

Non classifié

DCD/DAC(2009)34/REV1

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

03-Mar-2010

Français - Or. Anglais

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

DCD/DAC(2009)34/REV1
Non classifié

LES EXAMENS PAR LES PAIRS COMME OUTILS D'APPRENTISSAGE – THEMES
PARTICULIERS (2007-2008)

RAPPORT DE SYNTHESE

Le présent rapport fait la synthèse des observations ressortant de la section consacrée aux thèmes particuliers des examens par les pairs réalisés par le CAD en 2007 et 2008. La présente version intègre quelques révisions mineures par rapport à celle du 27 juillet 2009, pour tenir compte des commentaires reçus. Elle est soumise pour examen à la réunion sur la méthodologie des examens par les pairs prévue le 4 novembre 2009, à l'occasion de laquelle le CAD sera invité à se demander si les objectifs poursuivis à travers l'étude de thèmes particuliers dans le cadre des examens de l'aide sont effectivement atteints.

Personne à contacter :

Steve Darvill, tél. : +33 (0)1 45 24 98 34, courriel : steve.darvill@oecd.org

JT03279446

Ta. 94680

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DES THÈMES PARTICULIERS	4
1.1. Rappels	4
1.2. Limites de l'exercice	5
1.3. Liens entre les thèmes particuliers	5
1.4. Conclusions	5
THÈME PARTICULIER : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	7
2.1. Contexte.....	7
2.2. Constats des examens par les pairs.....	8
2.2.1. Politiques	8
2.2.2. Approches opérationnelles.....	9
2.2.3. Lacunes	10
2.3. Conclusions	11
THÈME PARTICULIER : GOUVERNANCE, OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....	12
3.1. Contexte.....	12
3.2. Constats des examens par les pairs.....	13
3.2.1. Politiques	13
3.2.2. Dotations en ressources.....	13
3.2.3. Organisation.....	14
3.2.4. Mise en œuvre.....	15
3.2.5. Rôle des acteurs non étatiques	16
3.2.6. Gestion des connaissances	16
3.2.7. Lacunes	16
3.3. Conclusions	17
THÈME PARTICULIER : CONFLITS, PAIX, SÉCURITÉ ET ÉTATS FRAGILES.....	18
4.1. Contexte.....	18
4.2. Constats des examens par les pairs.....	19
4.2.1. Politiques	20
4.2.2. Approches	20
4.2.3. Instruments et modalités d'intervention.....	21
4.2.4. Dispositifs institutionnels.....	22
4.2.5. Lacunes	24
4.3. Conclusions	24
ANNEXE A : MEMBRES DU CAD DONT LES EXAMENS PAR LES PAIRS INTÉGRAIENT LES THÈMES PARTICULIERS RETENUS POUR LE BIENNIUM 2007-2008.....	25
ANNEXE B : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS -- RÉCAPITULATIF	26
ANNEXE C : GOUVERNANCE, OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION – RÉCAPITULATIF	31
ANNEXE D : CONFLITS, PAIX, SÉCURITÉ ET ÉTATS FRAGILES – RÉCAPITULATIF.....	34

Tableaux

Tableau 1. Rôles et responsabilités respectif du MAECI et de l'ACDI dans les États fragiles et les situations de crise	23
--	----

Figures

Graphique 1. Part des engagements d'APD bilatérale ventilable affectée au secteur Gouvernement et société civile.....	14
Graphique 2. APD allouée par les donateurs à des activités en faveur de la gouvernance, 2007	15

Encadrés

Encadré 1. Priorités en matière de renforcement des capacités énoncées.....	7
---	---

À PROPOS DES THÈMES PARTICULIERS

1.1. Rappels

1. En avril 2007, le Comité a décidé d'incorporer un chapitre consacré à des thèmes particuliers dans les rapports (partie deux) établis par le Secrétariat pour les examens par les pairs¹. Par ce moyen, on entendait « *promouvoir un partage des connaissances sur des questions spécifiquement choisies par le CAD pour leur importance dans le contexte actuel du développement* »². En conséquence, le Comité s'est mis d'accord sur un thème à traiter obligatoirement (« renforcement des capacités ») et deux autres entre lesquels choisir (« les conflits, la paix, la sécurité et les États fragiles » et « la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la lutte contre la corruption ») pour les examens réalisés au cours du biennium 2007-2008. Il est également convenu que « *à titre exceptionnel, et sous réserve de l'accord des examinateurs et du Secrétariat, le pays examiné peut aussi proposer un deuxième sujet possible* » étant entendu que, dans ce cas, « *ce sujet devrait offrir des possibilités d'apprentissage au Comité* ». Afin de structurer le dialogue et le rapport, une liste de questions essentielles a été fournie dans une version révisée du guide³ définissant le contenu des examens par les pairs. Enfin, en juillet 2007 le CAD a approuvé un plan d'action pour 2007-2008 s'agissant de l'utilisation des examens par les pairs comme outils d'apprentissage, lequel prévoit l'élaboration d'un rapport de synthèse sur les enseignements à tirer des examens effectués pendant le biennium concernant les trois thèmes particuliers retenus⁴. Tel est l'objet du présent document.

2. Au total, neuf examens par les pairs ont été réalisés au cours du biennium 2007-2008. L'examen de l'aide de l'Irlande (mars 2009) ayant débuté avant que n'aient été arrêtés les thèmes particuliers pour le biennium suivant, il a aussi été effectué sur la base des thèmes retenus pour 2007-2008 et ses résultats ont par conséquent été également pris en compte dans le présent rapport. Ces dix examens ont donné lieu à des visites sur le terrain dans seize pays, lors desquelles la performance du donneur considéré dans les domaines choisis a, le plus souvent (mais pas toujours), été observée « en grandeur nature ». Le thème du renforcement des capacités a été abordé dans neuf examens⁵, celui de « la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la lutte contre la corruption » dans cinq et celui portant sur « les conflits, la paix, la sécurité et les États fragiles » dans quatre. Deux donneurs ont de leur côté proposé d'autres sujets : le développement du secteur privé pour le Danemark et la microfinance pour le Luxembourg (voir annexe A).

¹ DCD/DAC(2007)4

² DCD/DAC(2007)6/REV1

³ DCD/DAC(2007)6/FINAL

⁴ DCD/DAC(2007)35/ADD1

⁵ Le cadre d'évaluation en la matière n'avait pas encore été arrêté à l'époque des visites dans les services centraux et sur le terrain effectuées pour l'examen de l'aide de la CE, raison pour laquelle ce sujet obligatoire n'y est pas traité.

1.2 Limites de l'exercice

3. Les rapports des examens par les pairs mettent en évidence les limites du processus même d'examen par les pairs mis en place par le CAD. Les examens ont avant tout pour but de permettre tout à la fois l'apprentissage et la reddition de comptes. Par contre, on l'a vu plus haut, l'objectif premier de leur chapitre sur les thèmes particuliers est sans équivoque l'apprentissage. Reste que, en raison de contraintes de temps et de ressources mais aussi d'ordre méthodologique, les commentaires figurant dans les rapports tendent davantage à fournir une évaluation des progrès accomplis par le donneur considéré au regard des engagements souscrits dans ces domaines (autrement dit à se placer sous l'angle de la reddition de comptes) qu'à rechercher systématiquement les enseignements à dégager de l'action du donneur examiné dans ces domaines. Par conséquent, les rapports présentent un instantané des stratégies et systèmes institutionnels et un audit des efforts des pays dans les domaines couverts par les thèmes particuliers. L'analyse sous-tendant ce bilan reste par contre, elle, limitée. En outre l'échantillon – s'agissant des sujets entre lesquels il fallait choisir en tout cas – est trop réduit pour autoriser des conclusions, qu'il s'agisse du fond ou de l'organisation systémique, et le fait de permettre un choix pourrait avoir incité les donneurs à préférer le domaine dans lequel ils peuvent se prévaloir de bonnes pratiques. De plus, les observations se rapportant aux sujets de remplacement choisis par le Danemark et le Luxembourg n'ont été soumises à aucune vérification supplémentaire de la part du CAD. Bref, les examens par les pairs des systèmes de coopération pour le développement effectués par le CAD apportent quelques précisions sur les pratiques des donneurs mais se révèlent, sur le plan de l'apprentissage, moins productifs qu'on ne l'avait escompté lors de leur mise en place. Par ailleurs, l'étude des chapitres consacrés aux thèmes particuliers fait apparaître des divergences entre les différents examens au niveau de la méthodologie et du style. Des dispositions ont déjà été prises pour remédier à ces disparités pour le groupe suivant de thèmes particuliers, avec notamment une nouvelle révision du Guide sur les questions à prendre en compte dans les examens par les pairs⁶ mais il est peu probable qu'elles suffisent à régler le problème du décalage entre l'objectif d'apprentissage par l'observation des faits assigné aux examens et le contenu des rapports. Pour terminer sur une note plus optimiste, le maintien du renforcement des capacités comme thème à traiter obligatoirement dans les examens du biennium 2009-2010 a au moins l'avantage d'élargir l'échantillon des données recueillies sur le sujet et de permettre ainsi une analyse plus approfondie des tendances.

1.3 Liens entre les thèmes particuliers

4. Si le critère de sélection des trois thèmes particuliers ne renvoie pas spécifiquement à d'éventuels liens entre eux, les examens par les pairs n'en ont pas moins conduit les praticiens du développement à les associer plus étroitement les uns avec les autres. La transparence des institutions publiques, l'aptitude de l'État à promouvoir et réglementer l'activité des entreprises et l'efficacité des services publics sont toutes trois intimement liées à la capacité des institutions de l'État de contrôler les activités des secteurs public et privé ainsi qu'à la capacité de la société civile d'exiger une bonne gouvernance. A l'inverse, il est largement admis que le manque de capacités et une gouvernance défailante sont d'importants vecteurs de fragilisation de l'État et du tissu social et occupent une place prépondérante dans la liste des causes structurelles de conflit violent. D'autres conditions indispensables à la stabilité et au bon fonctionnement de l'État (volonté politique et comportement responsable du secteur de la sécurité, notamment) mettent aussi en évidence le chevauchement avec d'autres objectifs, ce qui conduit à faire une large place aux questions de cohérence des politiques dans l'examen des thèmes particuliers.

1.4 Conclusions

5. L'intégration de thèmes particuliers dans les examens par les pairs n'a pas encore produit les résultats escomptés sur le plan de l'apprentissage. Les possibilités d'allier apprentissage et évaluation de la

⁶ DCD/DAC(2008)46/FINAL

transparence du système sont vraisemblablement limitées. Afin d'optimiser l'apprentissage sur des sujets précis, il conviendrait à l'avenir de :

- imposer les thèmes à traiter, sans offrir de choix ni la possibilité de proposer d'autres thèmes ;
- retenir des thèmes complémentaires, présentant des liens identifiables ;
- conserver les mêmes thèmes pendant plusieurs bienniums de façon à obtenir un échantillon représentatif d'études de cas, ou conduire des enquêtes limitées dans les pays membres qui ne font pas l'objet d'un examen au cours du biennium ;
- modifier l'orientation des rapports de telle sorte que ceux-ci visent à saisir les enseignements et les bonnes (ou mauvaises) pratiques et à en rendre compte.

THÈME PARTICULIER : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

2.1 Contexte

6. Aux yeux du CAD, le renforcement des capacités est une priorité qui gagne rapidement en importance. Depuis la parution en 2006 de l'ouvrage intitulé *Relever le défi posé par le renforcement des capacités – Évoluer vers de bonnes pratiques*, le CAD n'a cessé d'aider ses membres à faire de l'application de bonnes pratiques dans leurs interventions bilatérales une priorité. En 2008, il a lancé dans cette optique une initiative qui a impliqué le recrutement d'un coordinateur confirmé à plein temps (février 2008). Le Programme d'action d'Accra (septembre 2008), qui fait référence à 16 reprises au renforcement des capacités à propos principalement de six domaines prioritaires (encadré 1), a encore accru l'attention prêtée à cette question dans les débats sur le développement. C'est pourquoi en octobre 2008, le CAD a approuvé un programme de travail sur deux ans dans ce domaine, en vue essentiellement d'assurer la concrétisation pour 2011 des engagements inscrits dans le Programme d'action d'Accra.

Encadré 1. Priorités en matière de renforcement des capacités énoncées

- **Société civile et secteur privé** – Permettre à la société civile et au secteur privé locaux de jouer le rôle qui leur revient
- **Stratégies nationales, sectorielles et thématiques** – Veiller à intégrer les priorités en matière de renforcement des capacités dans les stratégies nationales, infranationales, sectorielles et thématiques pertinentes.
- **Coopération technique** – S'employer à ce que la coopération technique obéisse à la demande et promouvoir l'utilisation des ressources locales et régionales, y compris dans le cadre d'accords entre pays du Sud.
- **Environnement général** – Lever les obstacles systémiques au renforcement des capacités locales.
- **Systèmes nationaux** – Évaluer et consolider les systèmes nationaux de mise en œuvre des politiques et de gestion des ressources publiques et en promouvoir l'utilisation, notamment pour la passation des marchés, la gestion financière, l'évaluation des résultats, la production de statistiques et la communication d'informations.
- **Situations de fragilité** – Apporter un soutien adapté, échelonné et coordonné au renforcement des capacités et au développement, y compris dans les pays sortant d'un conflit.

7. Les examens par les pairs auxquels procède le CAD constituant une des principales références pour le suivi des pratiques des membres, ils offrent un moyen utile de rappeler régulièrement que les systèmes des membres doivent évoluer en parallèle avec les priorités de la communauté internationale. Or, parmi les priorités qui se font jour figure le regain d'attention à porter au renforcement des capacités en tant qu'objectif central de la coopération pour le développement. Le nouveau mandat découlant du Programme d'action d'Accra obligera tous les membres du CAD à reconsidérer leur approche du renforcement des capacités au cours du prochain cycle d'examen par les pairs, ce qui a conduit le CAD à maintenir ce sujet dans la liste des thèmes particuliers à traiter pendant le biennium 2009-2010.

2.2 Constats des examens par les pairs

8. La présente section fournit un résumé des principales conclusions qui se dégagent des neuf examens conduits en 2007-2008 dans lesquels a été abordé le sujet du renforcement des capacités (voir annexe A). Y sont brièvement exposées i) les politiques et ii) les approches opérationnelles en matière de renforcement des capacités, telles qu'elles ressortent des principales observations, conclusions et recommandations. Des informations plus détaillées sur la place faite au renforcement des capacités dans les systèmes des neuf membres du CAD concernés sont présentées dans l'annexe B.

