

DOCUMENT DE RECHERCHE

Un nouveau programme pour l'aide au développement? De l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement

En fin novembre 2011, la communauté internationale se réunira à Busan en Corée pour le quatrième Forum de haut niveau (FHN4) sur l'efficacité de l'aide afin d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en application de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide et le Programme d'action d'Accra de 2008. Ils détermineront aussi le cadre conceptuel des futurs efforts d'aide au développement.

Certains acteurs du développement ont souligné que les discussions du forum devraient être élargies afin de mettre l'accent non seulement sur l'efficacité de l'aide, mais aussi sur l'efficacité du développement. Toutefois, tous n'ont pas la même définition de l'efficacité du développement. Une étude menée par l'Institut Nord-Sud révèle que l'efficacité du développement :

- peut avoir trait à l'efficacité organisationnelle, à la cohérence des politiques, aux résultats du développement provenant de l'aide ou aux résultats d'ensemble du développement;
- en tant que cadre conceptuel international différera de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra car il comprend plus que l'efficacité de l'aide, tant dans sa conception que dans sa substance;
- est concernée par les résultats, ainsi que par les processus et les outils utilisés pour les atteindre;
- pourrait jeter les bases pour différents types de partenariats ainsi qu'un renouvellement de l'attention portée à l'échelle du pays, ce qui aura des répercussions sur l'amélioration des mécanismes de propriété nationale, de responsabilité et de mise en application; et,
- pourrait nécessiter de nouveaux outils d'évaluation et de surveillance.

Cette synthèse de recherche présente les constatations d'une analyse documentaire, les observations tirées de la réunion du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide tenue à Paris en France en octobre 2010, et les contributions de presque qu'une demi-douzaine d'entrevues semi structurées tenues avec des membres de pays partenaire.



« Ces changements... suscitent un débat sur la façon dont la coopération pour le développement doit évoluer, alors que certains suggèrent un nouveau paradigme axé sur l'efficacité du développement. »

Dans ce document, nous éclaircissons le débat sur l'efficacité du développement et ses répercussions possibles. Cependant, nous n'évaluons pas le bien-fondé des diverses conceptualisations.

Aide et développement dans un monde en évolution

La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra représentent des efforts internationaux considérables vers l'atteinte d'une cohérence accrue parmi les acteurs officiels de l'aide. Toutefois, de nombreux donateurs non-membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE) mènent leurs activités hors de l'architecture de l'aide établie, exerçant des pressions concurrentielles parmi les fournisseurs habituels de l'aide au développement.¹ Le secteur privé joue aussi un rôle. En 2008, les dons privés s'élevaient à 233 milliards de dollars américains, comparativement à 121 milliards de dollars américains d'aide officielle au développement.² Bien que la participation du secteur privé crée de nouvelles possibilités de coopération, elle pose aussi un défi quand vient le temps d'assurer la cohérence des efforts liés au développement. Ces changements, combinés à la préoccupation accrue que les objectifs du Millénaire pour le développement ne seront pas atteints, suscitent un débat sur la façon dont la coopération pour le développement doit évoluer, alors que certains suggèrent un nouveau paradigme axé sur l'efficacité du développement.

De l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement

Tous conviennent que l'efficacité de l'aide est définie comme la réalisation, grâce à l'aide, d'impacts attendus et d'objectifs fixes. Cependant, il n'existe aucune compréhension universelle de l'efficacité du développement. Certains, comme la Banque asiatique de développement, ne font pratiquement aucune distinction entre l'efficacité de l'aide et du développement. Toutefois, d'autres, comme les organismes de la société civile (OSC) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en font une. En effet, le sens attribué à l'efficacité du développement diffère : certains limitent sa définition à celle de l'efficacité organisationnelle, alors que d'autres lui attribuent un sens plus large qui peut comprendre la cohérence des politiques, les résultats de l'aide, et les résultats globaux du développement. Tous ces concepts sont interreliés et se chevauchent; ils ne sont

ni mutuellement exclusifs ni exhaustifs. Compte tenu de l'ambition et de la complexité associée au sens large du terme, la probabilité de dégager un consensus sur la définition de l'efficacité du développement est moindre.

L'efficacité du développement comme...

Efficacité organisationnelle

Les organismes d'aide perçoivent souvent l'efficacité du développement en fonction de l'efficacité de leurs propres programmes ou du degré d'atteinte de leurs objectifs organisationnels. Par exemple, la Banque mondiale se penche sur le rendement et les résultats de l'institution, par le biais de leurs programmes mondiaux et nationaux. Par ailleurs, la Banque interaméricaine de développement perçoit l'efficacité du développement en fonction de la pertinence de ses activités pour les objectifs du développement. Et, bien que les premiers rapports du PNUD sur l'efficacité du développement fassent une distinction entre le développement et l'efficacité organisationnelle, l'accent demeure sur l'efficacité et l'efficacité des programmes du PNUD.

