



**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT  
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

DCD/DAC(2004)21  
A usage officiel

**TENIR LES ENGAGEMENTS DE ROME EN MATIERE D'HARMONISATION ET D'ALIGNEMENT  
AFIN DE REHAUSSER L'EFFICACITE DE L'AIDE**

**PROGRES ACCOMPLIS, PROBLEMES A SURMONTER ET POSSIBILITES A EXPLOITER**

**Réunion à haut niveau du CAD, 15-16 avril 2004**

*Le rapport ci-joint des Présidents du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs (M. Michel Reveyrand, France) et de l'Equipe de projet sur l'harmonisation et l'alignement (M. Bo Westman, Suède, et M. Colin Bruce, Etats-Unis) est destiné à étayer les ECHANGES DE VUES de la réunion à haut niveau concernant le point 2 de l'ordre du jour [DCD/DAC/A(2004)5] sur le thème « Volume et efficacité de l'aide – Une gageure : concrétiser les objectifs du millénaire pour le développement ».*

M. Soe Lin [tél. : +33 1 45 24 90 26 ; mél : soe.lin@oecd.org]

**JT00161788**

## TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	3
II.	Principal message	4
III.	Avancées obtenues et problèmes à surmonter	4
IV.	Possibilités à exploiter	9
V.	Conclusions	11

**TENIR LES ENGAGEMENTS DE ROME EN MATIERE D'HARMONISATION ET  
D'ALIGNEMENT AFIN DE REHAUSSER L'EFFICACITE DE L'AIDE  
PROGRES ACCOMPLIS, PROBLEMES A SURMONTER ET POSSIBILITES A EXPLOITER**

## **I. Introduction**

1. Dans le cadre du Consensus de Monterrey (2002) et en vertu de la Déclaration de Rome (février 2003), la communauté internationale s'est engagée à trouver des modes plus efficaces d'acheminement et de gestion de l'aide afin d'accroître l'impact de cette dernière en termes de développement. Un ambitieux programme d'action a été mis au point et approuvé à Rome, ciblé principalement sur la mise en œuvre au niveau des pays. Ce programme met l'accent sur l'appropriation locale et la conduite des opérations par les gouvernements partenaires, souligne l'importance du renforcement des capacités et reconnaît la diversité des modalités d'aide. Les principaux axes en sont les suivants :

- aligner l'aide au développement sur les stratégies de développement, les priorités et les systèmes des pays partenaires ;
- rationaliser les politiques, pratiques et procédures des donateurs de manière à faciliter l'harmonisation ;
- appliquer les bonnes pratiques recensées<sup>1</sup> pour l'acheminement de l'aide au développement ;
- recourir davantage à la coopération déléguée ;
- élargir la marge de manœuvre laissée aux agents de terrain pour la gestion des programmes-pays ;
- mettre en place dans les organismes d'aide des dispositifs propres à faire prendre conscience à la hiérarchie et aux agents des avantages de l'harmonisation ;
- encourager un renforcement du partenariat avec les gouvernements et entre donateurs pour les travaux analytiques menés au niveau des pays ;
- recourir au soutien budgétaire sectoriel dès que c'est possible et approprié ; et
- promouvoir l'harmonisation au niveau des programmes d'envergure mondiale et régionale.

2. Depuis le Forum de haut niveau de Rome, le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs (GT-EFF), qui rassemble des organismes bilatéraux et des institutions multilatérales ainsi que des représentants des pays partenaires, a entrepris de s'employer à faciliter et encourager en tant que de besoin les efforts d'harmonisation au niveau des pays. Il est aussi devenu le lieu privilégié où (i) procéder à l'auto-évaluation et à la notification des progrès accomplis sur la base

---

<sup>1</sup> Voir *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité – Document sur les bonnes pratiques*, OCDE, 2003.

d'indicateurs par pays représentatifs des engagements de Rome, (ii) faire jouer la pression des pairs pour assurer la réalisation des objectifs fixés à Rome, (iii) mettre en évidence les obstacles à surmonter et (iv) recherche des solutions concrètes aux problèmes de mise en œuvre.