2.2.1 Politiques

9. **Une attention grandissante au renforcement des capacités et à sa dimension politique.** Le renforcement des capacités est reconnu jouer un rôle fondamental pour favoriser l'appropriation et la conduite par les pays partenaires du processus de développement. Tous les donateurs examinés sont conscients de la nécessité de répondre aux problèmes de capacités à travers leurs programmes d'aide. Cependant, sur les neuf pays en cause seuls le Canada et le Danemark ont élaboré des documents et/ou des instruments qui reflètent leur façon de voir afin d'aider leur personnel dans la conception et la mise en œuvre des interventions à l'appui du renforcement des capacités. La définition et la conception du renforcement des capacités sont fort similaires dans les différents pays examinés, et généralement conformes avec celles fournies dans les orientations édictées par le CAD en 2006, à savoir le renforcement des capacités i) est une notion pluridimensionnelle qui renvoie aux individus, aux organisations et à la société dans son ensemble, et ii) n'est pas seulement une affaire technique mais surtout une affaire politique et requiert une volonté politique, des systèmes d'incitation adéquats et des réformes à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Dans la pratique, au vu des examens par les pairs il semble que, si la majorité des interventions en faveur du renforcement des capacités sont axées sur les compétences et la formation des individus, les pays donateurs portent un intérêt grandissant aux capacités des organisations, des institutions et des systèmes nationaux (de gestion des finances publiques, de statistique, de passation des marchés, de suivi et d'évaluation) de même qu'au contexte dans lequel ils opèrent (environnement général). Les efforts déployés dans ce sens sont salués dans les examens par les pairs, où il est en parallèle recommandé aux donateurs de redoubler d'attention pour saisir et contrer les facteurs systémiques qui vont à l'encontre de la prise en main par les pays partenaires du renforcement de leurs capacités. Dans l'examen de l'aide du Canada, il est souligné que les donateurs ont un grand rôle à jouer pour aider à faire du renforcement des capacités un élément central du dialogue global et susciter une convergence de vues avec les autorités nationales sur les priorités en la matière.

10. **Intégration des considérations de renforcement des capacités.** Les examens par les pairs font ressortir que le renforcement des capacités est habituellement regardé comme une préoccupation transversale et, comme tel, est intégré dans les stratégies sectorielles/thématiques et les programmes-pays des donateurs. Le degré d'intégration varie cependant selon les pays examinés. En Espagne, en Finlande, au Luxembourg et en Norvège, le souci du renforcement des capacités est essentiellement implicite, ce dernier faisant peu l'objet d'une attention directe dans les stratégies et autres documents d'orientation et constituant rarement le but exprès d'un projet ou d'un programme. Parmi les neuf membres du CAD considérés, seul le Danemark a établi des directives formelles qui fournissent un cadre stratégique et des conseils concrets pour la prise en compte systématique des besoins des pays partenaires en matière de renforcement des capacités. Dans les neuf examens, est soulignée la nécessité d'élaborer un cadre ou une stratégie qui définisse des orientations claires pour l'analyse, la prise en compte et le traitement systématique des déficits de capacités dans les stratégies sectorielles et thématiques ou les programmes-pays, dans le respect des objectifs des pays partenaires. Dans la plupart des examens, est en outre mise en avant la nécessité, pour faciliter le suivi des résultats, de faire du renforcement des capacités un objectif explicite des programmes et stratégies, et aussi de veiller à expliquer dans les orientations fournies comment définir, mesurer et suivre les résultats des efforts déployés dans ce domaine.

11. **Axes privilégiés.** Les pays examinés centrent souvent leur action de renforcement des capacités sur des domaines spécifiques, qui servent leurs propres objectifs et priorités. L’Australie, le Canada et la France privilégient le renforcement des capacités dans les États fragiles et les pays à déficit de gouvernance, où ils s’emploient à soutenir l’exercice par l’État de ses fonctions essentielles et le redressement national. L’Australie, l’Espagne et l’Irlande œuvrent de préférence au renforcement des capacités de gouvernance à l’échelon local en vue de favoriser une décentralisation efficace. Certains donateurs centrent de plus en plus leurs efforts sur des secteurs spécifiques. Dans l’examen de l’aide de l’Irlande, il est souligné que le renforcement à long terme des capacités dans des secteurs particuliers peut contribuer au resserrement des partenariats avec les ministères sectoriels.

2.2.2 *Approches opérationnelles*

12. **Une remise à plat de la coopération technique (CT).** Les examens par les pairs révèlent que l’assistance technique (AT), les formations, les accords de jumelage et autres dispositifs reposant sur la CT restent les formules les plus communément utilisées pour promouvoir le renforcement des capacités. Entrent également dans cette catégorie l’AT dispensée par des experts et conseillers venant des pays donateurs, les bourses d’études et le soutien apporté à des établissements locaux de formation et d’enseignement. Étant donné le volume substantiel de leurs investissements dans la coopération technique, la plupart des pays ont été incités à se pencher soigneusement sur la durabilité de leurs activités dans ce domaine. Les examens font apparaître que certains ont désormais entrepris une remise à plat afin de faire de la coopération technique un élément d’un ensemble plus large d’interventions qui nécessite une amélioration des compétences individuelles mais aussi une volonté politique, un système d’incitations adéquat et des réformes touchant à tous les segments de l’administration. L’Australie, le Danemark et la France revoient actuellement leur approche de la coopération technique en vue d’accroître l’efficacité de leurs activités dans ce domaine. Les recommandations tournent de plus en plus souvent autour de la nécessité de veiller à ce que la coopération technique soit déterminée par la demande, soit intégrée dans les programmes par pays ou par secteur, fasse fond autant que possible sur les ressources et les compétences locales, et s’appuie sur les systèmes nationaux de gestion afin de promouvoir l’appropriation par les partenaires. Un problème spécifique relevé dans de nombreux examens est que les bourses d’études et autres programmes de prise en charge des frais de scolarité semblent souvent en décalage par rapport aux programmes et objectifs plus généraux de développement (Australie, France, Irlande). Un autre problème de taille est le recours à l’envoi d’experts pour l’assistance technique. Certains pays (Australie, France) ne se privent pas de placer des conseillers, souvent pour une longue période, au cœur même des systèmes des pays partenaires. Dans certains cas, il en est résulté une substitution inutile aux compétences locales, avec les risques que cela comporte de nuire aux perspectives d’appropriation par le pays partenaire. Dans plusieurs examens (Australie, Espagne, France, Irlande, Norvège) a toutefois été mis en évidence un regain d’efforts pour exploiter les compétences locales, lorsqu’il en existe, et pour promouvoir la coopération Sud-Sud comme solution de remplacement à l’envoi de conseillers.

13. **Outils à l’appui du renforcement des capacités.** Dans certains des pays examinés, des conseils opérationnels ciblés, sous forme de boîte à outils, de directives méthodologiques ou de modules de formation, ont été élaborés, revisités ou sont à l’étude. Reste que ces outils et directives pour le renforcement des capacités sont souvent mis au point de façon isolée sans tirer parti de l’expérience des autres donateurs. Lors des examens par les pairs, tous les pays ont été encouragés à unir leurs forces pour éviter que leurs efforts fassent double emploi et rehausser l’efficacité de la collaboration pour l’élaboration et la diffusion des outils (à travers des modules de formation conjoints, par exemple). Plus spécifiquement, dans certains examens, a été soulignée l’importance d’une analyse plus rigoureuse. La conception des interventions à l’appui du renforcement des capacités doit être précédée par une analyse approfondie des capacités existantes et des besoins en la matière à tous les niveaux. Des orientations précises devraient être fournies aux gouvernements partenaires et aux donateurs pour la conduite conjointe et systématique de ce type d’investigation.

14. **Coordination et conjonction des efforts.** Dans les examens par les pairs, a été préconisée la mise en place de dispositifs de collaboration entre les pays membres pour le soutien du renforcement des capacités des pays partenaires, de manière en particulier à assurer la coordination des activités et l’alignement sur les besoins et priorités des pays, et éviter ainsi une fragmentation et des doubles emplois. Cela est spécialement important face à des situations de fragilité mais vaut aussi dans des situations plus stables où des initiatives en ordre dispersé risquent de peser trop lourdement sur les ressources du pays partenaire et d’entamer sa détermination. La plupart des examens ont eu lieu avant l’adoption du Programme d’action d’Accra, mais comme il est souligné dans celui de l’Irlande, ce dernier pourrait utilement servir de cadre pour une action coordonnée.

15. **La place des acteurs extérieurs à l’État.** Plusieurs examens par les pairs ont mis en évidence l’importance d’associer les acteurs non gouvernementaux – notamment les organisations de la société civile, les médias, les autorités locales, le parlement et le secteur privé – aux interventions à l’appui du renforcement des capacités. Cela peut contribuer à favoriser une participation accrue de tous les segments de la société à la prise des décisions, que ce soit au niveau central ou local, et à consolider les capacités des acteurs non gouvernementaux eux-mêmes. Dans plusieurs examens, les donateurs ont été invités à s’interroger sur les moyens de mettre pleinement à profit le potentiel offert par les acteurs non gouvernementaux sur le plan du renforcement des capacités et à évaluer les fruits de leur collaborations avec eux.

16. **Structure organisationnelle.** En Australie, au Danemark et en Irlande, une entité administrative est expressément chargée, au sein du système d’aide, de fournir des orientations concernant les questions de renforcement des capacités. Dans les autres pays considérés ici, le renforcement des capacités relève de plusieurs organismes ou entités administratives, d’où parfois des problèmes de coordination et de fragmentation. Les examens par les pairs mettent en évidence que l’absence de stratégie globale ou d’exposé de principes en matière de renforcement des capacités accroît ce risque car les différents acteurs au sein du système ne sont pas soudés par une même approche et une même conception du renforcement des capacités.

17. **Évaluation des interventions à l’appui du renforcement des capacités, synthèse des enseignements de l’expérience et mise en commun des pratiques optimales.** L’évaluation des activités passées et en cours aide à synthétiser les enseignements de l’expérience, permet de répertorier les échecs et les succès et fournit des pistes pour les activités futures. Sur les neuf pays considérés, seuls l’Australie et le Danemark ont mené des études ou des évaluations pour tirer des enseignements de leurs initiatives passées à l’appui du renforcement des capacités. Aucun des autres pays n’a procédé à une évaluation des efforts qu’il a déployés jusqu’ici dans le domaine du renforcement des capacités, que ce soit au regard de leur impact, de leur efficacité ou de leur durabilité. Les pays examinés ont été encouragés à partager des informations sur les bonnes pratiques – susceptibles d’être reproduites ailleurs après adaptation – en matière de renforcement des capacités mais cela nécessite qu’une attention plus systématique soit prêtée, à l’avenir, à l’évaluation.

2.2.3 *Lacunes*

18. Les rapports des examens par les pairs contiennent peu d’informations sur les politiques des donateurs concernant d’autres déterminants essentiels des capacités des pays partenaires – notamment dans les situations de fragilité ou de conflit, où l’émigration risque d’avoir mis à mal les capacités existantes – par exemple sur les mesures qu’ils prennent pour inciter les diaspora à rentrer dans leur pays d’origine, ou sur leur attitude face aux risques associés à l’exode des cerveaux vers les organisations internationales avec les distorsions qui en résultent dans l’échelle nationale des salaires.

2.3 Conclusions

19. La démarche adoptée par la majorité des pays qui ont fait l'objet d'un examen au cours des deux années écoulées à l'égard des concepts et des problèmes se rapportant au renforcement des capacités n'est pas encore systématique ni structurée. Pour cette raison, les conclusions présentées dans les rapports des examens ont une portée relativement limitée. Il semblerait en conséquence utile que les membres du CAD arrêtent ensemble une stratégie pour l'avenir qui repose sur une définition plus pragmatique de ce qu'est une bonne pratique dans le domaine du renforcement des capacités et qui encourage des changements de nature tout aussi pragmatique dans les pays partenaires.

1. Afin de promouvoir des changements, les membres du CAD devraient :

- élaborer une déclaration de principes claire expliquant l'importance du renforcement des capacités pour la stratégie d'aide, l'organisation et l'affectation des ressources. Il conviendrait aussi d'aborder les questions de terminologie et d'intégration systématique, les axes à privilégier et les moyens d'optimiser la collaboration entre les diverses composantes du système ;
- se donner pour objectif de s'employer, avec les autres donateurs, à répertorier les bonnes pratiques et les dispositifs organisationnels/administratifs optimaux pour la mise en œuvre des principes devant régir l'action en faveur du renforcement des capacités ainsi qu'à promouvoir des programmes coordonnés de renforcement des capacités compatibles avec les stratégies nationales de développement ;
- chercher à faire en sorte que les pays partenaires s'impliquent fortement dans l'action à l'appui du renforcement des capacités (et en assumant la conduite), que ce soit au niveau international ou local ;
- s'interroger sur la nature des objectifs de renforcement des capacités, la localisation des responsabilités en la matière et les compétences nécessaires à la mise en œuvre des politiques s'y rapportant. Des formations doivent être proposées à tous les agents intéressés dès lors que les compétences sont insuffisantes. Des dispositifs d'incitation doivent être prévus pour le personnel afin d'améliorer la performance dans ce domaine ;
- assurer un suivi des interventions à l'appui du renforcement des capacités et en évaluer les résultats.

2. **Afin de favoriser une action conjointe avec les pays partenaires**, les membres du CAD devraient souscrire aux six thèmes prioritaires recensés par le CAD (encadré 1) de manière à articuler leur action autour d'un ensemble commun de priorités à l'horizon 2011.

3. **Afin d'améliorer à l'avenir le ciblage des examens de telle sorte qu'ils apportent davantage d'éléments pour étayer le dialogue du CAD sur le renforcement des capacités**, il conviendrait de :

- revoir la section du Guide sur les questions à prendre en compte dans les examens consacrée au renforcement des capacités, de telle sorte qu'y soient convenablement saisis les six domaines prioritaires et qu'une plus grande attention soit prêtée dans les examens aux politiques des donateurs concernant d'autres déterminants essentiels des capacités des pays partenaires, par exemple aux mesures qu'ils prennent pour inciter les diaspora à rentrer dans leur pays d'origine, ou à leur attitude face aux risques associés à l'exode des cerveaux vers les organisations internationales avec les distorsions qui en résultent dans l'échelle nationale des salaires.

THÈME PARTICULIER : GOUVERNANCE, OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

3.1 Contexte

20. La gouvernance, l'obligation de comptes et la lutte contre la corruption se placent toutes à un rang élevé dans l'échelle des priorités internationales des membres du CAD. Tous les membres de l'OCDE ont signé la *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*. La *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* comme le *Programme d'action d'Accra* insistent sur l'importance de ces questions pour l'efficacité de l'aide en termes de réduction de la pauvreté. Dans la Déclaration de Paris, il est souligné qu'une consolidation de la gouvernance et des systèmes et procédures nationaux est une condition indispensable de l'appropriation et de l'alignement. Il y est aussi reconnu que la corruption et l'absence de transparence hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Dans le Programme d'action d'Accra, il est par ailleurs fait observer que la réussite du développement dépend dans une large mesure de la capacité de l'administration nationale de mettre en œuvre les politiques qu'elle a définies et de gérer les fonds publics en s'appuyant sur ses propres systèmes et institutions. De leur côté, les *Principes du CAD pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires* font de la légitimité et de la responsabilité de l'État les objectifs centraux des efforts de renforcement de l'État déployés par les donateurs et soulignent que la société civile a un rôle clé à jouer pour veiller à ce que les institutions publiques rendent des comptes et pour exiger une amélioration de la gouvernance.