En effet, l'efficacité du développement en tant qu'efficacité organisationnelle est l'interprétation qui s'apparente le plus à l'efficacité de l'aide, puisqu'elle porte sur la provision efficace et efficiente de l'aide et qu'elle est formulée en des termes qui sont choisis par le donateur d'aide, et non par ses bénéficiaires. L'emphase est donc sur la pertinence des interventions liées aux objectifs de développement du donateur sans compter de la façon dont ces objectifs ont été fixés. Cette compréhension n'exige pas de changement fondamental. Toutefois, l'efficacité organisationnelle demeure une composante très importante de l'efficacité du développement au sens large. Les organismes doivent démontrer qu'ils peuvent efficacement atteindre les objectifs et fournir de l'aide.

Cohérence des politiques

L'efficacité du développement est aussi utilisée pour désigner la cohérence entre les politiques pour le développement et celles liées au développement telles que les politiques pour l'aide, le commerce, l'investissement, la sécurité et l'immigration, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Les approches « pangouvernementales », comme la Politique pour le développement mondial de la Suède (2003), exemplifient l'efficacité du développement défini en tant que cohérence politique. L'emphase est donc placée sur la façon dont les pays donateurs

peuvent améliorer la cohérence entre les politiques qui affectent le développement — soient-elles liées à l'aide ou non — plutôt que sur la réforme des organismes internationaux. Cependant, certains pays qui adoptent cette approche, notamment le Royaume-Uni et la Suède, mettent aussi l'accent sur l'inclusion des pays en voie de développement dans les instituts et processus décisionnels internationaux.

Pendant que l'efficacité du développement au sens de cohérence politique vise plus que seules les politiques liées à l'aide, l'aide demeure un point d'entrée utile aux discussions sur le meilleur alignement des politiques pour le développement avec celles d'autres secteurs. Les membres du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF), d'OSC, ainsi que des représentants de pays africain soulignent tous le rôle de catalyseur que l'aide peut jouer dans la mobilisation des ressources pour le développement.

Le CAD-OCDE préconise depuis le début des années 1990 une cohérence accrue des politiques de développement parmi ses membres, avec divers degrés de réussite — l'obstacle principal étant un manque de volonté politique. Néanmoins, le moment est peut-être choisi pour que les membres du CAD-OCDE renouvèlent leurs engagements, compte tenu que les donateurs non-membres offrent des mesures de coopération pour le développement qui vont au-delà de l'aide. S'ajoutant au manque de volonté politique est le défi de capter les résultats. Il est pratiquement impossible d'identifier la causalité entre la cohérence accrue et les résultats du développement, étant donné le nombre de facteurs qui influencent le développement.

Résultats du développement provenant de l'aide

L'efficacité du développement peut aussi être définie par les résultats spécifiques des interventions d'aide. Dans ce cas, l'accent est placé sur les résultats plutôt que sur les politiques ou l'efficacité avec laquelle chaque dollar d'aide est dépensé. Dans ce cas, l'efficacité du développement complète l'efficacité de l'aide; elle fait référence aux résultats visés par l'aide et qui serviront d'indicateurs du succès de l'aide, alors que l'efficacité de l'aide fait référence à la façon dont l'aide est fournie.

Par exemple, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et le CAD-OCDE voient l'efficacité du développement en fonction des résultats précis de l'aide. UNIFEM considère l'égalité entre les sexes comme un marqueur de l'efficacité du développement, alléguant que l'on doit en tenir compte à travers toutes les étapes des interventions

de développement. Le CAD-OCDE utilise l'égalité entre les sexes ainsi que les droits de la personne et l'environnement comme marqueur de l'efficacité du développement.

Les OSC, par le biais du Forum ouvert sur l'efficacité du développement des OSC, ont étudié leur propre efficacité du développement. Ils considèrent les droits de la personne, l'égalité entre les sexes, l'environnement, la justice sociale et la prise en charge démocratique comme des éléments essentiels au développement et comme une expression des résultats du développement qu'ils cherchent à atteindre.

L'efficacité de l'aide en termes de résultats du développement remet en question qui définit les résultats, ce qui doit être mesuré et comment — trois questions liées au processus et au pouvoir. Il faudrait sans doute recourir à de meilleurs moyens pour s'assurer que les résultats sont priorisés par l'entremise d'un processus inclusif qui permettrait une vaste appropriation nationale. Les acteurs de l'aide évalueraient leurs résultats non seulement en fonction de la prestation efficace de l'aide, mais aussi en fonction de ses répercussions sur les résultats globaux du développement (ce qui serait difficile à faire). Cette approche soulève la question suivante : comment la responsabilité serait-elle assumée dans le cadre d'un tel programme d'efficacité du développement si l'attribution est pratiquement impossible?

Résultats globaux du développement

L'efficacité du développement au sens de résultats globaux du développement est l'interprétation la plus complète des quatre examinées dans ce document. Elle recoupe d'autres notions, considérant l'efficacité du développement comme une mesure du processus et des résultats globaux du développement, plutôt que comme un résultat de l'aide. L'approche met l'accent sur la capacité de l'aide à catalyser et à servir de complément aux autres ressources du développement. Ainsi, cette approche holistique se penche sur l'échelle nationale, en tenant compte de tous les facteurs touchant le développement et les processus par lesquels les résultats souhaités sont décidés et atteints.