3. La présente note reflète les conclusions de la quatrième réunion (tenue les 24 et 25 février 2004) de l'Equipe de projet sur l'harmonisation et l'alignement, à laquelle ont participé des représentants de 13 pays partenaires, ainsi que les renseignements recueillis auprès des donateurs, des institutions multilatérales et d'autres sources, notamment les compléments d'information fournis par les membres de l'Equipe après la réunion. Elle donne un aperçu synthétique des progrès accomplis, des problèmes à surmonter et des possibilités à exploiter, ainsi que des modalités de préparation d'un deuxième Forum de haut niveau que le gouvernement de la France accueillera à Paris début 2005. Ces éléments sont portés à l'attention de la réunion à haut niveau (et aussi de la réunion du Comité du développement prévue le 25 avril, sous réserve de confirmation) afin d'alimenter les échanges de vues sur l'efficacité de l'aide et du développement. Un rapport complet sera établi pour le Forum de Paris, qui sera soumis pour examen à la réunion au niveau des hauts fonctionnaires à la fin de l'année.

4. La présente note comprend cinq sections. Après cette introduction (section 1), le principal message qui se dégage des observations effectuées est exposé dans la section 2. La section 3 rend ensuite compte des progrès accomplis et des problèmes rencontrés dans la pratique, y compris des préoccupations exprimées par les pays partenaires. La section 4 récapitule les possibilités qui s'offrent, globalement, au niveau des services centraux des organismes d'aide et au niveau des pays, pour améliorer la mise en œuvre. La section 5 enfin est consacrée aux conclusions.

## **II. Principal message**

5. Des progrès ont été réalisés. De fait, des efforts d'harmonisation sont déployés dans un nombre de pays plus important qu'on ne l'avait envisagé à Rome. Cela dit, à quelques exceptions notables près, les objectifs d'alignement et d'harmonisation ne sont pas encore suffisamment internalisés, ni par les donateurs, ni par les pays en développement, à travers des changements dans les politiques opérationnelles et les procédures des organismes de développement ainsi que dans les mécanismes d'incitation à l'intention du personnel. En conséquence, il subsiste un hiatus, auquel il convient de remédier, entre les grands principes affichés, les procédures opérationnelles elles-mêmes et la pratique au niveau des pays. Il reste donc beaucoup à faire, et les organismes bilatéraux, les institutions multilatérales et les pays partenaires devront redoubler d'efforts pour que les engagements de Rome puissent être tenus, chacun montrant la voie dans ses domaines de compétence et ses zones d'influence respectifs.

## **III. Avancées obtenues et problèmes à surmonter**

6. Les informations provenant de sources diverses, notamment d'entretiens avec des représentants de pays partenaires, d'observations réalisées à l'échelon local, des notifications des donateurs, bilatéraux et multilatéraux, donnent la mesure des progrès accomplis à ce jour ainsi que des problèmes qui restent à surmonter.

### **A. Progrès enregistrés à ce jour**

7. **Mobilisation.** L'attention portée aux questions d'alignement et d'harmonisation par les services centraux des organismes bilatéraux et multilatéraux, et surtout par les pays partenaires, s'est intensifiée au-delà de ce qu'on espérait au moment de la Déclaration de Rome. Cela s'est traduit par la mise en place d'une multitude d'activités dans un tout un éventail de pays : constitution de groupes de travail associant les pouvoirs publics locaux et les donateurs, élaboration et amorce de mise en œuvre de plans d'action conjoints (gouvernement/donneurs) à l'appui de l'harmonisation et de l'alignement, préparation de

stratégies d'aide communes à plusieurs donateurs, recherche d'approches harmonisées en matière de soutien budgétaire, regain d'intérêt pour le soutien sectoriel en tant que vecteur d'harmonisation, et rationalisation des procédures de mise en œuvre et de gestion des projets. De nombreux pays à faible revenu et à revenu intermédiaire commencent à être séduits par l'importance nouvelle accordée au renforcement des systèmes locaux et à l'utilisation de ces systèmes renforcés. Cela nécessite toutefois que l'action soit mieux raccordée aux conclusions des bilans fiduciaires et autres études de diagnostic, et notamment qu'un accord puisse se faire sur des critères de référence acceptables et des modes coordonnés de renforcement des capacités dans le domaine de la passation des marchés. En attendant, le *Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme* et l'*Initiative accélérée d'éducation pour tous* ont entrepris de voir comment intégrer les bonnes pratiques pour l'harmonisation et l'alignement dans leurs activités au niveau des pays.