21. Les travaux du CAD sur la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la lutte contre la corruption relèvent principalement du domaine de compétence du Réseau sur la gouvernance (GOVNET). En 2006, le Comité a entériné des « Principes pour l'action à mener par les donateurs dans le domaine de la lutte contre la corruption » en vue d'améliorer l'action collective des donateurs contre la corruption⁷. Cela dit, les questions de gouvernance et de responsabilité sont en interface avec les travaux de nombreux autres organes subsidiaires du CAD – sinon la majorité d'entre eux. Leur intérêt déborde donc largement les préoccupations immédiates que peuvent susciter de mauvaises pratiques pour s'étendre aux conséquences qui en découlent pour la concrétisation des objectifs plus généraux de développement. C'est pourquoi le CAD a retenu « la gouvernance, l'obligation de rendre compte et lutte contre la corruption » parmi les thèmes particuliers à traiter dans les examens de l'aide réalisés au cours du biennium 2007-2008. Cinq donateurs ont choisi ce sujet (annexe A). La section qui suit récapitule les conclusions et recommandations des examens par les pairs relatifs à ces donateurs. Des informations plus détaillées sur la place faite aux questions de gouvernance, de responsabilité et de lutte contre la corruption dans les systèmes de ces cinq membres du CAD sont présentées dans l'annexe C.

⁷ La « Note d'orientation et principes sur la lutte contre la corruption : Définir un programme d'action collective » publiée par l'OCDE en 2007 montre les possibilités de collaboration qui s'offrent aux donateurs dans un certain nombre de domaines.

3.2 Constats des examens par les pairs

3.2.1 Politiques

22. Il est fait référence à la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la lutte contre la corruption dans les documents stratégiques (livre blanc ou plan directeur, notamment) des cinq membres ayant fait l'objet d'un examen au cours du biennium, et la CE, l'Espagne, l'Irlande et la Norvège font de l'obtention de progrès dans ces domaines un objectif exprès de leur action de coopération pour le développement. Ces questions ayant une dimension à la fois politique, économique et parfois sécuritaire, l'angle sous lequel elles sont abordées diffère d'un donneur à l'autre, ce qui n'a d'ailleurs rien d'étonnant. Le Livre blanc des autorités australienne met l'accent sur l'instauration d'États efficaces et qui fonctionnent bien, et insiste sur la nécessité de combattre la corruption pour promouvoir une croissance économique à large assise et faire reculer la pauvreté. La Norvège privilégie elle aussi la lutte contre la corruption tandis que la CE se concentre sur les aspects politiques de la gouvernance, autrement dit la mise en place d'institutions démocratiques. L'Espagne fait porter son attention sur les droits de l'homme, et en Colombie ses « *efforts [...] concernant la gouvernance, la reddition de comptes et la lutte contre la corruption s'inscrivent dans le cadre de l'objectif prioritaire général de la prévention des conflits et de la construction de la paix* » (Examen par les pairs – Espagne, 2007). L'Irlande, enfin, regarde la gouvernance comme à la fois une question transversale et un domaine prioritaire, ce qui lui permet d'apporter un soutien très diversifié couvrant l'ensemble des problèmes de gouvernance.

23. La prise en compte systématique des questions de gouvernance et/ou de lutte contre la corruption constitue expressément un objectif stratégique pour certains membres. Le Livre blanc de 2006 sur l'aide irlandaise fait de l'intégration des questions transversales une obligation dans la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de toutes les activités d'aide au développement, et Irish Aid a élaboré une stratégie d'intégration pour toutes les questions transversales, assortie de conseils et d'outils à l'intention du personnel. L'Australie a rédigé à l'intention des responsables un guide pour l'intégration de la lutte contre la corruption dans les programmes. L'Espagne prend systématiquement en compte la question des droits de l'homme mais il n'est pas précisé dans l'examen si elle a mis au point des orientations à cet effet. De tous les examens par les pairs ressort une recommandation : il conviendrait de se documenter sur les bonnes pratiques pour l'intégration des considérations de gouvernance et de les faire connaître afin d'améliorer la performance collective dans ce domaine essentiel.

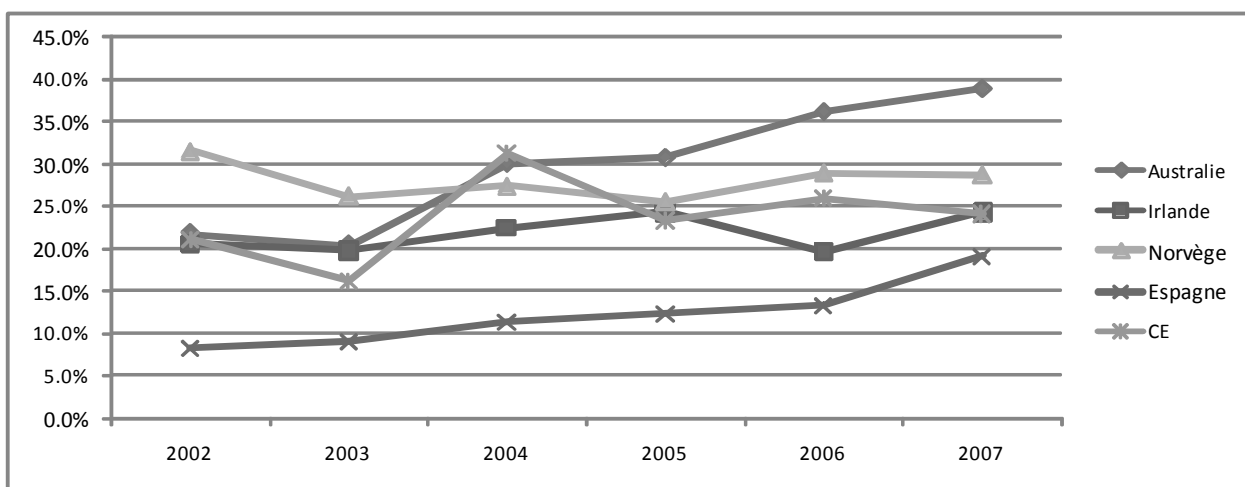
3.2.2 Dotations en ressources

24. L'APD affectée par les membres du CAD à des activités en faveur de la gouvernance, de la responsabilité et de la lutte contre la corruption entre dans la catégorie « gouvernement et société civile » dans les systèmes statistiques du CAD. Depuis 2002, la part de l'APD bilatérale affectée à cette catégorie a augmenté dans la plupart des pays examinés (graphique 1) mais les rapports des examens par les pairs apportent peu d'éclaircissements sur les raisons de cette évolution. Dans le cas de trois donateurs, les ressources se concentrent sur un aspect spécifique de la gouvernance (graphique 2). Ainsi, l'Espagne privilégie le soutien des organisations et institutions œuvrant pour l'égalité des femmes, l'Irlande le renforcement de la société civile et l'Australie la consolidation des systèmes juridique et judiciaire. Les interventions de la CE et de la Norvège, en revanche se répartissent de façon plus égale entre les neuf domaines distingués dans le système de notification du CAD. Dans l'examen de l'aide de l'Irlande, il est suggéré de se pencher sur les priorités et les avantages comparatifs et d'adopter une démarche globalement cohérente.

3.2.3 Organisation

25. Les ressources humaines consacrées à la gouvernance, l'obligation de rendre compte et la lutte contre la corruption ont augmenté, suivant en cela une évolution parallèle à celle de la part de l'APD affectée à cette thématique, et, dans certains cas, des entités spéciales ou des initiatives spécifiques ont été mises en place. L'Australie s'est dotée d'une Branche Gouvernance et renforcement des capacités (au sein de laquelle figure une unité Lutte contre la corruption) et, plus récemment, d'une Commission interministérielle sur la corruption. À la Norad ont été créées une unité spécialisée dans la lutte contre la corruption de même qu'une unité spécifique chargée de la gestion du programme 'Oil for Development', lequel vise à aider les gouvernements des pays en développement producteurs de pétrole à mettre en place des dispositifs appropriés de réglementation qui garantissent la transparence des flux de recettes. Dans l'examen de l'aide de la Norvège a été soulignée la nécessité de veiller à l'adéquation du soutien apporté pour la lutte contre la corruption, surtout lorsque les fonctions essentielles sont décentralisées au profit des ambassades, lorsque les donateurs recourent à l'aide-programme et lorsque les petits projets tendent à être remplacés par des programmes de plus grande envergure. De son côté, la CE a mis en place une Initiative gouvernance à l'intention des pays ACP ainsi qu'une équipe spécialement dédiée aux questions de gouvernance tant dans les services centraux que sur le terrain. Quant à Irish Aid, elle a adopté à l'égard de la gouvernance une démarche collégiale en vertu de laquelle trois spécialistes du développement travaillent à parts égales sur les questions de gouvernance et d'autres questions et des professionnels recrutés localement s'occupent des questions de gouvernance dans les pays partenaires.

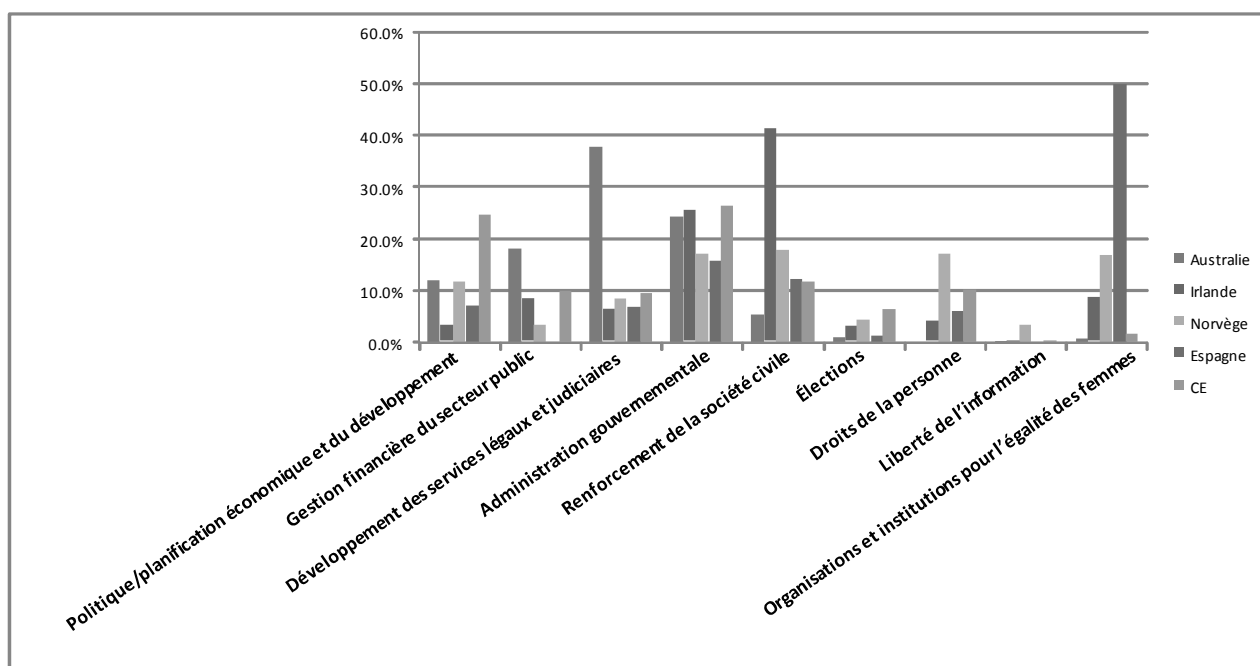
Graphique 1. Part des engagements d'APD bilatérale ventilable affectée au secteur Gouvernement et société civile



Source : CAD/OCDE

Graphique 2. APD allouée par les donateurs à des activités en faveur de la gouvernance, 2007

Ventilation par activité sur la base des codes utilisés pour les notifications statistiques au CAD



Source : CAD/OCDE, Système de notification des pays créanciers

3.2.4 Mise en œuvre

26. **Une attention au contexte.** Au vu des examens par les pairs, en matière de gouvernance, les cinq donateurs considérés nuancent leur approche en fonction du contexte. Ils alignent leurs interventions sur les stratégies de développement des pays partenaires et adaptent leur soutien aux déficiences spécifiques des systèmes de ces pays. Dans la formulation des stratégies par pays entre donc forcément une analyse du contexte. À cet égard, il est noté dans l'examen de l'aide de la CE que, pour les pays ACP, un profil de gouvernance est établi en collaboration avec les États membres et les autorités du pays partenaire, qui sert ensuite de base aux interventions de la CE. L'Irlande conduit des évaluations de la gouvernance par les divers travaux d'analyse (couvrant la situation politique, les risques de conflit, la pauvreté et les facteurs de vulnérabilité, notamment) qui sous-tendent la formulation de ses stratégies par pays. De l'examen de l'aide de l'Espagne, il ressort que « *au niveau du terrain, le concours apporté par l'Espagne à la réforme de la gouvernance et à la reddition de comptes est bien adapté à la situation des pays et à leurs exigences* » mais il y est aussi recommandé d'accompagner l'élaboration des cadres d'action d'un effort plus soutenu d'analyse de l'expérience acquise sur le terrain (Examen par les pairs – Espagne, 2007). Dans l'examen de l'aide de la Norvège, il est par ailleurs recommandé que les initiatives mondiales en faveur de la gouvernance soient judicieusement raccordées à des activités et réponses spécifiques à chaque pays, qui leur servent de point d'ancrage.

27. **Coordination et conjonction des efforts.** La CAD a mis le doigt sur deux problèmes, qui valent pour tous les donateurs examinés, ayant pour effet de saper les initiatives destinées à améliorer la gouvernance, renforcer la reddition de comptes et réduire la corruption, à savoir : (i) la prolifération d'évaluations de la gouvernance, qui finissent par faire double emploi, et (ii) le manque de concertation sur les mesures à prendre au niveau des pays pour contrer la corruption, d'où des discordes. De fait, dans les rapports des examens par les pairs, les donateurs sont souvent encouragés à se pencher ensemble sur les

problèmes de gouvernance, de reddition de compte et/ou de corruption et à mener une action commune dans ces domaines. La Norvège, en particulier, a été incitée à assurer un rôle pilote dans l'instauration de fronts unis des donateurs en matière de gouvernance au niveau des pays et la CE à veiller davantage encore à la coordination et la complémentarité de son action avec celle des États membres. De son côté, l'Espagne a été conviée à exploiter plus systématiquement les analyses réalisées par les autres donateurs, ce qui favoriserait l'harmonisation, et saluée pour le rôle de chef de file qu'elle joue au sein de la communauté des donateurs en Amérique latine dans des domaines tels que la gouvernance et l'égalité homme-femme, et notamment pour le fonds commun pour la paix et la réconciliation qu'elle mis en place en Colombie.

