pdf).

<sup>9</sup> UNIFEM, *op.cit.*, p. 10.

## 5. RESPONSABILISATION MUTUELLE

**La démocratisation du régime d'aide doit s'accompagner d'une évaluation indépendante efficace de l'aide, avec un accent particulier sur la réforme de la gouvernance au sein des institutions financières internationales. Dans la *Déclaration de Paris*, il est peu question du renforcement des capacités indépendantes des pays en développement partenaires pour évaluer les progrès des donateurs partenaires dans la poursuite des objectifs de la *Déclaration*.**

La *Déclaration de Paris* reconnaît l'importance de la responsabilité *mutuelle* dans un engagement à : « Évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide ... » (8) Mais la *Déclaration* demande simplement que des évaluations à l'échelon local soient en place d'ici 2010, sans suggérer de paramètres pour que ces évaluations augmentent l'égalité dans la relation d'aide tout en favorisant une intégration plus complète des acteurs du développement à l'échelon local.

Le renforcement des capacités *indépendantes* des pays en développement partenaires d'évaluer leurs propres progrès face à la réalisation des objectifs de la *Déclaration de Paris*, sans parler des engagements des donateurs, n'est pas abordé dans la *Déclaration* ou dans les processus de suivi des progrès suggérés par la suite<sup>10</sup>. L'actuel cadre d'évaluation de la *Déclaration* repose plutôt solidement sur la propre évaluation des progrès de la Banque mondiale dans son Cadre de développement intégré (CDI), dans son Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) et dans les propres évaluations des donateurs des politiques d'approvisionnement. Plusieurs donateurs ont remarqué avec inquiétude le manque de participation des bénéficiaires aux évaluations du CDI et de l'EPIN.<sup>11</sup>

Les OSC demandent qu'on adopte une approche plus globale de la responsabilisation mutuelle et de la transparence en matière de dépenses relatives à l'aide. Pour les OSC, la responsabilisation ne concerne pas que des relations techniques, contractuelles en matière de dépenses relatives à l'aide, mais elle concerne aussi les efforts pour corriger les inégalités dans les relations donateurs-bénéficiaires. Il est essentiel de renforcer la surveillance institutionnelle indépendante des donateurs en fonction de critères clairs et pratiques concernant le rendement des donateurs. Il y a eu certains exemples récents de surveillance indépendante du rendement des donateurs par les bénéficiaires au Mozambique et en Tanzanie (par le Tanzania Independent Monitoring Group), qui ont donné lieu à certaines améliorations limitées mais utiles des pratiques des donateurs. Malheureusement, on a déployé peu d'efforts pour adopter ces pratiques ailleurs. La démocratisation du régime d'aide doit s'accompagner d'une évaluation indépendante efficace de l'aide, avec un accent particulier sur la réforme de la gouvernance au sein des institutions financières internationales, où les donateurs exercent encore trop d'influence sur les politiques et les pratiques pour permettre de bons processus de développement.

<sup>10</sup> Voir la lettre, datée du 13 avril 2006, du UK Aid Network à Richard Manning, président du CAD, sur les propositions du CAD concernant une étude sur le suivi de la *Déclaration de Paris*.

<sup>11</sup> Voir la référence à ces préoccupations dans CAD, « Baselines and suggested targets for the 12 indicators of progress – Paris Declaration on Aid Effectiveness », septembre 2005, page 9.

## 6. CONCLUSION

La *Déclaration de Paris* est une initiative importante pour réformer les pratiques de l'aide; si elle est mise en oeuvre, elle contribuera à une prestation plus efficace de l'aide. Toutefois, la réforme sera incomplète et ses répercussions sur la pauvreté seront limitées si l'on ne tient pas compte des rôles essentiels que jouent les acteurs de la société civile dans les processus de développement. Les donateurs devraient s'engager à établir des relations d'aide améliorées dans le cadre du droit international en matière de droits de la personne, qui demande qu'ils portent une attention particulière aux répercussions de leurs efforts sur la capacité des pauvres de revendiquer leurs droits. Bon nombre des réformes proposées dans la *Déclaration de Paris*, **prises isolément**, pourraient en réalité nuire davantage à ces droits et à l'avancement des processus démocratiques, à la règle de droit et aux processus parlementaires dans les pays les plus pauvres. Il faut une approche plus équilibrée. Elle combinerait des partenariats avec les acteurs gouvernementaux et des efforts pour renforcer les organisations de la société civile dans le rôle qu'elles jouent de plus en plus, non seulement pour améliorer la qualité de vie des pauvres, mais aussi pour représenter ces divers intérêts afin d'obliger les gouvernements à rendre des comptes. Il s'agit d'un défi pour les donateurs officiels, mais aussi pour la société civile du Nord, qui doivent adapter leurs propres pratiques et tenir leurs propres donateurs responsables de leurs engagements à l'égard de la réforme.