8. **Plans d'action des donateurs, des institutions et des pays pilotes.** Les organismes donateurs ont commencé à élaborer des plans d'action individuels et collectifs à l'appui de l'harmonisation. Le processus est même achevé dans plus de la moitié des membres du CAD et certaines institutions multilatérales. Si le degré de détail de ces plans d'action est variable, tous vont dans le sens des engagements souscrits dans la Déclaration de Rome. Les principaux axes en sont : informer les agents sur les engagements pris à Rome et leur démontrer l'importance que ceux-ci revêtent, revoir les politiques et procédures internes afin de les rendre conformes aux bonnes pratiques, et opérer un alignement et une harmonisation autour de cadres, priorités, systèmes et procédures utilisés par les pays afin d'améliorer l'efficacité de l'aide. Plusieurs pays partenaires ont eux aussi défini des plans d'harmonisation et d'alignement, souvent en concertation avec les organismes donateurs. Les contraintes de capacités, des deux côtés, ont cependant parfois freiné le rythme d'avancement du processus.

#### 9. **Exemples d'efforts d'harmonisation au niveau de pays.**

- Au Viêt-nam, le gouvernement, en consultation avec le Groupe des donateurs partageant les mêmes idées, qui rassemble deux banques de développement bilatérales et trois multilatérales, l'UE et d'autres donateurs intéressés, a entrepris de mettre en œuvre son plan d'action en 14 points récemment révisé, dans le cadre d'un Partenariat pour l'efficacité de l'aide. Ce plan d'action prévoit une amélioration du cadre institutionnel régissant l'utilisation de l'APD dans le pays partenaire, l'alignement des activités des donateurs sur le plan de développement et la stratégie de lutte contre la pauvreté définis par les autorités nationales, et l'adoption de bonnes pratiques de gestion financière et de passation des marchés.
- En Ethiopie, les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont entrepris d'aligner leur aide sur les stratégies nationales de croissance et de lutte contre la pauvreté, d'étudier comment harmoniser leurs procédures en matière de soutien budgétaire et d'aide-programme, et de s'accorder sur les modalités du soutien sectoriel, les exigences en matière d'états financiers, les documents d'appel d'offre, les seuils d'appel à la concurrence nationale et internationale, et les seuils pour la réalisation d'examens préalables et ex post. Toutes ces mesures sont importantes pour appuyer le plan d'action du gouvernement en faveur de l'harmonisation.
- A Fiji, le gouvernement a mis la dernière main à son plan de développement et invité les donateurs à s'aligner sur les objectifs et priorités qui y sont définis, y compris pour ce qui est du plan du calendrier et du cycle budgétaire. Aux Iles Cook et à Niue, l'Australie et la Nouvelle-Zélande mettront en œuvre, à compter de juillet de cette année, un programme unique dont elles assureront conjointement le financement. Cela réduira les exigences administratives imposées aux pays partenaires, qui bénéficieront en outre ainsi des connaissances accumulées par les deux pays à l'échelle de la région.

- L'UE a entrepris d'élaborer une stratégie de renforcement de la coordination et de l'harmonisation dans quatre pays pilotes – le Maroc, le Mozambique, le Nicaragua et le Viêt-nam – qui participent tous quatre activement aux travaux de l'Equipe de projet. Dans plusieurs autres pays, la Banque mondiale s'emploie à faciliter le dialogue entre les pouvoirs publics et les donateurs sur les priorités de l'harmonisation et leur mise en œuvre.
- Le programme d'harmonisation des pratiques mis en place par le Groupe nordique plus<sup>2</sup> en Zambie est un exemple d'effort concerté des donateurs – à l'initiative des responsables des organismes d'aide – en vue d'aider un pays partenaire à élaborer et mettre en œuvre un vaste programme d'harmonisation. Sont maintenant conviés à s'associer à ce programme les autres donateurs bilatéraux et multilatéraux intéressés.
- Le programme d'apprentissage par l'action lancé par le PSA en Ethiopie, au Rwanda et au Sénégal et les enquêtes détaillées menées dans 19 pays par le Groupe de travail du PSA sur le soutien budgétaire concernant l'alignement des donateurs sur les priorités et systèmes locaux ont permis de bien mieux saisir les défis soulevés par l'alignement du soutien budgétaire sur les stratégies de lutte contre la pauvreté et les cycles budgétaires des pays partenaires. Le FMI et la Banque mondiale collaborent étroitement aux travaux du PSA dans ce domaine.
- Les organismes des Nations unies intervenant au niveau des pays adoptent désormais une même démarche à l'égard des objectifs nationaux de développement grâce à divers mécanismes tendant à simplifier et à renforcer leur collaboration pour la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes-pays. C'est ainsi qu'au Bénin, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le PAM et d'autres instances des Nations unies mettent l'accent sur la concertation au niveau de la programmation et la coordination à celui de la mise en œuvre, y compris avec la réalisation de missions conjointes. De même, la FAO, le FNUAP, l'OMS, le PNUD, l'UNICEF et le HCR ont adopté un dispositif global de suivi et d'évaluation et des indicateurs destinés à rendre compte de l'avancement des CSLP et des progrès accomplis vers les OMD.
- La Banque mondiale et la Banque africaine de développement sont convenues que les Evaluations de la responsabilité financière dans les pays, outil majeur de diagnostic financier, seraient désormais réalisées conjointement par elles deux dans les pays africains. De même, les Rapports analytiques sur la passation des marchés dans un pays sont maintenant établis conjointement par la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement et des donateurs bilatéraux.

