

Approches sectorielles, responsabilité et ACDI :

Enjeux et recommandations

Mark Schacter
Institute On Governance
Ottawa (Canada)
www.iog.ca

À l'intention de la

Direction générale des politiques
Agence canadienne de développement international

Janvier 2001

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
1. INTRODUCTION	6
2. CONTEXTE – LES APPROCHES SECTORIELLES	7
3. QU'EN EST-IL DE LA RESPONSABILITÉ DANS LE CONTEXTE D'UNE APPROCHE SECTORIELLE?	8
LE NOUVEAU PARADIGME	8
4. LA RESPONSABILITÉ DE L'ORGANISME DONATEUR À L'ÉGARD DU GOUVERNEMENT ET DE LA POPULATION DE SON PAYS	11
RECOMMANDATIONS	18
5. LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT DU PAYS EN DÉVELOPPEMENT À L'ÉGARD DU GOUVERNEMENT DE L'ORGANISME DONATEUR	22
RECOMMANDATIONS	27
6. LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT DU PAYS EN DÉVELOPPEMENT À L'ÉGARD DE SES CITOYENS	30
RECOMMANDATIONS	32
7. CONCLUSION	33
BIBLIOGRAPHIE	38

Je tiens à remercier Heather Baser, de la Direction générale des politiques de l'ACDI, qui m'a invité à rédiger le présent document et m'a soutenu de ses encouragements . Je remercie également Réal Lavergne, de la même Direction générale, dont les observations pertinentes et éclairées sur les précédentes versions m'ont beaucoup aidé à affiner les arguments que je fais valoir ici.

Mark Schacter, janvier 2001

Résumé

L'atteinte des objectifs de développement passe par une reddition de comptes efficace. Les citoyens des pays donateurs s'attendent que leurs organismes bailleurs de fonds leur soient comptables de la saine gestion des budgets d'aide, indispensable à l'obtention de résultats significatifs sur le plan du développement. Les organismes donateurs, de leur côté, s'attendent que les gouvernements des pays bénéficiaires répondent de l'utilisation des ressources de l'aide selon ce qui est prévu et escompté. Enfin, les citoyens des pays en développement s'attendent que leurs gouvernements rendent compte d'une utilisation des ressources disponibles (provenant aussi bien de sources internes que de l'aide extérieure) propre à promouvoir la réalisation des objectifs convenus en matière de développement social et économique. Lorsque de telles attentes de responsabilisation existent effectivement à tous les niveaux, les organismes donateurs et les gouvernements bénéficiaires sont soumis à des pressions à la fois saines et soutenues les incitant à faire un usage efficace et efficient des fonds affectés à l'aide au développement.

Ce qu'on appelle les approches sectorielles renvoie à des enjeux importants pour la conception et la gestion des relations de responsabilité entre les donateurs, les pays en développement et les peuples de ces pays, qui sont, en définitive, les bénéficiaires de l'aide au développement. Nous décrivons et analysons ici les enjeux auxquels renvoient les approches sectorielles en matière de responsabilité et nous recommandons les mesures que l'ACDI devrait prendre pour y faire face.

Comme l'indique le paragraphe liminaire, nous abordons ici les questions qui se posent en égard à trois types de relations de responsabilité :

- Les rapports de responsabilité entre les organismes donateurs d'une part et le gouvernement et la population de leur pays d'autre part.
- Les rapports de responsabilité entre l'organisme donateur et le gouvernement du pays en développement.
- Les rapports de responsabilité entre le gouvernement du pays en développement et ses propres citoyens.

Le changement de perspective – de l'aide au développement axée sur les projets aux approches sectorielles — a des répercussions sur les rapports de responsabilité qui lient toutes ces parties. Cela suppose bien évidemment un ajustement des rapports de responsabilité entre les donateurs et les gouvernements des pays en développement auxquels ils viennent en aide. Mais cela touche également d'autres rapports de responsabilité. Par exemple, la participation aux approches sectorielles contraint les

organismes donateurs à trouver de nouveaux moyens de rendre compte de leur rendement au gouvernement et à la population de leurs propres pays.