3.2.5 *Rôle des acteurs non étatiques*

28. Tous les donateurs examinés accordent des financements à des organisations de la société civile, ou en font transiter par elles, pour la mise en œuvre de programmes et projets axés sur la gouvernance dans les pays partenaires. Certains donateurs insistent aussi sur le rôle que peut jouer la société civile pour accroître la demande de comptes plus rigoureux. À la Norvège, il a été recommandé de définir des orientations claires à l'intention des ONG qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la corruption, ainsi qu'un cadre leur permettant de déterminer les capacités dont elles disposent pour ce faire et la nature de leur engagement sur ce front. À l'Australie, il a été suggéré d'étudier comment renforcer la capacité des ONG de soutenir l'élargissement des moyens d'action des communautés locales, l'amélioration de la reddition de comptes et l'accroissement de la demande de bonne gouvernance. L'Espagne s'emploie à renforcer les capacités de la société civile. De son côté, l'Irlande a été conviée à consulter la société civile sur son projet de stratégie pour la gouvernance.

3.2.6 *Gestion des connaissances*

29. Dans tous les examens par les pairs, il est recommandé d'analyser les interventions dans le domaine de la gouvernance et de partager les bonnes pratiques et enseignements à en dégager avec les autres donateurs et le grand public. La Norvège y été invitée s'agissant de la promotion de la lutte contre la corruption et d'une gestion saine et responsable des ressources naturelles, l'Espagne pour ce qui est des processus de décentralisation et du renforcement des institutions locales, et l'Irlande en ce qui concerne l'intégration des questions de gouvernance à tous les niveaux du programme d'aide. À la CE, il a été conseillé d'élaborer des indicateurs ou des normes de performance pour aider les instances de terrain à mieux apporter la preuve de l'impact de leur action. L'Espagne, pour sa part, a été encouragée à mettre plus systématiquement à profit les données d'expérience accumulées pour l'élaboration et la réorientation de ses stratégies et politiques. L'Irlande a été incitée à collecter davantage d'informations sur le large éventail d'interventions se renforçant mutuellement qu'elle finance, afin de s'assurer que tous les agents d'Irish Aid partagent la même analyse, et pour faire connaître les enseignements tirés de l'expérience et les résultats obtenus à l'opinion publique. Le réseau d'AusAID sur la gouvernance et la lutte contre la corruption et l'équipe chargée de la gouvernance au sein d'Irish Aid constituent deux modèles organisationnels pour le partage des connaissances en interne et l'information des agents sur le débat international concernant ces questions.

3.2.7 *Lacunes*

30. Comme dans le cas du thème particulier précédent, l'étude des constats synthétiques fait apparaître des lacunes dans l'analyse des questions de gouvernance, de reddition de comptes et de lutte contre la corruption. C'est ainsi que les examens par les pairs apportent peu, voire pas du tout, d'informations sur les voies par lesquelles les évaluations de la gouvernance influent sur les politiques de répartition de l'aide et ne font que rarement référence à l'action menée par les donateurs du côté offre de la gouvernance (lutte contre le blanchiment d'argent, secret bancaire, lutte contre la corruption, traçabilité des

actifs, etc.). Avec le Programme d'action d'Accra, une attention accrue devrait être portée à ces questions dans le chapitre consacré à l'efficacité de l'aide des futurs examens par les pairs.

3.3 Conclusions

31. Les recommandations formulées dans les cinq examens par les pairs sont de nature différente et renvoient au cas particulier de chaque donneur. Elles se prêtent en conséquence mal à une analyse comparative. Cela dit, on peut tirer des examens quelques enseignements généraux susceptibles de guider les donateurs désireux de s'employer, à travers leur action de coopération pour le développement, à améliorer la gouvernance, renforcer la reddition de comptes et faire reculer la corruption. A cet effet, il apparaît en effet utile de :

- définir une stratégie, une politique ou un cadre général, assorti d'instruments adéquats, pour l'action à l'appui de la gouvernance, de la reddition de comptes et de la lutte contre la corruption, et de constituer au niveau des services centraux et des instances de terrain des équipes dédiées afin de garantir une démarche cohérente des différents services et organismes concernés ;
- raccorder les stratégies en matière de gouvernance et de lutte contre la corruption aux engagements inscrits dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra de même qu'aux dispositifs internationaux de lutte contre la corruption ;
- mieux harmoniser les interventions des différents donateurs au niveau d'un même pays compte tenu de la diversité des formes d'aide dispensée aux pays partenaires dans le domaine de la gouvernance ;
- fournir des orientations claires et définir un cadre pour la collaboration avec les OSC afin de répertorier les compétences et les engagements essentiels, en particulier s'agissant de la lutte contre la corruption, et aussi de faciliter le suivi des performances ;
- collecter des informations sur les enseignements à tirer de l'expérience accumulée et mettre en commun les bonnes pratiques, conditions indispensables à l'apprentissage, interne et mutuel, dans le domaine de la gouvernance.

THÈME PARTICULIER : CONFLITS, PAIX, SÉCURITÉ ET ÉTATS FRAGILES

4.1 Contexte

32. La question des « États fragiles » occupe une place grandissante dans le débat sur la coopération pour le développement. La fragilité de l'État représente en effet une menace pour la réalisation des objectifs de développement à l'intérieur du pays ou de la région concernés mais aussi chez leurs voisins. À la réunion à haut niveau du CAD d'avril 2007, les ministres et les responsables des organismes d'aide ont entériné une *Déclaration d'intention visant l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles* de même que des *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*.⁸ Dans le préambule au document de séance, il est souligné qu'il faudra, au sein de chaque organisme « trouver des personnes compétentes pour travailler dans des États fragiles » et « accélérer la réaction organisationnelle aux opportunités qui s'offrent dans les États fragiles ». Il y est aussi indiqué qu'à l'échelle internationale, « des efforts collectifs s'imposent pour partager les expériences sur les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration » et qu'il convient de « réfléchir à l'allocation de l'aide aux États fragiles », lesquels étaient jusque là considérés comme des environnements trop risqués pour la conduite d'activités de coopération pour le développement, ce qui amenait à y limiter les apports d'aide – voire à y mettre purement et simplement un terme.

33. Les États fragiles peuvent facilement devenir la proie de conflits violents ou d'autres formes de violence armée car ils n'ont pas la capacité, ou la volonté politique, de maîtriser la violence. Certes tous les pays en conflit ne sont pas des États fragiles et tous les États fragiles ne sont pas le théâtre d'un conflit, mais il existe entre les deux groupes une étroite corrélation. En 2001, les ministres et les responsables des organismes d'aide ont entériné des lignes directrices du CAD parues sous l'intitulé *Prévenir les conflits violents : Quels moyens d'action ?* (2001), où sont fournis des conseils pour l'intégration des considérations de prévention des conflits dans la formulation des politiques, pour le soutien des processus de paix, pour la prise en compte des liens entre sécurité et développement et pour la constitution de partenariats entre l'État et la société civile. Les travaux dans ce domaine ont été poursuivis et ont ensuite débouché en particulier sur un *Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité* (2007) fournissant des orientations détaillées pour la mise en œuvre des lignes directrices du CAD sur le thème *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance* (2004).

34. Tous ces documents constituent l'armature des engagements contenus dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* et dans le *Programme d'action d'Accra*, lesquels insistent sur la menace que font peser sur les objectifs fondamentaux de réduction de la pauvreté les situations de fragilité et de conflit violent qui s'éternisent, et sur l'importance qu'il y a à faire du renforcement de l'État et de la consolidation de la paix des objectifs prioritaires dans ce genre de contextes. La coopération pour le développement y est regardée comme un outil parmi toute une panoplie d'autres, s'intégrant dans une démarche pluridimensionnelle transcendant les frontières administratives destinée à remédier aux situations de fragilité. Y sont aussi réaffirmés les engagements souscrits antérieurement s'agissant d'étendre les objectifs de la coopération pour le développement aux interventions éligibles à l'APD de nature à prévenir la défaillance et la fragmentation de l'État de même qu'à faciliter le redressement au sortir d'un conflit ou de troubles politiques. Autant de raisons qui ont conduit le CAD à retenir « les

⁸ DCD/DAC(2007)29

conflits, la paix, la sécurité et les États fragiles » parmi les thèmes particuliers à traiter dans les examens de l'aide réalisés au cours du biennium 2007-2008, afin de suivre les progrès accomplis au regard des engagements pris et de répertorier les bonnes pratiques.

4.2 Constats des examens par les pairs

35. Au cours du biennium 2007-2008, quatre seulement des neuf membres examinés (le Canada, la Communauté européenne, la Finlande et la France) ont choisi le thème « conflits, paix, sécurité et États fragiles » et, sur les sept visites sur le terrain effectuées dans le cadre de ces examens, trois seulement l'ont été dans des pays classés comme fragiles ou affectés par un conflit dans le rapport 2008 de l'INCAF, *Resource Flows to Fragile and Conflict Affected States*⁹, à savoir le Pakistan¹⁰ pour l'examen de l'aide de la CE, Haïti pour celui du Canada, et la République centrafricaine pour celui de la France¹¹. L'échantillon d'observations dont on dispose pour étayer le présent rapport synthèse est donc fort restreint. Il serait néanmoins erroné de penser qu'il reflète le degré effectif d'attention porté par les donateurs au rôle de la coopération pour le développement dans les situations de fragilité. En fait, la question des États fragiles a été abordée de façon plus ou moins approfondie dans tous les examens par les pairs et des commentaires succincts ont été formulés dans d'autres chapitres des rapports que les pays examinés aient ou non choisi ce thème particulier. Dans le cas de l'Espagne par exemple, il a été fait référence au fond pour la paix et la réconciliation mis en place en Colombie dans la section consacrée au thème particulier « gouvernance, obligation de rendre compte et lutte contre la corruption ».

36. On trouvera dans les sections qui suivent une synthèse des principaux constats concernant la démarche adoptée à l'égard des « États fragiles » par les quatre donateurs qui ont choisi ce thème pour leurs examens par les pairs. Des informations plus détaillées sur la place faite aux questions de conflit, paix, sécurité et fragilité des États dans les systèmes de ces quatre membres du CAD sont présentées dans l'annexe D. Les observations effectuées à l'occasion des cinq autres examens par les pairs sont aussi mises à profit en tant que de besoin.

37. Globalement, les examens par les pairs montrent que tous les donateurs (y compris ceux qui n'ont pas choisi ce thème) sont bien conscients des défis particuliers liés aux interventions dans des contextes fragiles. Aux yeux de certains, les « États fragiles » constituent un groupe à part qui appelle une action spécifique. Pour d'autres, la fragilité est un élément qui doit entrer en ligne de compte dans la majorité des partenariats bilatéraux, sinon dans tous, les programmes devant être ajustés en fonction du niveau de fragilité/fonctionnalité sur une échelle glissante renvoyant aux capacités de l'État, à la volonté politique, aux relations entre l'État et la société, à la solidité du tissu social et aux risques de conflit violent. Dans le cas d'un donneur (le Luxembourg) cependant, la fragilité de l'État semble constituer le seuil de risque à ne pas dépasser en matière de coopération pour le développement, ce pays n'entretenant aucun partenariat bilatéral avec un des pays figurant dans la liste des « États fragiles ».

⁹ DCD/DAC/INCAF(2009)4

¹⁰ A noter qu'à l'époque où a été conduit l'examen de l'aide de la CE, le Pakistan ne figurait pas dans la liste des pays pris en compte dans les rapports annuels de suivi des apports de ressources aux États fragiles demandés par la réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires de décembre 2005. Il a été « intégré » dans cette liste dans le rapport de 2008.

¹¹ Des visites dans deux autres pays figurant sur la liste des États fragiles ou affectés par un conflit, à savoir le Népal (pour l'examen de l'aide du Danemark) et Vanuatu (pour celui de l'Australie) ont bien été effectuées mais les pays examinés n'avaient pas choisi comme thème particulier « les États fragiles ».

4.2.1 Politiques

38. **Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental.** Sur les quatre donateurs concernés, un seul avait rendu publique une stratégie à l'égard des États fragiles à l'époque ont été conduits ces examens par les pairs. Dans sa *Position sur les États fragiles et les situations de fragilité* (2007), la France « *renouvelle [son] engagement de développer des stratégies plus cohérentes dans les pays partenaires en proie à une désintégration politique, économique et sociale* » (Examen par les pairs – France, 2008). Il est à noter que la démarche se place sous l'angle de la gouvernance et vise à consolider les relations entre l'État et la société ainsi qu'à rétablir la légitimité de l'État, conditions jugées indispensables pour instaurer un environnement viable, propice à la réduction de la pauvreté et à un développement durable. Cette façon de voir s'apparente à celle sous-tendant la stratégie conjointe de coopération adoptée par l'Australie et Vanuatu même si cette dernière n'est pas qualifiée de « démarche à l'égard des États fragiles », ce qui rend encore plus manifestes le renforcement mutuel et le chevauchement des efforts déployés en faveur des États fragiles, d'un côté, et de la gouvernance, de l'autre.

39. Les trois autres donateurs de ce groupe s'appuient sur les préceptes internationaux, notamment les *Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, pour guider leurs activités d'aide dans les contextes fragiles. La Finlande et la CE s'inspirent aussi des Communications de la Commission sur le sujet¹².

4.2.2 Approches

40. **Un cadre d'action intégré et cohérent.** Les quatre donateurs considérés reconnaissent l'importance d'une démarche coordonnée des différents secteurs de l'administration – à commencer par ceux chargés de la sécurité, des affaires diplomatiques et de la coopération pour le développement – centrée sur un objectif fondamental : le renforcement de l'État. Dans la pratique toutefois, la réussite n'a jusqu'à présent pas toujours été au rendez-vous pour ce qui est de la mise au point de ce type de démarche. En France, une note de position élaborée sous la tutelle du Groupe interministériel sur les États fragiles a fourni une base à partir de laquelle améliorer la cohérence des approches adoptées à l'égard des États fragiles. De la même manière, il ressort de l'examen 2007 de l'aide du Canada que l'approche pangouvernementale intégrant les trois axes de la politique étrangères – diplomatie, défense et coopération pour le développement – « *serait plus efficace si elle s'appuyait sur une stratégie globale, rassemblant les principaux ministères fédéraux concernés* ».