10. **Exemples concrets de progrès.** Les avancées obtenues dans certains pays sont particulièrement prometteuses. A titre d'exemple :

- En Tanzanie, le gouvernement et les donateurs se sont mis d'accord pour concentrer en début d'exercice le versement du soutien budgétaire de sorte que 70 pour cent des apports prévus à ce titre avaient été versés dès le deuxième trimestre de l'exercice budgétaire 2002/2003 et que ce chiffre est même passé à 90 pour cent au cours des six premiers mois pour l'exercice 2003/2004. Cela a sensiblement réduit le coût des financements relais à trouver en

---

<sup>2</sup> Ce groupe comprend le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

cours d'année et a permis une meilleure utilisation des ressources au service de la concrétisation des OMD.<sup>3</sup>

- Au Bangladesh, 13 donateurs mettaient auparavant en œuvre 27 projets différents dans le secteur de l'enseignement primaire, au titre desquels leurs versements transitaient par 33 comptes spéciaux différents. En 2003, onze de ces donateurs ont opté pour une approche sectorielle. La BASD et les Pays-Bas sont les chefs de file de cette initiative côté donateurs, d'autres organismes bilatéraux et la Banque mondiale alimentant dans toute la mesure du possible les fonds communs. Deux autres donateurs bilatéraux et l'UNICEF apportent en outre une aide-projet qui s'insère bien dans le plan d'ensemble et vient utilement compléter les dispositifs de mise en commun de fonds. Tous les achats locaux (soit 85 pour cent du total des achats) passent par le nouveau système renforcé de passation des marchés publics tanzanien, entré en vigueur en juillet 2003. Le programme repose sur des dispositifs communs de gestion financière, des missions et examens conjoints, trois comptes seulement pour assurer l'acheminement des fonds et, dans certains cas, la coopération déléguée. Il est en outre aligné sur le CSLP.

11. **Suivi.** Afin de faciliter le suivi des engagements pris à Rome, ces derniers mois, l'Equipe de projet a mis au point un instrument d'enquête contenant des indicateurs des progrès de l'harmonisation. Le questionnaire a été testé au cours des mois de février et de mars 2004 en Ethiopie, au Nicaragua et au Vietnam, et les résultats d'une première vague d'enquêtes devraient être disponibles au début de l'été.<sup>4</sup> A un niveau plus général, un autre outil de suivi est fourni à l'Equipe de projet par les notifications adressées par 18 donateurs bilatéraux et 16 institutions multilatérales sur leurs activités dans plus de 50 pays partenaires.<sup>5</sup> Les informations qui y figurent sont corroborées par des données provenant d'autres sources. Une étude récente<sup>6</sup> fait ainsi apparaître qu'à la date de janvier 2001 des mesures d'harmonisation n'étaient en cours de mise en œuvre que dans 10 pour cent des 48 pays couverts par le Cadre de développement intégré considérés, proportion qui était passée à 21 pour cent en janvier 2003. A la lumière des informations plus récentes fournies par les notifications, une action aurait été engagée dans 30 pour cent des pays considérés en janvier 2004.