Une étude indépendante³ de l'efficacité opérationnelle et du développement du ministère du Développement international du Royaume-Uni mesure l'efficacité du développement d'après les résultats globaux du développement qui, bien que très pertinents dans l'évaluation de tout programme d'aide, ne peuvent être directement attribués aux activités spécifiques

« L'efficacité de l'aide en termes de résultats du développement remet en question qui définit les résultats, ce qui doit être mesuré et comment — trois questions liées au processus et au pouvoir. »

« Il n'y a aucune politique de développement générique; la bonne combinaison d'intrants dépend de facteurs propres au pays. »

d'un acteur. Le *Rapport sur l'efficacité du développement* de 2003 du PNUD,⁴ qui s'éloigne consciemment du point de vue de l'efficacité du développement comme efficacité organisationnelle, signale que l'efficacité est mesurée en termes de résultats, comme l'atteinte d'objectifs sur le développement humain et la génération de croissance économique (tenant en compte la qualité de la croissance, l'équité, la participation et la durabilité), plutôt qu'en termes de dépenses. Ce point de vue est partagé par les OSC représentés par la plate-forme de BetterAid dans le GT-EFF, qui souligne la nécessité d'orienter les processus de développement d'après une approche fondée sur les droits. Il n'y a aucune politique de développement générique; la bonne combinaison d'intrants dépend de facteurs propres au pays. Pour les membres du GT-EFF, l'aide doit jouer un rôle de catalyseur dans la mobilisation des autres ressources pour le développement. Dans ce modèle, la diminution de la dépendance à l'aide et l'élaboration de stratégies post-aide sont importantes.

Toutefois, cette approche à l'efficacité du développement pose aussi de nombreux problèmes quant à la définition et l'attribution des résultats, ce qui a des répercussions sur la responsabilité mutuelle. Une solution serait de s'éloigner des cadres stratégiques taille unique, souvent élaborés et gérés à l'extérieur du pays visé, et permettre une plus grande souplesse dans l'établissement des priorités en matière de développement à l'échelle nationale. La participation inclusive aux processus décisionnels politiques devrait aider les gouvernements, y compris les donateurs, à cibler les résultats du développement qui concernent les groupes marginalisés et touchés, et à en établir les priorités. Une participation et une transparence accrues dans de telles décisions pourraient aussi contribuer à la mise en place d'une plus grande responsabilité mutuelle. Par contre, cette approche exige des efforts accrus pour renforcer les voix des plus marginalisés.

Aller de l'avant

Bien que l'intérêt envers l'efficacité du développement augmente, il n'est pas clair quelle importance lui sera accordée lors du FHN4. Un programme véritablement international dépendrait de l'engagement de tous les acteurs du développement et de leur volonté à élargir

le programme d'efficacité de l'aide. De plus amples discussions sur l'efficacité du développement pourraient montrer comment ces divers groupes comprennent ces approches et sont préparés à les utiliser. ☺

Ce document est un résumé de "De l'aide au développement à l'efficacité au développement" par Shannon Kindornay, chercheuse à l'INS. Pour consulter sa recherche dans son intégralité, prière de se rendre à <http://www.nsi-ins.ca/fran/pdf/KindornayFR.pdf>.

Références

- 1 WOODS, Ngaire. 2008. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs* 84(6): 1205–21.
- 2 CGP (Center for Global Prosperity). 2010. The index of global philanthropy and remittances. Hudson Institute, Washington, D.C. Disponible à l'adresse www.hudson.org/files/pdf_upload/Index_of_Global_Philanthropy_and_Remittances_2010.pdf (consulté le 20 décembre 2010).
- 3 FLINT, Michael, Catherine CAMERON, Simon HENDERSON, Stephen JONES et Daniel TICEHURST. 2002. How effective is DFID? An independent review of DFID's organisational and development effectiveness (DFID evaluation report EV640). Department for International Development, Evaluation Department, East Kilbride, R.-U. Disponible à l'adresse www.hudson.org/files/pdf_upload/Index_of_Global_Philanthropy_and_Remittances_2010.pdf (consulté le 23 décembre 2010).
- 4 Development effectiveness report 2003 : partnerships for results. Bureau d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement, New York, NY, É.-U. Disponible à l'adresse http://siteresources.worldbank.org/EXT2008ANNREVEVEFFE/Resources/arde_08.pdf (consulté le 1er mars 2011).



The North-South Institute
L'Institut Nord-Sud

L'Institut Nord-Sud
55, rue Murray, bureau 500
Ottawa (Ontario)
Canada
K1N 5M3

Téléphone : (613) 241-3535
Télécopieur : (613) 241-7435
Courriel : nsi@nsi-ins.ca
site Web : www.nsi-ins.ca

L'Institut Nord-Sud tient à remercier l'Agence canadienne de développement international qui a fourni la subvention fondamentale et le Centre de recherches pour le développement international qui a fourni la subvention de soutien du programme et de l'organisation.