41. Dans le cas de la Finlande, les examinateurs ont constaté que le réseau interministériel sur la sécurité et le développement était un des plus actifs de la série de réseaux thématiques mis en place à l'échelle de l'administration pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement. L'équipe chargée de l'examen n'en a pas moins conclu que la Finlande commençait encore à peine à encourager une démarche interministérielle plus intégrée à l'égard des États fragiles. La CE, de son côté, expérimente dans sa mission locale en Macédoine un système de « double casquette » en confiant à une seule et même personne les fonctions de Responsable de la politique européenne de sécurité et de défense et de Chef de la délégation d'EuropeAid, afin de lever les obstacles auxquels elle sait pertinemment se heurter une démarche coordonnée même si telle est sa volonté de principe.

¹²

Par exemple la Communication de la Commission intitulée *Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité - s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles* (2007), les Conclusions du Conseil « Affaires générales et relations extérieures » en date du 19 novembre 2007 sur la réponse de l'UE aux situations de fragilité, et la Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2007 sur la réponse de l'Union européenne aux situations de fragilité dans les pays en développement.

4.2.3 Instruments et modalités d'intervention

42. **Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.** Dans les États fragiles et les pays affectés par un conflit, une action s'impose tout à la fois dans les domaines de la sécurité et du développement et sur les plans politique et humanitaire ce qui met sous le feu des projecteurs le lien, et la complémentarité, entre l'APD et les autres apports. En 2007, le CAD a approuvé des directives pour la comptabilisation dans l'APD des dépenses liées à la prévention des conflits, à la construction de la paix et à la sécurité¹³. Reste que le fait qu'une distinction continue d'être établie entre les dépenses relevant et ne relevant pas de l'APD rend particulièrement difficile pour les organismes donateurs de préserver l'intégrité de l'aide au développement et de l'aide humanitaire dans le cadre d'approches conjointes et de missions intégrées. Dans la plupart des pays donateurs (y compris les quatre membres du CAD auxquels il est fait référence ici), les instruments, les modalités et les dotations budgétaires continuent d'évoluer.

43. Au Canada, le partage des responsabilités institutionnelles (voir paragraphe 46) ajoute à la complexité du système d'affectation de l'aide face à des situations de crise. En plus de ses propres guichets de financement (pour l'aide au développement et l'aide humanitaire), l'ACDI cogère (avec le MAECI) le Compte pour les crises, dispositif permettant d'accorder des financements spécifiques à court terme par l'intermédiaire de n'importe quel ministère fédéral pour des activités relevant de l'APD. Un Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde (FPSM), administré par le Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) a été créé en 2005 afin de pouvoir affecter « *des ressources aux activités nécessaires pour répondre rapidement aux pays où risquent de se produire des crises, mais qui ne relèvent pas du ministère de la Défense nationale et qui ne font pas partie du Programme canadien traditionnel d'aide publique au développement. Comme exemples de ces activités, notons le soutien aux opérations de paix et aux processus de paix, le soutien à la réforme du système judiciaire et de sécurité, la lutte contre la prolifération des armes légères, la justice transitoire et la réconciliation, l'amélioration des mesures d'imposition de la paix et le renforcement des capacités de soutien de la paix des militaires africains* »¹⁴. Cette décision visait à remédier à une lacune ressentie en permettant de financer des activités ne relevant pas de l'APD, par exemple l'apport d'un soutien logistique aux missions de maintien de la paix de l'UA au Darfour, des programmes de démobilisation en faveur de groupes paramilitaires en Colombie, l'envoi de conseillers de la police pour aider à assurer la sécurité pendant les élections en Haïti et la création au Mali d'un établissement régional de formation aux opérations de maintien de la paix.

44. Outre le Fonds européen de développement, qui est regardé comme un dispositif prévisible et souple, la CE dispose de deux autres instruments – l'*Instrument de stabilité* et la *Facilité de paix pour l'Afrique* – lui permettant de financer des initiatives à l'échelle de l'ensemble de l'organisation destinées à stabiliser des situations précaires. Il ressort cependant de l'examen par les pairs qu'elle en fait peu usage. La Finlande n'a mis en place aucun dispositif spécifique pour les situations de fragilité. Elle préfère participer à des missions internationales dans le cadre d'une « coopération de durée limitée », qui passe principalement par le canal multilatéral ou celui de l'UE et qui peut ou non être assortie d'un soutien ultérieur dans des domaines correspondant aux thématiques autour desquelles s'articule le système finlandais de coopération pour le développement. La France, elle non plus, ne prévoit pas de dotations spécifiques pour les interventions dans les situations de fragilité ou de conflit mais, face à une insuffisance des capacités, elle est toute disposée, les faits l'attestent, à acheminer des financements bilatéraux par l'intermédiaire de dispositifs multi-donneurs tels que le Fonds multi-donneurs d'affection spéciale pour l'Afghanistan.

¹³ DCD/DAC(2007)23/REV2

¹⁴ <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2006-2007/inst/ext/ext11-fra.asp>, consulté le 18 juin 2009.

45. **Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.** Sur les quatre donateurs en cause, seul le Canada provisionne des moyens financiers spécifiquement réservés aux situations de fragilité sur deux fonds verticaux (le volet « paix et sécurité » et le *Compte pour les crises de l'Enveloppe de l'aide internationale*) et un fonds horizontal (le *Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde*). Cela dit, la France inclut un certain nombre d'États fragiles et de pays touchés par un conflit dans sa Zone de solidarité prioritaire. Pour la Finlande et la CE, la fragilité est plus un facteur qui influe sur la nature des dotations financières prévues dans le cadre des partenariats existants qu'un critère motivant la mise en place d'un nouveau partenariat. Les quatre donateurs ont en outre recours au budget de l'aide humanitaire pour dégager des financements supplémentaires lorsque la déficience des services – que ce soit sous l'effet d'un conflit, d'une catastrophe ou de la simple inertie de l'appareil d'État – représente un grave danger et met des vies en péril. Ces fonds sont habituellement distribués au cas par cas et assujettis aux critères usuels de l'aide humanitaire. Les caractéristiques particulières de l'action humanitaire restreignent néanmoins généralement la possibilité d'affecter des fonds d'aide humanitaire à des interventions de nature à remédier au genre de problèmes systémiques qui sont à l'origine de graves vulnérabilités ou à des causes chroniques de vulnérabilité qui créent des conditions propices à l'émergence d'un conflit ou de violences armées.

46. **Réforme du secteur de la sécurité.** Dans le discours sur les États fragiles, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) occupe une grande place, l'idée étant d'instaurer un secteur de la sécurité responsable, capable de fournir une base stable au processus plus général de développement. En dépit de cette importance, il ressort toutefois des examens par les pairs que l'engagement des organismes donateurs dans ce domaine en est encore à un stade embryonnaire, et les rapports ne s'attardent guère sur cette question émergente. A l'époque de la visite réalisée dans le cadre de l'examen par les pairs, la France commençait tout juste à élaborer en République centrafricaine une démarche permettant de mieux accorder l'aide au développement et l'aide en faveur du secteur de la sécurité. Au Canada, le Groupe de travail du MAECI pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR) facilite le déploiement conjoint de personnels civils et militaires dans les situations de fragilité et sert d'interlocuteur pour la détermination de sa stratégie à l'Équipe provinciale de reconstruction (EPR) en Afghanistan (voir plus loin). En Haïti, le Canada a non seulement envoyé des officiers de police pour participer à la MINUSTAH mais il a aussi « *fourni un concours déterminant pour la réforme de la police nationale d'Haïti, et plus modeste pour celle du système pénitentiaire* ». Les examinateurs n'en estiment pas moins que le Canada pourrait « *adopter une approche plus intégrée dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité* » (Examen par les pairs – Canada, 2007).

47. **Équipes provinciales de reconstruction.** Les équipes provinciales de reconstruction, concept utilisé en Afghanistan et en Irak, constituent une des manifestations qui prête le plus à controverse de la convergence entre les objectifs de sécurité et de développement dans les situations de fragilité. Parmi les membres du CAD considérés, le Canada est le seul à avoir déployé une EPR – au Kandahar, dans le sud de l'Afghanistan – au sein de laquelle des membres de l'armée canadienne, des agents de l'ACDI et des diplomates du MAECI s'emploient avec les autorités locales à « *étendre l'autorité du gouvernement central dans cette région* » (Examen par les pairs – Canada, 2007). Le rapport de l'examen ne fournit cependant aucun élément d'information sur l'effet de cette action ni sur l'utilité de la formule pour la stabilisation d'environnements hautement conflictuels.

4.2.4 *Dispositifs institutionnels*

48. **Des structures institutionnelles diversifiées.** La répartition institutionnelle des fonctions d'élaboration des politiques et de programmation à l'égard des États fragiles et des pays touchés par un conflit diffère considérablement dans les quatre membres du CAD examinés, et est jusqu'à un certain point calquée sur le mode classique de partage des attributions (par exemple dissociation entre, d'une part, l'élaboration des politiques et la programmation et, d'autre part, l'action humanitaire et les activités à

l'appui du développement). À la CE, la dissolution des responsabilités est encore plus marquée, ECHO s'occupant de faire face aux conséquences humanitaires des situations de fragilité et de conflit, la Direction Générale du Développement et des relations avec les pays ACP (DEV) et la Direction générale des relations extérieures (RELEX) de l'élaboration des politiques et EuropeAid de la programmation des activités visant à remédier aux causes structurelles de conflit et de fragilité. En dépit de cette dispersion des tâches, comme il est souligné dans le rapport de l'examen par les pairs, « *il n'existe pas de dispositif central dans lequel entreposer la masse immense et toujours plus grande des connaissances, des données d'expérience et des bonnes pratiques concernant les situations de défaillance de l'État et les conflits qui sont rassemblées au sein de la Communauté* ».

49. Au Canada, le MAECI et l'ACDI exercent en commun – parfois avec des chevauchements – la responsabilité de l'élaboration des politiques et de la programmation (voir tableau 1), ce qui permet une action sur mesure fondée sur l'apport en parallèle, et non les unes après les autres, de différentes formes d'aide adaptées au contexte. « *Les deux organismes ont signé un mémorandum d'accord pour délimiter leurs mandats respectifs, définir les principes devant régir leur action, faciliter la coopération et éliminer les doubles emplois* » (Examen par les pairs – Canada, 2007). En France, un service de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID), le Bureau de la Prévention des Conflits et de la Reconstruction, est spécifiquement chargé de l'élaboration des politiques et de la programmation à l'égard des États fragiles et des pays touchés par un conflit¹⁵, l'AFD s'occupant pour sa part de la mise en œuvre de l'aide bilatérale dans les situations de conflit et de fragilité. En Finlande, par contre, le MAE ne possédait par de service spécialisé au moment où a été réalisé l'examen par les pairs. Les bureaux géographiques et les ambassades faisaient appel à des consultants extérieurs en tant que de besoin.

Tableau 1. Rôles et responsabilités respectif du MAECI et de l'ACDI dans les États fragiles et les situations de crise

	MAECI (GTSR/FPSM)	ACDI
Moment/durée	Réaction immédiate face à une crise	Développement à plus long terme
Aide humanitaire	Élaboration de la politique d'aide humanitaire, coordination des opérations en cas de crise	Acheminement de l'aide humanitaire dans les situations d'urgence
Prévention des conflits	Médiation et négociation, soutien politique et diplomatique	Prise en compte des risques de conflit dans les programmes de développement
Stabilisation/reconstruction	Assistance judiciaire rapide, déploiement de forces de police et de personnel pénitentiaire, contrôle des frontières, coopération avec le ministère de la Défense, l'ACDI et d'autres instances et organismes gouvernementaux pour des opérations de paix, négociations de paix	Soutien aux institutions publiques
Réforme des systèmes judiciaire et de sécurité	Assistance technique, formations pour l'armée et le personnel pénitentiaire, soutien judiciaire et policier aux tribunaux et pour le jugement des crimes de guerre	Réforme à plus long terme du système juridique et judiciaire
Transition vers la démocratie	Négociations de paix, processus constitutionnels	Institutions électorales, société civile, média

Source : Gouvernement du Canada

¹⁵

Ce service a été dissout en 2009.

4.2.5 *Lacun*es

50. Là encore, une étude poussée des rapports des examens par les pairs met en évidence des déficiences au niveau de l'analyse. Il n'y est guère fourni d'informations, par exemple, sur les politiques et procédures régissant la détermination par les membres du CAD des dotations d'aide aux États fragiles et aux pays touchés par un conflit – considérés isolément ou dans leur ensemble. Surtout, alors que le sujet a été débattu à la réunion 2009 à haut niveau, les commentaires sur les aspects d'envergure pangouvernementale de l'engagement dans les États fragiles et les pays en conflit conservent un caractère largement descriptif et rarement analytique (les EPR canadiennes, par exemple, ne donnent lieu qu'à des explications imitées). Qui plus est, peu de données concrètes sont présentées dans les rapports pour étayer un jugement sur la transformation rapide des promesses en contributions effectives ou la pérennité des engagements.

4.3 **Conclusions**

51. Les démarches adoptées par les donateurs face à des situations de fragilité et de conflit continuent d'évoluer. Quelques enseignements généraux n'en peuvent pas moins être tirés des examens par les pairs.

- Un large accord semble se dégager pour dire que les méthodes classiques de coopération pour le développement doivent être adaptées dans ce type de contexte. Les *Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles* constituent en règle générale la principale référence pour la mise au point de ces approches aménagées.
- Aucun modèle spécifique qu'il conviendrait de privilégier ne ressort pour la mise en place d'une approche coordonnée à l'échelle de l'ensemble de l'administration. La recherche de politiques cohérentes et d'une répartition appropriée des responsabilités entre les acteurs œuvrant dans le domaine de l'aide et les autres acteurs a conduit à l'instauration de structures et de mécanismes de coordination fonctions du système administratif et du contexte opérationnel.
- La place limitée faite aux questions se rapportant aux États fragiles dans les examens par les pairs a déjà amené le Comité à convenir de faire du bilan des progrès accomplis par les membres dans la mise en œuvre des *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles* un thème transversal des futurs examens.¹⁶ Le défi sera de trier systématiquement les informations pertinentes et de les présenter de telle manière qu'il reste possible de les synthétiser (si le Comité en fait la demande).