## **B. Problèmes à surmonter et préoccupations exprimées**

12. Si chacun est bien conscient que la mise en œuvre des engagements de Rome ne se fera pas « en un jour », de nombreux pays partenaires – surtout parmi les plus performants – n'en manifestent pas moins une certaine impatience. Le sentiment qui prévaut couramment chez les partenaires est que l'harmonisation et l'alignement ne sont pas encore entrés dans les mœurs de la communauté du développement et que n'ont pas été mises en place des structures adaptées pour les encourager. Pour le moment, c'est dans les pays où les conditions de départ étaient favorables, car l'appropriation locale était déjà devenue réalité, il existait une étroite coordination entre les donateurs qui avait commencé à inciter à une certaine harmonisation et la chance avait voulu que les bonnes personnes (côté donateurs comme côté bénéficiaires) se trouvent au bon

<sup>3</sup> Si l'on en croit ce qu'a dit le représentant de la Tanzanie à la quatrième réunion de l'Equipe de projet sur l'harmonisation et l'alignement, les 24 et 25 février 2004.

<sup>4</sup> Seront en outre couverts par cette première vague les pays suivants : Bangladesh, Bolivie, Cambodge, Fiji, Maroc, Mozambique, Niger, République kirghize, Sénégal, Tanzanie et Zambie.

<sup>5</sup> Voir le site web [aidharmonisation.org](http://aidharmonisation.org) élaboré par la Banque mondiale auprès du Portail mondial du développement.

<sup>6</sup> « Getting Serious about the MDGs: A Comprehensive Development Framework Progress Report », Secrétariat du CDI, 2003. Les 48 pays considérés sont ceux qui étaient dotés d'un CSLP complet ou intérimaire à fin octobre 2002.

endroit, que les progrès restent les plus manifestes. Une accélération et une généralisation de la mise en œuvre à tous les pays partenaires et à tous les partenaires au développement requièrent qu'une attention systématique soit portée à l'application des bonnes pratiques recensées et à l'examen de l'expérience accumulée à ce jour, ce qui est la mission de l'Equipe de projet, et que soient prises les mesures de suivi nécessaires. A cet égard, il devient de plus en plus évident que les donateurs doivent se préoccuper davantage des moyens qui s'offrent d'adapter les principes d'harmonisation et d'alignement aux situations de « partenariat difficile ». Dans cette catégorie de pays, où la gestion des affaires publiques et les capacités sont plus ou moins défaillantes, où la volonté de lutter contre la pauvreté fait plus ou moins défaut et qui sont souvent le théâtre de conflits, les donateurs sont réticents à s'aligner sur les priorités et stratégies des pays partenaires. Les problèmes que soulèvent la coordination et l'harmonisation entre les donateurs dans ce genre de pays sont abordés dans le cadre du processus d'apprentissage et de conseil (LAP)<sup>7</sup> en étroite collaboration avec l'Equipe de projet.

13. Parmi les autres problèmes relevés par les représentants des pays partenaires et que reconnaissent dans l'ensemble les donateurs, figurent les suivants :

14. **Communication.** La volonté d'harmonisation et d'alignement des organismes ne se traduit pas encore par des mesures concrètes en faveur de l'harmonisation ni par une mobilisation particulière des représentants locaux et agents de terrain<sup>8</sup>. Il existe un fossé entre les services centraux et les bureaux locaux pour ce qui est du degré de sensibilisation. Cette observation revient souvent en dépit de l'importance accordée à la communication dans les plans d'action des organismes donateurs et des efforts déployés par nombre de ces derniers pour diffuser des informations sur l'harmonisation. Dans certains cas, les donateurs notent eux aussi des problèmes de communication entre les ministères centraux des pays partenaires chargés de superviser le processus d'harmonisation et d'alignement et les instances sectorielles et locales, lesquelles ont souvent un rôle essentiel à jouer au niveau de la mise en œuvre.

15. **Savoir-faire pratique et contraintes de capacités.** Savoir que faire pour opérer une harmonisation et savoir comment procéder sont deux choses différentes. En conséquence, la lenteur des décisions concernant les mesures à prendre demeure une entrave considérable à la mise en œuvre. Parmi les problèmes mentionnés par les représentants des pays partenaires figurent le manque d'informations pratiques sur les options retenues et l'expérience accumulée, avec les enseignements qui s'en dégagent, dans d'autres pays, notamment les plans de route suivis pour passer de la prévalence des exigences des donateurs à l'utilisation des systèmes des pays partenaires. Certains partenaires auraient en outre besoin d'une aide passagère pour élaborer et mettre en œuvre des plans d'action à l'appui de l'alignement et de l'harmonisation ; d'autres auraient aussi besoin d'une assistance à plus long terme pour renforcer leurs systèmes fiduciaires et autres.