Brian Tomlinson  
Équipe Orientation politique, CCCI  
Mai 2006

*Le CCCI remercie le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) pour son aide financière.*

**DÉCLARATION DE PARIS :  
INDICATEURS DES PROGRÈS  
À mesurer à l'échelon national et à suivre à l'échelon international**

APPROPRIATION	OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
1. Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles – Nombre de pays ayant adopté des stratégies nationales de développement (y compris des SLP) qui ont des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses	<b>Au moins 75 p. 100</b> des pays partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles.	
ALIGNEMENT	OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010	
2. Des systèmes nationaux faibles – Nombre de pays partenaires dotés de systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques 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.	<p><b>(a) Gestion des finances publiques – La moitié des pays partenaires</b> progressent d'au moins un degré (0,5 point) sur l'échelle de performance des systèmes de gestion des finances publiques / de l'ÉPIN (évaluation de la politique des institutions nationales).</p> <p><b>(b) Passation des marchés – Un tiers des pays partenaires</b> progressent d'au moins un degré (de D à C, de C à B ou de B à A) sur l'échelle de performance à quatre degrés utilisée pour cet indicateur.</p>	
3. Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales – Pourcentage des apports d'aide destinés au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national des partenaires.	<b>Réduire l'écart de moitié</b> – Réduire de moitié la part des apports d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget national (au moins 85 p. 100 des apports d'aide étant comptabilisés dans le budget).	
4. Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné – Pourcentage de l'aide fournie par les donateurs à des fins de renforcement des capacités par le biais de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement des pays partenaires.	<b>50 p. 100 des apports de coopération technique</b> sont mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement.	
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 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.	Pourcentage des donateurs	
	Score*	Objectif-cible
	5+	<b>Tous les donateurs</b> utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
	3,5 à 4,5	<b>90 p. 100 des donateurs</b> utilisent les systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.
	Pourcentages des apports d'aide	
	Score*	Objectif-cible
5+	<b>Réduire de deux tiers</b> la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.	
3,5 à 4,5	<b>Réduire d'un tiers</b> la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires.	

<b>ALIGNEMENT</b>	<b>OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010</b>	
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés – Pourcentage des donneurs et des apports d'aide utilisant les systèmes de passation des marchés des pays partenaires 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.	<b>Pourcentage des donneurs</b>	
	<b>Score*</b>	<b>Objectif-cible</b>
	A	<b>Tous les donneurs</b> utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
	B	<b>90 p. 100 des donneurs</b> utilisent les systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
	<b>Pourcentages des apports d'aide</b>	
	<b>Score*</b>	<b>Objectif-cible</b>
	A	<b>Réduire de deux tiers</b> la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.
B	<b>Réduire d'un tiers</b> la part des apports au secteur public qui ne fait pas appel aux systèmes de passation des marchés des pays partenaires.	
6. Renforcer les capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles – Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays.	<b>Réduire des deux tiers</b> le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets.	
7. L'aide est davantage prévisible – Pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels.	<b>Réduire l'écart de moitié</b> – Réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.	
8. L'aide est non liée – Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée.	<b>Poursuivre les progrès.</b>	
<b>HARMONISATION</b>		
<b>OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010</b>		
9. Utilisation de procédures ou dispositifs communs – Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes.	<b>66 p. 100 des apports d'aide</b> sont fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes.	
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.	(a) <b>40 p. 100 des missions des donneurs</b> sur le terrain sont effectuées conjointement. (b) <b>66 p. 100 des travaux analytiques par pays</b> sont effectués conjointement.	
<b>GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS</b>		
<b>OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010</b>		
11. Cadres orientés vers les résultats – Nombre de pays dotés de cadres d'évaluation des performances, transparents et se prêtant à un suivi, qui permettent d'évaluer les progrès réalisés en ce qui concerne (a) les stratégies nationales de développement et (b) les programmes sectoriels.	<b>Réduire l'écart d'un tiers</b> – Réduire d'un tiers la proportion de pays qui n'ont pas de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi.	

RESPONSABILITÉ MUTUELLE	OBJECTIFS-CIBLES POUR 2010
12. Responsabilité mutuelle – Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration.	<b>Tous les pays partenaires</b> se soumettent à des évaluations mutuelles.

**Note importante :** Comme le prévoit le paragraphe 9 de la Déclaration, la structure fondée sur un partenariat entre donateurs et pays partenaires hébergée par le CAD (Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide), associant les membres du CAD / OCDE, des pays partenaires et des institutions multilatérales, s'est réunie à deux reprises, les 30 et 31 mai et 7 et 8 juillet 2005, pour confirmer, et revoir le cas échéant, les objectifs-cibles pour les douze indicateurs des progrès. Lors de ces réunions, un accord est parvenu à se dégager autour des objectifs-cibles énoncés dans la section III de la présente Déclaration. Cet accord est toutefois soumis à des réserves d'un donneur concernant la méthodologie d'évaluation (a) de la qualité des systèmes de passation des marchés gérés localement (en liaison avec les objectifs-cibles 2b et 5b) et (b) de la qualité des programmes de réforme de la gestion des finances publiques (en liaison avec l'objectif-cible 5a.ii). Les discussions se poursuivent pour trouver une solution à ces problèmes. Les objectifs-cibles, et les réserves dont certains font l'objet, ont été notifiés aux Présidents de la réunion plénière de haut niveau de la 59<sup>ème</sup> Assemblée générale des Nations unies par une lettre en date du 9 septembre 2005 de Richard Manning, Président du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

**\*Note relative à l'indicateur 5 :** Les scores sont ceux résultant de la méthodologie utilisée pour évaluer la qualité des systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques pour l'indicateur 2.