¹⁶

ANNEXE A : MEMBRES DU CAD DONT LES EXAMENS PAR LES PAIRS INTÉGRAIENT LES THÈMES PARTICULIERS RETENUS POUR LE BIENNIUM 2007-2008

	Membre examiné	Visite(s) sur le terrain	Thèmes particuliers		
			Renforcement des capacités	Gouvernance, obligation de rendre compte et lutte contre la corruption	Conflits, paix et sécurité
1	Danemark (2007)	Ghana et Népal*	X	Autre sujet : Développement du secteur privé	
2	CE (2007)	Bénin et Pakistan*		X	X
3	Canada (2007)	Mozambique et Haïti*	X		X
4	Espagne (2007)	El Salvador et Colombie	X	X	
5	Finlande (2007)	Viêt-nam	X		X
6	France (2008)	République centrafricaine* et Mali	X		X
7	Luxembourg (2008)	Burkina Faso	X	Autre sujet : Microfinance	
8	Norvège (2008)	Tanzanie	X	X	
9	Australie (2008)	Indonésie et Vanuatu*	X	X	
10	Irlande (2009)	Ouganda	X	X	

* Figure dans la liste des États fragiles et/ou affectés par un conflit fournie dans le document intitulé *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States: 2008 Report* [DCD/DAC/INCAF(2009)4] et obtenue par combinaison de trois listes, à savoir :

- les deux quintiles inférieurs au regard des Évaluations de la politique et des institutions nationales (EPIN) en 2007,
- le Brookings Index of State Weakness in the Developing World 2008, et
- les Carleton's Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) 2007

ANNEXE B : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS -- RÉCAPITULATIF

	Politiques /Domaines privilégiés	Approches opérationnelles	Initiatives	Ressources
Australie	<ul style="list-style-type: none"> ✓ N'a pas encore arrêté de stratégie formelle mais reconnaît la nécessité de combler les lacunes au niveau des capacités. ✓ A pris des dispositions pour intégrer le RC dans toutes ses activités d'aide. ✓ Considère le RC à la fois comme un objectif et comme un moyen de favoriser l'appropriation et de consolider le leadership. Y voit un « processus consistant à développer au niveau des personnes, des groupes, des organisations, des secteurs ou des pays, les compétences et aptitudes qui conduiront à une amélioration soutenue et spontanée des performances ». ✓ Ciblage géographique : petits État insulaires/États fragiles – Papouasie-Nouvelle Guinée (PNG), Iles Salomon, Vanuatu, Timor-Leste. ✓ Concentre son attention sur les niveaux infranationaux d'administration afin de renforcer les capacités locales et de faciliter la décentralisation. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Insiste sur l'importance d'un travail d'analyse pour bien appréhender le contexte local. ✓ La CT reste le principal instrument d'intervention à l'appui du RC (50% du programme d'aide). L'Australie recourt de plus en plus au placement de fonctionnaires australiens dans les institutions des pays partenaires (dans le cadre d'une approche pangouvernementale) – principalement en tant que conseillers mais parfois à des postes de décision. Elle utilise aussi les formules de jumelage, les formations et les bourses d'étude. ✓ Reconnaît que la CT à haute dose peut faire obstacle à l'appropriation. A entrepris de repenser sa CT pour en améliorer l'efficacité du point de vue de la promotion de l'appropriation locale et de la durabilité du renforcement des capacités. ✓ Soutient les mécanismes de coopération Sud-Sud. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apprentissage. AusAID a conduit, seule ou en collaboration avec d'autres acteurs, et cofinancé diverses études analytiques en vue de tirer les enseignements de l'expérience accumulée en matière de RC – en particulier à propos de la CT. ✓ Systèmes nationaux. A mis en place quelques programmes destinés à renforcer les capacités indispensables au bon fonctionnement de systèmes nationaux essentiels (ex. <i>GFP et passation des marchés en PNG</i>). ✓ A mis au point un module de formation – Making a Difference – à l'intention des homologues locaux et des conseillers en vue d'améliorer leurs compétences pour ce qui est du RC. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Branche Gouvernance et renforcement des capacités au sein d'AusAID ; nomination d'un conseiller principal pour le renforcement des capacités. ✓ A créé un groupe chargé du renforcement des capacités extérieures composé de sept experts internationaux et de sept experts australiens. ✓ Affectation de spécialistes du RC dans les pays pour de longues durées. ✓ AusAID a ouvert un site Intranet contenant des informations utiles pour le RC.

Canada	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le RC est regardé comme une composante essentielle des résultats dans le <i>Rapport 2007-2008 sur les plans et priorités de l'ACDI*</i>. ✓ Les organismes canadiens (ACDI, CRDI**, notamment) œuvrent activement au renforcement des capacités dans les pays partenaires. Toutefois l'ACDI n'a pas arrêté de stratégie générale pour guider ses activités dans ce domaine et l'intégration systématique de cette considération dans ses projets et programmes. ✓ Regarde le RC comme un « le processus par lequel les individus, groupes, organisations et sociétés renforcent leur aptitude à cerner et résoudre les problèmes de développement de façon durable ». ✓ Privilégie fortement l'amélioration/ la reconstruction des capacités dans les pays en situation de fragilité/crise. <p>* ACDI = Agence canadienne de développement international **CRDI = Centre de recherches pour le développement international</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Intégration du RC. Les activités de RC sont de plus en plus intégrées dans les projets et programmes de l'ACDI. Elles restent pour beaucoup centrées sur la formation axée sur une tâche et la consolidation des compétences ; cependant, un nombre croissant de projets visent aussi le développement institutionnel et organisationnel. ✓ Faute de stratégie globale, le RC constitue souvent une composante <i>ad-hoc</i>, au lieu de s'inscrire dans une optique stratégique systématique. Démarche reposant sur l'apprentissage par la pratique. L'ACDI s'appuie sur un suivi et un dialogue permanents plutôt que sur des évaluations <i>ex ante</i> et une planification préalable des activités. ✓ Fragmentation des interventions et manque de coordination avec les autres donateurs sont à déplorer – surtout dans les États fragiles. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le CRDI a élaboré un cadre pour guider le renforcement des capacités locales de recherche. L'ACDI pourrait s'inspirer de la démarche adoptée par le CRDI pour arrêter une stratégie d'ensemble. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entre ⅓ et ¼ des versements de l'ACDI concernent le RC. ✓ Dans le Rapport 2007-2008 sur les plans et priorités, 826 205 000 \$ sont affectés au renforcement des capacités des « pays de concentration », et 618 242 000 \$ à la « réhabilitation de la capacité des institutions publiques et de la société civile ».
Danemark	<ul style="list-style-type: none"> ✓ S'intéresse depuis longtemps au RC – qui était regardé comme élément clé de l'aide danoise bien avant l'adoption de la Déclaration de Paris. ✓ A arrêté une stratégie sous le titre « <i>Danish guidance Note on CD</i> ». ✓ A abandonné les projets pour une approche fondée sur les programmes. N'axe plus ses activités sur les individus mais sur les organisations afin de renforcer les capacités institutionnelles/organisationnelles au niveau sectoriel. La démarche danoise fait des organisations l'unité de référence pour l'analyse. ✓ Tient compte des aspects techniques et fonctionnels mais aussi du contexte extérieur et de l'environnement politique. Propose quatre types de soutien selon que les problèmes sont d'origine politique ou fonctionnelle et qu'ils sont imputables à des facteurs intérieurs ou extérieurs à l'organisation en cause. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analyse approfondie des capacités institutionnelles systématique avant la mise au point des interventions de RC. ✓ CT : AT, programmes et ateliers de formation, et fourniture de matériel de transport et d'équipements de bureau demeurent les moyens les plus couramment utilisés. Le Danemark a entrepris de réviser son cadre stratégique pour l'AT afin d'accroître son engagement dans le domaine du RC. ✓ Orientations : DANIDA (Agence danoise pour le développement international) a élaboré divers outils destinés à guider les efforts de RC, dont une méthodologie pour l'évaluation des résultats du RC et une méthodologie pour l'analyse des capacités institutionnelles. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plusieurs études de cas ont été effectuées en vue d'examiner les efforts de RC et d'en évaluer les fruits. ✓ Un vase projet d'apprentissage sur le RC a été lancé en 2002 qui a débouché en 2006 sur la parution de la Note d'orientation sur le RC. ✓ Le Centre des bourses de DANIDA a revu son approche afin de laisser la demande guider davantage ses activités de formation. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ DANIDA employait 208 conseillers en 2005. L'Agence ne dispose pas d'une réserve de conseillers techniques dans laquelle puiser mais recrute les personnes dont elle a besoin pour chaque programme (sur des contrats à court terme pour la conduite de tâches spécifiques ou sur des contrats à long terme pour des missions de RC ou de développement institutionnel).

DCD/DAC(2009)34/REV1

Finlande	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reconnaît que le RC est un élément essentiel pour l'instauration d'un développement durable et soutient l'intégration de cette dimension dans les plans nationaux de développement. ✓ Interprétation large du RC conforme à la conception du CAD (individus, organisations, institutions, et environnement général). ✓ N'a pas élaboré de stratégie ou de lignes directrices sur le sujet, auquel il n'est guère fait référence de façon explicite. Quelques orientations sont fournies dans des directives internes du ministère des Affaires étrangères. ✓ Abandonne les projets indépendants au profit d'une approche davantage fondée sur les programmes (approches sectorielles). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une évaluation des capacités est effectuée au stade de l'identification et de la formulation des projets. Les critères/méthodes d'évaluation varient en fonction du contexte. ✓ La CT occupe une grande place dans l'aide au RC – principalement sous forme de formations, y compris en cours d'emploi, et d'AT. S'associe parfois à d'autres donateurs (fonds communs, AT conjointe). ✓ Dans certains pays a aussi recours au soutien budgétaire, et contribue au renforcement des systèmes nationaux – de passation des marchés, GFP. ✓ Au niveau des pays, les activités de RC bénéficient aussi du soutien du Fonds pour les projets locaux – qui permet de fournir des concours de faible montant à des OSC. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Réseau d'institutions d'enseignement supérieur Nord-Sud-Sud (programme d'échange d'enseignants et d'étudiants dans le cadre duquel les étudiants ont l'obligation de retourner dans leur pays d'origine). 	
France	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A l'ambition de contribuer au RC à travers l'ensemble de ses interventions. Le RC est une préoccupation transversale de l'aide française. ✓ Ne dispose pas jusqu'ici de stratégie globale en matière de RC ; cherche actuellement à promouvoir un RC à travers ses stratégies officielles se rapportant, respectivement à l'efficacité de l'aide et à la gouvernance. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ CT : écolages, formations, apports d'AT, bourses, soutien au secteur local de l'éducation (« <i>la France a une expérience de 40 ans de formation des élites</i> »). Forte présence d'experts et conseillers français fournissant une AT sur le terrain. ✓ L'AT française de substitution massive se transforme progressivement en « expertise technique internationale », beaucoup plus ciblée et à plus court terme. ✓ Reconnaît que ses efforts de CT devraient s'inscrire dans une approche nationale ou sectorielle plus cohérente. Fait de plus en plus appel aux compétences locales. ✓ Soutien institutionnel : la France aide les pays partenaires pour la formulation de leurs stratégies nationales et soutient le renforcement des systèmes statistiques et de gestion des finances publiques nationales. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ AFRISTAT : initiative destinée à appuyer les institutions statistiques et consolider les systèmes statistiques en Afrique. ✓ Contribution aux centres régionaux d'expertise technique en matière de finances publiques, de statistiques et de politique monétaire mis en place par le FMI en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 2006 : apports de CT se chiffrant à 2 726 millions EUR - 22 % de l'aide totale. ✓ AT : 23 000 agents sur le terrain en 1980 contre 1 200 en 2008. ✓ Problèmes de coordination : l'AFD (Agence Française de Développement) privilégie l'AT de courte durée et le SCAC (Service de Coopération et d'Action Culturelle) un soutien institutionnel de longue durée.

Irlande	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Voit dans le RC un élément essentiel de son aide. Affiche une ferme détermination à mettre en œuvre la Déclaration de Paris, qu'il s'agisse de l'appropriation, de l'alignement sur les stratégies sectorielles, thématiques et de développement des pays partenaires, de l'utilisation des systèmes nationaux ou de l'harmonisation. ✓ Intègre le RC dans tous ses programmes mais n'a pas encore élaboré de déclaration ou de stratégie générale pour guider ses efforts dans ce domaine. ✓ Ciblage sectoriel : Concentre son attention sur l'amélioration des capacités dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement. Cette concentration sur un nombre restreint de secteurs a permis de nouer des liens étroits de partenariat avec les ministères de tutelle concernés. ✓ RC et gouvernance : fait une grande place au renforcement des capacités des institutions et de la société civile afin de promouvoir une bonne gouvernance et d'œuvrer efficacement à la reddition de comptes, à la transparence et à la prévention de la corruption. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Approche très souple, reposant sur l'apprentissage par l'action au niveau des pays. ✓ Privilégie la consolidation et l'utilisation des systèmes nationaux (gestion des finances publiques, passation des marchés). Ne recourt pas à des unités parallèles de mise en œuvre de projets. ✓ Une AT gérée par les pays. L'AT est ancrée dans les structures et systèmes de gestion locaux. Les activités d'AT sont dictées par la demande. Irish Aid promeut l'exploitation, dans toute la mesure du possible, des connaissances et compétences locales. ✓ Société civile : Cherche à renforcer les compétences et les capacités organisationnelles des OSC et des ONG – partenaires qui jouent un grand rôle dans la mise en œuvre des activités à l'échelon local. Commence à apporter un soutien aux ONG locales dans des pays de programme comme l'Ouganda. ✓ Coordination et financements conjoints avec d'autres acteurs à travers des approches sectorielles et des fonds communs. Irish Aid est membre du <i>Groupe technique de l'UE sur le RC</i> et apporte son soutien à <i>Capacity Collective</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programmes de formation et d'enseignement : 1) le <i>Fellowship Training Programme</i> (FTP) permet chaque année à un millier de personnes occupant des postes clés dans l'administration publique ou des secteurs non gouvernementaux, en fonction des priorités poursuivies par l'Irlande dans les pays d'origine, de suivre des études de troisième cycle ; 2) le Programme d'Irish Aid de coopération stratégique avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche vise à renforcer les capacités de l'enseignement supérieur tant en Irlande que dans les pays en développement (d'Afrique principalement). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Un conseiller pour le RC a été recruté en octobre 2008 au sein de la Section politique, planification et efficacité Cette personne se penchera aussi sur la répartition des tâches et la question de la reddition de comptes. ✓ En 2007, Irish Aid a déboursé 20 millions pour la CT – dont la totalité dans le cadre de dispositifs coordonnés conformément aux principes de l'appropriation, de l'alignement et de l'harmonisation (Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris).
Luxembourg	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reconnaît que le RC est essentiel pour favoriser l'appropriation par le pays partenaire et sa prise en main de la conduite des opérations. ✓ N'a pas arrêté de politique formelle ou de stratégie générale en matière de RC. Les directives actuelles revêtent un caractère essentiellement implicite ; le RC est regardé comme une question transversale ; il constitue rarement l'objectif exprès d'un projet. ✓ Est conscient de la nécessité, en matière de RC, d'un soutien à tous les niveaux : secteur public, société civile, communautés locales, administrations décentralisées et secteur privé. ✓ Privilégie l'intégration des interventions à l'appui du RC dans les plans nationaux dans le respect des politiques/stratégies des pays partenaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Considère le RC comme comportant trois phases opérationnelles : 1) la formation initiale, professionnelle, 2) le renforcement proprement dit des capacités déjà présentes (adaptation des connaissances, capitalisation de l'expérience, réorientation, formation continue), et 3) le renforcement des institutions. Le personnel est encouragé à prendre en compte les considérations de RC dès le stade initial de la conception des projets en s'interrogeant sur les facteurs économiques, humains, politiques et socioculturels susceptibles d'influer sur le RC. ✓ L'approche du RC retenue vise à transférer les responsabilités aux pays partenaires. Les projets comportent systématiquement une composante accompagnement pour la formation des cadres. 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'AT de Lux-Development recouvre plusieurs catégories : JPO (<i>Junior Professional Officers</i>), volontaires de l'UE, stagiaires, et boursiers. Les dépenses y afférentes ont totalisé quelque 6 millions USD en 2006, soit un peu plus de 2 % de l'APD luxembourgeoise.