16. **Mesures susceptibles de produire rapidement des fruits et incitations au niveau des pays.** Au vu des premières données d'expérience, il ressort clairement que restent inexploitées des possibilités de simplifier et d'harmoniser les procédures, de réduire les exigences excessives en matière de suivi et de notification, et d'améliorer l'efficacité des activités d'aide engagées. Davantage pourrait par exemple être fait pour rationaliser les systèmes d'acheminement de l'aide, au plan bilatéral entre chaque pays partenaire et chaque donneur, afin d'induire des avancées qui s'inscriront dans la durée. Les pays partenaires pourraient aussi prendre l'initiative de s'interroger eux-mêmes sur les mesures qui pourraient se révéler

<sup>7</sup> Ce processus est placé sous la tutelle conjointe des Réseaux du CAD sur la gouvernance et sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement et associe la Banque mondiale, le PNUD et la Commission européenne.

<sup>8</sup> Voir la section 3 – Coordination des politiques et harmonisation des procédures – du rapport de la Commission européenne en date du 5 mars 2004 intitulé « Traduire le consensus de Monterrey dans la pratique ».



utiles et de proposer aux donateurs des arrangements propres à renforcer l'harmonisation. Il faut en outre parvenir à se mettre d'accord sur des normes claires et des critères précis d'évaluation de la performance des pays partenaires. L'absence de lien évident, jusqu'à présent, entre l'avancement de réformes de nature à favoriser l'harmonisation et l'alignement, d'un côté, et la vitesse d'acheminement, le volume et la prévisibilité des apports extérieurs, de l'autre, est un autre problème que mentionnent souvent les pays partenaires.

#### IV. Possibilités à exploiter

17. On a présenté dans la section précédente un échantillon des problèmes évoqués par les donateurs et les pays partenaires dans le cadre des travaux de l'Equipe de projet et de diverses autres instances. Cette liste n'est en rien exhaustive et toutes les contraintes et difficultés mentionnées n'ont pas encore trouvé de solution, voire de structure institutionnelle dans le cadre de laquelle en rechercher une. Compte tenu de l'attention actuellement portée par les donateurs et les pays partenaires aux questions d'alignement et d'harmonisation, il s'offre cependant un certain nombre de possibilités de s'attaquer à ces contraintes globalement, au plan institutionnel et au niveau des pays. Quelques unes des possibilités d'action concrète visant à répondre aux préoccupations exprimées par les pays partenaires sont examinées dans les paragraphes qui suivent.

18. **Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs.** Le GT-EFF aborde la question de l'efficacité de l'aide selon cinq axes différents : harmonisation/alignement, gestion des finances publiques, passation des marchés, déliement de l'aide, et gestion axée sur les résultats. Les travaux de l'Equipe de projet sur l'harmonisation et l'alignement sont exposés en détail dans la présente note. Cette dernière intègre des représentants de 14 pays partenaires ainsi que des représentants locaux des donateurs qui s'impliquent activement dans les processus d'harmonisation et d'alignement au niveau des pays. Ses travaux, qui visent à faciliter et à soutenir la mise en œuvre des engagements de Rome, à l'échelon des pays aussi bien que des services centraux, sont appuyés et coordonnés par un secrétariat de quelques personnes<sup>9</sup>. Le GT-EFF entretient par ailleurs une étroite collaboration avec d'autres instances, notamment le Partenariat stratégique pour l'Afrique, dans des domaines connexes. L'activité conjointe sur la gestion des finances publiques est centrée sur les capacités et les normes au niveau des pays, l'amélioration de la prévisibilité des apports d'aide et les problèmes de gestion financière soulevés par le soutien budgétaire. L'activité conjointe de l'OCDE et de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités de passation des marchés dans les pays en développement a pour but de mettre au point un dispositif d'étalonnage, de suivi et d'évaluation des systèmes de passation des marchés des pays partenaires ainsi que des moyens plus efficaces de renforcer durablement les capacités de passation des marchés dans ces pays. Une réunion spéciale sur le déliement de l'aide et la passation des marchés a été organisée le 12 mars 2004. L'activité conjointe sur la gestion au service de résultats dans la voie du développement s'articule principalement autour de l'application du Mémorandum et des principes de base adoptés à une grande conférence internationale parrainée par le CAD et les banques multilatérales de développement qui s'est tenue à Marrakech les 4 et 5 février 2004.