DCD/DAC(2009)34/REV1

Norvège	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Voit dans le RC un maillon essentiel de sa politique du développement (<i>Development Cooperation Manual</i> de 2005). ✓ Il n'existe pas de politique ou directives suprêmes concernant la conception et la mise en œuvre des activités de RC ou l'intégration de cette préoccupation dans les programmes de développement d'une manière générale. Les orientations fournies dans le Manuel de la coopération pour le développement demeurent très succinctes. ✓ L'approche norvégienne du RC privilégie implicitement l'intégration de ce type d'activités dans les politiques et programmes sectoriels et thématiques ; il y a peu de références explicites à cette notion dans les déclarations et documents stratégiques et autres notes d'orientation. ✓ Alignement. Insiste beaucoup sur la mise en place des capacités indispensables à l'exercice des fonctions essentielles de l'État (ex. gestion des finances publiques). Met l'accent sur de l'utilisation des systèmes nationaux et des priorités nationales en tant que points d'ancrage pour l'acheminement de l'aide au développement. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Coordination avec les autres donateurs. Est résolument favorable à l'utilisation du canal multilatéral pour renforcer le développement des capacités dans les pays partenaires. Est active au sein d'organisations et de réseaux internationaux, dont le CAD/OCDE et le PNUD. ✓ CT/AT. La coopération technique reste la principale forme d'aide utilisée. Fait appel à des experts pour répondre aux besoins en AT. Privilégie les domaines où elle jouit d'un avantage comparatif – comme la gestion des ressources naturelles. ✓ Chaque ambassade dotée d'un budget pour la coopération pour le développement dispose d'un fonds spécial grâce auquel elle peut recruter des experts locaux et parfaire les connaissances de professionnels qualifiés déjà sur place au lieu de devoir faire venir des consultants de Norvège. ✓ Les ONG constituent une importante courroie de transmission de la stratégie norvégienne de RC. Il est toutefois difficile de dire comment les ONG s'y prennent concrètement pour développer les capacités locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Soutient le renforcement des capacités de recherche locale par le biais de programmes d'échange s'adressant aux étudiants de niveau maîtrise et aux chercheurs, et en contribuant au financement du budget central d'universités dans les pays partenaires. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ En 2006, la coopération technique a absorbé 450 millions USD (16 % de l'APD)
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ne possède pas de stratégie précise en matière de renforcement des capacités, même si le <i>Plan directeur 2005 2008</i> y fait occasionnellement référence ✓ Articule bien son soutien au RC avec les plans et priorités des pays partenaires ; donne véritablement corps au principe de l'appropriation nationale. ✓ Fait une grande place, dans son approche stratégique, à la décentralisation, au soutien des communes et des régions et à l'accroissement de la participation des citoyens et de la société civile à l'exercice du pouvoir à l'échelon local. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une bonne connaissance du contexte local. L'étroitesse de ses liens politiques avec l'Amérique latine représentent un atout de poids pour la RC. Possède une connaissance approfondie du contexte local et des grands problèmes de développement de la région. Met en outre à profit des instruments de RC applicables au niveau des projets. ✓ AT. Bien adaptée aux priorités et processus locaux, l'assistance technique espagnole est toujours très sollicitée. Elle est principalement dispensée à travers les universités et ONG espagnoles, ainsi que dans le cadre des accords de jumelage conclus avec les communautés autonomes et les collectivités locales. ✓ Coopération Sud-Sud. S'efforce de plus en plus souvent d'assurer l'assistance technique en s'appuyant sur le savoir faire disponible à l'échelon local ou régional, ce qui permet de renforcer la coopération Sud-Sud. Utilise également l'AT pour remédier à des problèmes d'ordre politique (ex. AT pour la paix et la justice en Colombie). 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Présence constante, dans les pays partenaires, de spécialistes espagnols (certains appartenant aux offices de coopération technique, d'autres représentant des ONG et la coopération décentralisée).

**ANNEXE C : GOUVERNANCE, OBLIGATION DE RENDRE COMPTE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION –
RÉCAPITULATIF**

	Politiques/Domaines privilégiés	Approches, modalités et instruments	Initiatives	Ressources
Australie	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aucun document général sur la gouvernance. Le livre blanc de 2006 fait du bon fonctionnement et de l'efficacité des appareils d'État un des quatre piliers du programme d'aide. ✓ Parmi les autres documents d'orientation, on peut citer <i>Building demand for better governance</i> (AusAID 2007) et <i>Tackling corruption for growth and development</i> (AusAID 2007). ✓ Dans les interventions visant le secteur de la gouvernance, l'accent est moins mis sur la sécurité et davantage sur la lutte contre la pauvreté. Autres domaines d'action privilégiés : améliorer la capacité des organisations de la société civile d'obtenir que des comptes soient rendus (avec un ciblage sur la problématique homme-femme), et les États fragiles. ✓ Lie explicitement la lutte contre la corruption à l'appui à la gouvernance. La stratégie poursuivie dans ce domaine à pour objectifs d'améliorer l'information sur la corruption, modifier les facteurs qui incitent à des actes de corruption, et renforcer la transparence et l'obligation de comptes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Adopte une démarche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. ✓ A élaboré une nouvelle approche fondée sur la stimulation de la demande de bonne gouvernance tendant à renforcer les moyens d'action des citoyens. ✓ Soutient les plans nationaux de lutte contre la corruption et aide les gouvernements à en établir dans les pays où il n'en existe pas. <p>Instruments et modalités</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Création de l'ODE qui mène de nombreux travaux d'évaluation sur divers thèmes, dont la gouvernance et la lutte contre la corruption. Les résultats de ces travaux sont ensuite pris en compte dans le programme. ✓ A mis en place un réseau thématique sur la gouvernance et la lutte contre la corruption pour faciliter le partage des connaissances au niveau du personnel. ✓ S'est dotée d'une commission interministérielle sur la corruption en vue d'améliorer la cohérence des politiques. ✓ A élaboré à l'intention des responsables un guide relatif aux moyens d'intégrer la lutte contre la corruption dans les activités (AusAID). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Renforcement des capacités des institutions publiques nationales (ex. gestion des finances publiques, soutien pour la réforme du secteur public, GFG et GPF). ✓ Renforcement des capacités des institutions publiques locales en vue d'améliorer les services publics de base. ✓ Renforcement des capacités des institutions traditionnelles locales afin de stimuler la demande de bonne gouvernance (ex. Conseil des chefs, Conseil des églises). ✓ Consolidation des compétences des ONG et OSC afin de soutenir l'autonomisation des communautés locales (ex. Access). ✓ Renforcement des capacités des institutions et OSC afin de promouvoir des réformes juridiques et de protéger les droits de l'homme (Australian Legal Development Facility). ✓ Au niveau international, ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption et de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, et soutien d'autres initiatives internationales et régionales qui se mettent en place. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Possède une Branche Gouvernance et renforcement des capacités composée de trois unités : gouvernance et lutte contre la corruption, demande de bonne gouvernance, et États fragiles. ✓ La part des engagements d'APD bilatérale ventilable affectée au secteur « gouvernement et société civile » est passée de 21.8 % en 2002 à 38.9 % en 2007 (statistiques de la DCD/OCDE).

DCD/DAC(2009)34/REV1

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">CE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A publié des orientations pratiques dans deux communications : <i>Gouvernance et développement</i> (2003), et <i>La gouvernance dans le consensus européen pour le développement</i> (2006). ✓ Le Parlement européen a adopté une Résolution sur la lutte contre la corruption (2005). ✓ Les objectifs de politique étrangère de l'UE font une place privilégiée au souci d'aider les États à devenir stables et solides. ✓ Définit la gouvernance démocratique comme recouvrant le respect des droits humains et des libertés fondamentales, le soutien du processus de démocratisation, le respect de l'État de droit, l'indépendance du système judiciaire, l'accès à l'information, une gestion transparente et responsable des affaires publiques, la sécurité humaine, la gestion des flux migratoires, l'accès aux services sociaux de base et la promotion d'une croissance économique durable et de la cohésion sociale. ✓ Considère la corruption comme le symptôme d'une mauvaise gouvernance. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Soutient les efforts déployés par les gouvernements des pays bénéficiaires eux-mêmes pour améliorer la gouvernance en privilégiant les stratégies nationales de développement. ✓ Porte une attention expresse à la gouvernance et la corruption dans ses CSP. ✓ Suit dans les pays ACP une démarche fondée sur l'incitation consistant à prévoir une « tranche incitative » qui viendra s'ajouter aux dotations initiales des pays qui œuvrent à l'instauration d'une gouvernance démocratique. <p>Instruments et modalités :</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Élabore des « profils de gouvernance » avec les États membres et les gouvernements nationaux (en particulier dans les pays ACP) qui servent de base à ses interventions. ✓ A établi une « fiche » sur la lutte contre la corruption pour guider l'élaboration des CSP. ✓ A mis en place un l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) pour aider les OSC à promouvoir la démocratie et le respect des droits de l'homme. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Afrique, Caraïbes et Pacifique : Soutient le Mécanisme africain d'examen par les pairs. ✓ Politique européenne de voisinage : Recourt à des plans d'action adoptés conjointement où la gouvernance occupe une grande place. ✓ Partenariat euroméditerranéen : Expérimente une Facilité démocratie destinée à soutenir les partenaires du bassin méditerranéen ayant accompli les progrès les plus grands dans le domaine de la démocratie et des droits humains. ✓ Pays autres que les États ACP – Asie et Amérique latine : Met moins l'accent sur la gouvernance et utilise une approche fonction du contexte. ✓ Au niveau international, adhère à la Convention des Nations unies contre la corruption, à la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et à d'autres initiatives internationales qui se mettent place. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Une équipe spécialisée travaille sur les questions de gouvernance dans les services centraux aussi bien que sur le terrain. ✓ La part des engagements d'APD bilatérale ventilable affectée à la catégorie « gouvernement et société civile » est passée de 21.1 % en 2002 à 24.1 % en 2007 (statistiques de la DCD/OCDE).
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Irlande</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Considère la gouvernance comme un domaine d'intervention prioritaire en même temps comme l'un des quatre sujets transversaux qui doivent imprégner toutes ses activités (Livre blanc de 2006). ✓ Met au point une stratégie intitulée <i>Building Good Governance</i> (encore au stade de projet) qui renvoie à huit grands domaines d'intervention, à savoir : i) la lutte contre la corruption, ii) le renforcement de la démocratie, iii) la mise en place d'institutions efficaces pour la prestation de services, iv) la promotion et la défense des droits de l'homme, v) le renforcement de l'État de droit, vi) la promotion de sociétés civiles fortes, vii) le renforcement des médias et de l'accès à l'information, et viii) le renforcement de la gouvernance globale et régionale. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Adapte son approche au contexte. Intègre la gouvernance dans ses stratégies-pays et s'aligne sur les stratégies nationales de développement et les activités des autres donateurs. ✓ Œuvre en partenariat avec les gouvernements des pays partenaires, les autres donateurs et les ONG, irlandaises et locales. ✓ Fournit son aide dans le cadre d'approches sectorielles, de dispositifs de mise en commun de fonds, et de programmes pilotés par les gouvernements nationaux ou des donateurs. ✓ Intègre systématiquement les questions de gouvernance dans toutes ses activités. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ S'emploie à renforcer les capacités des pays partenaires en matière de reddition de comptes et de transparence dans le domaine financier ✓ De nombreuses organisations de la société civile financées par l'Irlande sont actives dans le domaine de la gouvernance. ✓ Au niveau international, a signé la Convention des Nations unies contre la corruption (ratification prévue en 2009) et ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et apporte son soutien à d'autres initiatives internationales qui se mettent place. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Un spécialiste du développement de haut niveau au sein de la Section secteurs thématiques et programme de spécialistes et un spécialiste du développement au sein de la Section politique, planification et efficacité travaillent sur les questions de gouvernance. La création d'une Unité de la gouvernance est prévue. ✓ La part des engagements d'APD bilatérale ventilable affectée à la catégorie « gouvernement et société civile » est passée de 20.6 % en 2002 à 24.3 % en 2007 (statistiques de la DCD/OCDE).

Norvège	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La gouvernance figure parmi les cinq priorités du gouvernement actuel. ✓ Le budget de 2008 précise que la Norvège doit être à l'avant-garde de la lutte internationale contre la corruption. ✓ Le fondement stratégique de l'approche norvégienne en matière de gouvernance est défini dans le document <i>Fighting Poverty Together</i> (2004). ✓ Met plus spécifiquement l'accent sur la gestion saine et responsable des ressources naturelles. ✓ Voit dans la lutte contre la corruption une composante d'une refonte plus générale de la gouvernance. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Suit une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration. ✓ Lie la coopération pour le développement au niveau des pays au dialogue engagé sur les politiques à suivre et à l'action diplomatique. ✓ La démarche norvégienne en matière de lutte contre la corruption témoigne d'un ferme désir de faire changer les comportements. ✓ Est un ardent défenseur des approches globales de la bonne gouvernance au service de la lutte contre la corruption. ✓ En matière de corruption applique une politique de tolérance zéro à l'égard de son propre personnel. ✓ Utilise les systèmes nationaux et s'emploie à les améliorer. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Exporte son expertise dans le domaine de la gestion des ressources pétrolières pour favoriser un recul de la pauvreté. ✓ Promeut la transparence des processus décisionnels et des budgets nationaux (en privilégiant la gestion des finances publiques et le renforcement des capacités, en apportant un soutien aux bureaux statistiques et aux instances chargées de la lutte contre la corruption et en contribuant à la mise en place de commissions anti-corruption). ✓ Prête son concours aux ONG norvégiennes qui œuvrent au renforcement des moyens d'action des citoyens. ✓ <u>Côté offre</u> : participe activement aux travaux des instances et tribunes internationales, assiste les entreprises norvégiennes actives sur les marchés mondiaux pour qu'elles respectent les règles internationales édictées en matière de lutte contre la corruption. ✓ <u>Côté demande</u> : soutient les initiatives d'envergure mondiale visant à assurer que les fonctionnaires publics aient à répondre de leurs actes de corruption (ex. Initiative pour la restitution des avoirs volés, Corruption Hunter Network). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Possède une unité spécifiquement chargée de la lutte contre la corruption et une autre du programme Oil for Development. ✓ La part des engagements d'APD bilatérale ventilable affectée à la catégorie « gouvernement et société civile est revenue de 31.5 % en 2002 à 28.7 % en 2007 (statistiques de la DCD/OCDE).
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Définit « la gouvernance démocratique, la participation citoyenne et le développement institutionnel » comme un secteur stratégique prioritaire. La défense des droits de l'homme est une de ses cinq priorités horizontales (Plan directeur 2005-2008). ✓ À l'époque de l'examen par les pairs, un projet de stratégie sur la gouvernance était à l'étude. ✓ Met plus particulièrement l'accent sur la démocratie participative et le pluralisme politique, l'égalité d'accès des citoyens aux services offerts par les administrations publiques et le renforcement des institutions et mécanismes locaux (décentralisation) ainsi que sur les droits de l'homme. ✓ Voit dans la corruption le signe d'un dysfonctionnement du système de gouvernance. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A une conception de la gouvernance bâtie autour du citoyen. ✓ Fait des droits de l'homme une question transversale, à intégrer dans toutes les activités. ✓ Fait fond sur la coopération décentralisée. Les ONG, les administrations locales et les communautés autonomes espagnoles jouent un grand rôle dans le développement local. ✓ Adopte une démarche adaptée au contexte. ✓ Privilégie l'action au niveau local. ✓ A réussi à concilier une collaboration avec les organismes publics et une action visant à offrir un espace démocratique plus vaste aux citoyens et aux organisations de la société civile. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ S'emploie à renforcer les partis politiques et les syndicats, le parlement et les mécanismes législatifs, ainsi que les processus et organes électoraux. ✓ Soutient les organisations de la société civile. ✓ Œuvre à la consolidation des institutions juridiques et judiciaires (ex. Bureau du Procureur général et Tribunal électoral national). ✓ Appuie les processus de décentralisation. ✓ S'applique à renforcer la capacité des institutions locales d'assurer les services publics. ✓ S'attache à renforcer l'exigence de transparence de la part des citoyens et la participation de ces derniers aux processus de décision. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La part des engagements d'APD bilatérale ventilable affectée à la catégorie « gouvernement et société civile est passée de 8.2 % en 2001 à 19.2 % en 2007 (statistiques de la DCD/OCDE).

ANNEXE D : CONFLITS, PAIX, SÉCURITE ET ÉTATS FRAGILES – RÉCAPITULATIF

	Politiques/Domaines privilégiés	Approches	Instruments et modalités	Ressources
Canada (2007)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le mandat de l'ACD fait expressément référence au lien entre lutte contre la pauvreté et réalisation des OMD, d'une part, et sécurité, dans les pays partenaires comme au Canada, d'autre part. ✓ Pas de stratégie spécifique pour la détermination des activités à mener dans les pays en situation de conflit ou de fragilité, encore qu'un document d'orientation, s'appuyant sur les <i>Principes du CAD pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires</i>, était, paraît-il, en cours d'élaboration au moment de l'examen. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Approche intégrée à l'échelle de l'ensemble de l'administration s'appuyant sur les trois volets de la politique étrangère – diplomatie, défense et développement – que font leur la majorité des services et organismes publics. Au niveau de la mise en pratique de cette approche, des améliorations s'imposent encore – notamment s'agissant des incitations, de la mise au point de cadres pangouvernementaux et de la planification conjointe. ✓ Pour la programmation, trois grands points d'ancrage : (i) la bonne gouvernance (démocratisation, institutions publiques responsables, réforme juridique et judiciaire, respect des droits de l'homme, participation des femmes à la prise de décision), (ii) la sécurité et la stabilité (médiation, RSS, aide humanitaire et réduction de la violence), et (c) les moyens d'existence (développement de la micro-entreprise, instauration d'un environnement propice à l'entrepreneuriat, services de vulgarisation agricole, droits de propriété et protection des ressources naturelles). 	<p>Instruments</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Équipes provinciales de reconstruction (EPR)</i> au Kandahar, en Afghanistan (comprenant des membres des Forces canadiennes, des agents de l'ACDI chargés du développement et des diplomates du MAECI). ✓ <i>Le Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) du MAECI</i> – permet une réaction rapide en cas de crise et gère le Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde ainsi que le Programme Glyn Berry axé sur la promotion de la démocratie à l'étranger. <p>Modalités</p>	<p>Institutionnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Le MAECI et l'ACDI se partagent la responsabilité de l'élaboration des politiques et de la programmation en vertu d'un protocole d'accord définissant leurs mandats respectifs et les principes devant régir leur action. ✓ Le <i>GTSR</i> est piloté par un Conseil consultatif composé de représentants de tous les autres ministères. ✓ L'<i>Unité de la paix et de la sécurité de l'ACDI</i> centre ses efforts sur la prévention des conflits, la consolidation de la paix et la protection à travers des concours à des organisations multilatérales et des ONG internationales. ✓ Ministère de la Défense nationale, Programme des missions de paix internationales de la Gendarmerie royale du Canada et Élections Canada. ✓

✓

✓

DCD/DAC(2009)34/REV1

Financières✓ **Fonds verticaux**

Compte de la paix et de la sécurité géré par le MAECI (383 millions CAD en 2007/2008, dont 19 millions pour l'ACDI et 39 millions pour d'autres instances).

Compte pour les crises cogéré par le MAECI et l'ACDI (333 millions CAD en 2007/2008) pour le financement d'activités prédéterminées de courte durée.

Compte de développement géré par l'ACDI (2.90 milliards CAD en 2007/2008, dont 158 millions pour le MAECI et 12 millions pour d'autres instances) pour le financement d'activités de développement à plus long terme.

Compte pour la recherche-développement géré par le CRDI (141 millions CAD en 2007-2008) pour le financement, entre autres, de recherches sur des processus de paix spécifiques et les obstacles à la construction de la paix.

Fonds horizontal – FPSM (500 millions CAD sur cinq ans venant du Compte de la paix et de la sécurité) pour financer des interventions d'urgence ainsi que des activités de stabilisation et de reconstruction, pour œuvrer à la concrétisation de l'engagement pris par le Canada au Sommet du G8 de contribuer au renforcement des capacités mondiales et régionales de maintien de la paix, et pour influencer sur les politiques, lois et institutions internationales d'une manière propre à prévenir les crises et en faciliter le règlement.

DCD/DAC(2009)34/REV1

<p>CE (2007)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Il n'existe aucun document qui vise expressément à guider la programmation dans les situations de conflits et les États fragiles, mais une Communication était, paraît-il, en cours de préparation à l'époque de l'examen par les pairs. ✓ Des références apparaissent dans le <i>Consensus européen pour le développement</i> (2005) et la <i>Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique</i> (2005). ✓ Il existe des Communications de la Commission au Conseil sur la <i>Prévention des conflits</i> (2001), la <i>Cohérence des politiques au service du développement</i> (2002), <i>La gouvernance dans le Consensus européen pour le développement</i> (2006), <i>l'Efficacité de l'aide</i> (2006) et la <i>Réforme du secteur de la sécurité</i> (2006). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A l'échelle du système l'importance de démarches coordonnées est reconnue mais dans la pratique il conviendrait de rehausser la cohérence et l'intégration entre la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et les interventions des missions de la CE. ✓ Expérimente dans sa mission locale en Macédoine un système de « double casquette » en confiant à une seule et même personne les fonctions de Responsable de la PESD et de Chef de la délégation. 	<p>Instruments</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ L'<i>Instrument de stabilité</i> et la <i>Facilité de paix pour l'Afrique</i> ont été mis en place pour faciliter un soutien à l'échelle de l'ensemble de l'administration/organisation aux pays en situation de conflit ou de fragilité, mais à l'époque de l'examen la Commission avait encore fait peu d'usage de ces dispositifs. <p>Modalités</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Fait largement appel à des partenaires à même d'assurer une exécution rapide, d'où des unités parallèles de mise en œuvre des projets. Une faible part des apports d'aide transite par les systèmes nationaux de passation des marchés et de GFP. S'est engagée à investir dans le développement des capacités nationales et à utiliser les dispositifs et mécanismes des pays, même s'ils présentent parfois un risque fiduciaire plus grand. 	<p>Institutionnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ RELEX, DEV et EuropeAid possèdent tous trois des unités horizontales qui s'occupent de la prévention des conflits et des États fragiles. L'aide humanitaire dans ce type de situations relève d'ECHO. ✓ Il n'existe pas de dispositif central dans lequel entreposer « <i>la masse immense et toujours plus grande des connaissances, des données d'expérience et des bonnes pratiques concernant les situations de défaillance de l'État et les conflits qui sont rassemblées au sein de la Communauté</i> ». ✓ Moyens et compétences internes limités dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité. <p>Financières</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pas de dotation spécifique pour les pays en situation de conflit ou de fragilité. Cela dit, des États fragiles figurent parmi les principaux bénéficiaires de l'aide de la CE et celle-ci compte parmi les donateurs les plus généreux dans plusieurs États fragiles. ✓ Le Fonds européen de développement intègre une « enveloppe A » destinée à l'aide programmable et une « enveloppe B » pour les besoins imprévus, ce qui permet une aide à la fois prévisible et souple, dans un souci de pragmatisme.
------------------	--	---	--	--

Finlande	<ul style="list-style-type: none"> ✓ N'a pas arrêté de stratégie spécifique à l'égard des États fragiles mais s'aligne sur les politiques et principes mis au point par ailleurs, comme les Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, les préceptes émanant de l'UE, etc. ✓ Des références apparaissent dans la Government Resolution de 2004 et dans l'exposé sur la nouvelle politique du développement (2007). ✓ La position de la Finlande selon laquelle « <i>tous les aspects de la politique du développement et de l'aide contribuent à la prévention des conflits</i> » est qualifiée dans l'examen par les pairs comme relevant « <i>probablement du vœu pieux, faute d'une approche plus systématique de la conduite à tenir dans les situations de conflit</i> ». ✓ Le MAE a demandé l'élaboration d'une note de réflexion, intitulée <i>Development in an insecure world - new threats to human development and their implications for development policy</i> (2005), dans laquelle sont explorées les options possibles pour contrer les nouvelles menaces pour la sécurité humaine qui transcendent les frontières nationales et constituent des obstacles majeurs au développement dans le monde d'aujourd'hui. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Commence à promouvoir une approche plus intégrée entre les ministères dans les services centraux et sur le terrain : le réseau interministériel pour la sécurité et le développement créé en 2007, par exemple, commence à porter ses fruits sur le plan de l'amélioration de la cohérence des politiques. 	<p>Instruments</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Absence d'intégration systématique des considérations relatives aux conflits, notamment d'instruments « maison » pour la conduite des analyses ou d'utilisation systématique de cadres d'analyse spécifiques. La Finlande préfère s'appuyer sur les analyses des Nations unies, de la Banque mondiale, de l'UE ou d'autres acteurs. <p>Modalités</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Soutien acheminé à travers des fonds d'affectation spéciale multi-donneurs ou par l'intermédiaire de l'UE ou les canaux multilatéraux. ✓ Détachement de personnel auprès des missions de l'UE (ex. Aceh), des IFI et des Nations unies (ex. observation des élections). ✓ Recours restreint aux missions conjointes d'évaluation et aux bureaux conjoints sur le terrain. 	<p>Institutionnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Aucune entité spécifiquement chargée, au sein du MAE, de la politique et de l'approche à l'égard des États fragiles. Les ambassades et le MAE recrutent des consultants extérieurs en tant que de besoin <p>Financières</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pas de dotation spécifique pour les États fragiles. ✓ Deux des huit partenaires de longue date de la Finlande sont considérés comme fragiles (le Népal et l'Éthiopie). ✓ Dans les autres pays, le soutien est déterminé au cas par cas, les ressources provenant du <i>Fonds pour les projets locaux</i> géré au niveau des ambassades pour le financement d'activités d'OSC locales et du budget de l'aide humanitaire pour le financement d'interventions donnant lieu à des appels interinstitutions des Nations unies. Lorsque la Finlande participe à des opérations internationales de plus grande envergure (ex. Afghanistan, Timor Leste ou Balkans orientaux), elle met en place une « coopération de durée limitée ».
-----------------	---	--	---	--

France	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A élaboré un document de positionnement intitulé <i>Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité</i> (2007). ✓ Aborde en termes de gouvernance les situations de fragilité, c.-à-d. s'emploie à créer un environnement propice à la réduction de la pauvreté et à l'instauration d'un développement durable en restaurant la légitimité de l'État et en réhabilitant les relations dégradées entre État et société civile. ✓ Considère la construction de la paix, l'aide humanitaire et l'aide au développement comme des composantes d'un processus intégré de reconstruction au sortir d'une crise. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'élaboration du document de positionnement a donné lieu à des consultations interministérielles dans le cadre du CICID et du <i>Groupe de travail interministériel sur les États fragiles</i> mais il n'existe aucune structure formelle de coordination interministérielle permanente face à des situations précaires en dehors du comité de pilotage sur la RSS mis en place au second semestre 2007. ✓ Sur le terrain, le SCAC fournit une plateforme pour la collaboration et la cohérence entre ministères. ✓ La France a choisi de ne pas établir de liste d'États dits « fragiles ». Pour aider à situer chaque pays sur le spectre allant de la fragilité à la fonctionnalité, a été mis au point à titre expérimental un outil de diagnostic appelé <i>Grille de lecture des fragilités</i>. 	<p>Instruments et modalités</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Le document de positionnement invite à utiliser toute la panoplie des instruments de coopération pour le développement – adaptés lorsque nécessaire – selon un panachage permettant à la fois un déboursement rapide de l'aide et un appui durable. ✓ Dans la pratique, en RCA, l'accent est largement mis sur l'assistance technique directe. 	<p>Institutionnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Bureau de la prévention des conflits et de la reconstruction au sein de la <i>Direction générale de la coopération et du développement</i> (DGCID) du MAE. <p>Financières</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Pas de dotation spécifique pour les pays en situation de conflit ou de fragilité. Cela dit, un certain nombre d'États fragiles et de pays affectés par un conflit figurent parmi les 55 nations constituant la Zone de solidarité prioritaire (ZSP).
--------	---	--	--	---