19. **Communication et incitations.** L'affinement et l'utilisation plus large de l'instrument de suivi de la mise en œuvre au niveau des pays, et du site [aidharmonisation.org](http://aidharmonisation.org) susmentionné créé en février 2004, seraient utiles à cet égard. Ce dernier donne accès à une masse d'informations sur les connaissances et pratiques dérivées de l'expérience accumulée en matière d'harmonisation. Il conviendrait par ailleurs de s'interroger sur l'efficacité des canaux et méthodes de communication utilisés jusqu'à présent et d'étudier comment les améliorer. Plusieurs donateurs ont entrepris de faire venir des agents des bureaux locaux au siège de leur organisme d'aide pour leur fournir des orientations pour l'application d'approches

<sup>9</sup> Les mêmes personnes assurent également le secrétariat du GT-EFF d'une manière générale et en particulier de l'activité conjointe sur la gestion des finances publiques.

harmonisées. En mars 2004, quelque 25 experts d'organismes bilatéraux et multilatéraux ont ainsi retrouvé des collègues des services centraux et des bureaux locaux de la Banque mondiale à Washington pour un Forum fiduciaire d'une semaine au cours duquel l'harmonisation a été un thème récurrent. Il est envisagé de multiplier ce genre d'exercices ainsi que les possibilités de formation sur le terrain, afin de permettre à plusieurs équipes-pays de partager des données d'expérience et les enseignements qui s'en dégagent. Certains autres donneurs apprécient la performance de leur personnel à l'aune de l'avancement de la mise en œuvre du plan d'action arrêté pour l'organisme d'aide.

20. **Manque de savoir-faire pratique.** L'Equipe de projet et ses cellules de facilitation au niveau des pays, créées en février 2004<sup>10</sup>, ont pour objectif de faciliter l'apprentissage collectif à partir d'études de cas ainsi que la diffusion de pratiques optimales en matière d'harmonisation, y compris les innovations et les enseignements tirés de l'expérience accumulée. L'Equipe compte s'employer à généraliser l'utilisation des modèles de documents existants, notamment de formulaires communs pour la présentation des états financiers ou de mémorandums d'accord favorisant l'harmonisation, ainsi qu'à soutenir la facilitation entre donneurs. Elle pourrait aussi aider à constituer des groupes techniques pour traiter de problèmes épineux communs à tous les pays, par exemple les arrangements financiers sous-tendant le soutien budgétaire ou les approches sectorielles, ou le suivi et l'évaluation du processus CSLP. D'autres institutions apporteront également leur concours, notamment le PSA. Dans le cadre du programme de travail de l'Equipe de projet, la Commission européenne et le PNUD assurent ensemble la direction d'un exercice conjoint d'apprentissage et d'évaluation au niveau d'un pays (JCLA), auquel participent d'autres donneurs intéressés et le gouvernement du Nicaragua, destiné à favoriser l'apprentissage par l'action et à faciliter la collaboration et l'harmonisation sur le terrain. En parallèle, la Banque mondiale propose également des services de facilitation – en étroite collaboration avec l'Equipe de projet – afin d'aider à adapter à la situation locale les enseignements dérivés de l'expérience accumulée dans différents pays pour ce qui est du lancement et de la mise en œuvre d'activités à l'appui de l'harmonisation.

21. **Soutien et mobilisation du personnel.** L'alignement et l'harmonisation nécessitent du temps et exigent une grande persévérance. La hiérarchie n'en peut pas moins prendre des mesures pour définir clairement l'orientation à suivre, favoriser l'harmonisation et aider le processus à gagner en importance, déléguer aux missions locales les pouvoirs voulus, et reconnaître, notamment dans le cadre des dispositifs d'évaluation du personnel, le zèle déployé par les agents à œuvrer à l'harmonisation.

22. **Incitations à l'intention des pays partenaires.** Lors de l'élaboration des plans de route conjoints pour l'harmonisation au niveau des pays partenaires, des objectifs précis doivent être assignés aux efforts de réforme. A mesure que la qualité de leurs systèmes de comptabilité et de gestion financières, de leurs régimes de passation des marchés et de leurs dispositifs de suivi et d'évaluation des performances

<sup>10</sup> Voir le document de séance n° 1 sur la facilitation de la mise en œuvre de la Déclaration de Rome. Les membres de l'Equipe de projet ont reconnu que ce qui se passe au niveau des pays est primordial pour l'obtention d'avancées concrètes dans la voie de l'harmonisation et de l'alignement. Dans ces conditions, ils ont insisté sur l'utilité de recourir à des facilitateurs dans chacun des 14 pays partenaires. Chaque cellule de facilitation au niveau des pays comprendra : a) un facilitateur représentant le pays partenaire désigné par le gouvernement de ce dernier, qui sera normalement un haut fonctionnaire exerçant des responsabilités dans le domaine de la coordination et de l'harmonisation de l'aide ; b) un facilitateur côté donneurs désigné par l'ensemble des donneurs présents dans le pays en consultation avec le gouvernement, qui assurera la liaison avec l'Equipe de projet. Pourront être choisis comme facilitateur côté donneurs un organisme bilatéral (président un groupe sectoriel/sur le soutien budgétaire ou chef de file d'un consortium de donneurs), une organisation multilatérale (par exemple le PNUD, la Banque mondiale, ou la CE) (président ou co-président le groupe local d'aide au développement) ou les deux à la fois. c) un membre de l'équipe du secrétariat s'occupant de la facilitation et du soutien au niveau des pays. Des services de facilitation sont également prévus pour les pays autres que les 14 participant à l'Equipe de projet, notamment dans le cadre de la Banque mondiale.

s'améliore, et donc que s'accroît leur capacité d'utiliser l'aide efficacement, les efforts déployés par les pays partenaires doivent être récompensés par une utilisation plus large de leurs propres systèmes (comme le prévoit la Déclaration de Rome), une augmentation des apports d'aide (dans le droit fil du Consensus de Monterrey) et une plus grande prévisibilité des versements (ce qui n'est que bonne pratique).

23. **Deuxième Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement au service de l'efficacité de l'aide**<sup>11</sup>. Les participants au Forum de Rome ont décidé de se retrouver début 2005 pour faire le point des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Rome. L'idée est de profiter de cette manifestation, et, ce qui est tout aussi important, des ateliers régionaux, de l'apprentissage collectif résultant des études de cas et des discussions techniques, et de toutes les autres activités qui la précéderont, pour consolider le consensus sur la nécessité de progrès et pour accélérer l'action engagée dans certains domaines clés. Le gouvernement de la France s'est proposé pour accueillir un deuxième Forum de haut niveau qui serait parrainé par le CAD/OCDE, les quatre banques régionales de développement, les Nations unies et la Banque mondiale. La détermination des questions de fond à traiter et l'organisation d'ensemble en seront confiées à un comité directeur – présidé par la Banque mondiale et comprenant des représentants de la France, d'une banque multilatérale de développement (vraisemblablement la Banque asiatique de développement), des Nations unies, de la Commission européenne, de trois donneurs bilatéraux (le Danemark, les Etats-Unis et le Japon), de trois pays partenaires (le Bangladesh, l'Ethiopie et le Nicaragua) et du Secrétariat du CAD. Un groupe restreint – présidé par la France et englobant des représentants de la Banque mondiale et du Secrétariat du CAD – sera de son côté chargé de l'organisation pratique et de la logistique de la manifestation.

## V. Conclusions

24. Des progrès ont été réalisés depuis Rome et ils pourraient s'intensifier dans les mois à venir si une attention suffisante reste portée aux problèmes de mise en œuvre au niveau des pays. L'Equipe de projet est consciente que la poursuite et l'accélération des avancées obtenues sont largement tributaires de l'appropriation du processus par les pays partenaires et de l'action des représentants des donateurs sur le terrain, auxquels les services centraux doivent déléguer des pouvoirs adéquats. Elle n'en reconnaît pas moins aussi le rôle essentiel qu'elle peut jouer pour faciliter au besoin le processus par la mise en commun des connaissances accumulées, la constitution de réseaux pour le règlement de problèmes d'ordre stratégique et pratique, un suivi des mesures prises par les donateurs et la diffusion rapide et large d'informations sur les progrès accomplis, les problèmes rencontrés et les possibilités à exploiter. Elle reste déterminée à assumer ce rôle de façon efficace et efficiente, en s'appuyant sur la collaboration.

---

<sup>11</sup> Le titre du Forum n'a pas encore été définitivement arrêté.