Les approches sectorielles mettent également l'accent sur les rapports de responsabilité entre le gouvernement du pays en développement et ses propres citoyens, qui sont, en définitive, censés être les véritables bénéficiaires de l'aide au développement. Ce rapport fondamental est souvent masqué par la perspective fragmentée de l'aide au développement axée sur les projets, qui minimisait l'importance de la factorisation de l'environnement gouvernemental du pays en développement dans les stratégies d'aide. Les approches sectorielles, par leur nature même, ne permettent guère d'ignorer l'importance du mode de gouvernement pour l'aide au développement.

La figure 1 (p. 37) présente une hypothèse sur la façon dont le passage de l'aide axée sur les projets aux approches sectorielles se répercute sur ces rapports de responsabilité fondamentaux. Selon le paradigme traditionnel des projets (moitié supérieure de la figure 1), la responsabilité est concentrée dans la relation entre l'organisme donateur externe et l'organisme chargé du projet sur le terrain, c'est-à-dire l'agent d'exécution canadien (AEC) pour employer la terminologie de l'ACDI. Un organisme chargé d'un projet comme un AEC a une identité distincte des ministères gouvernementaux ordinaires dans le pays en développement. Le cadre dans lequel il rend des comptes et assume ses responsabilités penche du côté des *besoins du donateur en matière de gestion de projet et de ses exigences en matière de reddition des comptes* et non pas du côté censés être les bénéficiaires du projet dans le pays en développement. Il s'ensuit que, dans les pays les plus pauvres et les plus dépendants de l'aide extérieure, des secteurs comme ceux de la santé et de l'éducation ne représentent guère qu'une série d'interventions unilatérales sous forme de projets financés par des donateurs différents et renvoyant à des dispositions propres en matière de responsabilité entre les donateurs et « leurs » projets.

Selon le paradigme auquel renvoient les approches sectorielles (voir la moitié inférieure de la figure 1), le lieu géométrique de la responsabilité passe d'une multiplicité d'organismes de projet semi-autonomes aux institutions gouvernementales centrales du pays en développement. Cela suppose une transformation importante à la fois de l'*orientation* et de la *qualité* des rapports de responsabilité.

Si l'ACDI souhaite adopter la perspective « sectorielle » comme axe central de ses activités dans les pays en développement, elle doit *repenser la gestion des rapports de responsabilité parmi les principaux protagonistes de l'aide au développement*. Il faut pour cela entamer un processus de transformation de l'organisation et de la culture de l'ACDI. Ce sera difficile et risqué, mais, étant donné ce que nous savons aujourd'hui, cela promet d'être très fructueux et de permettre d'améliorer l'efficacité de l'Agence comme organisme de développement.

L'Agence doit plus particulièrement porter son attention sur les objectifs suivants :

I. Rendre compte au Parlement et à la population d'une manière qui reflète sa responsabilité partagée avec les autres partenaires du développement

Que l'ACDI doive gérer ses opérations en vue d'obtenir des résultats sur le plan du développement est une chose; qu'elle soit tenue de démontrer que ses apports ont directement produit ces résultats en est une autre, et c'est là une distinction très importante¹. La perspective sectorielle, qui met l'accent sur la responsabilité partagée et la collaboration entre multiples partenaires sous la direction générale du pays en développement, fait ressortir cette distinction. Les objectifs de développement des approches sectorielles ne se prêtent pas à l'attribution par l'ACDI ou par tout autre partenaire de tel ou tel résultat à ses seules interventions. Sans s'écarter des sains principes qui sous-tendent la gestion axée sur les résultats (GR), l'Agence devrait adapter ce mode de gestion en se rendant à l'évidence qu'il est souvent impossible d'établir une relation directe de cause à effet entre ses interventions et les retombées en matière de développement. Pour ce qui est de répondre de ses actes devant le Parlement et la population, l'ACDI devrait moins chercher à s'attribuer des résultats sur le plan du développement, et insister plutôt sur la logique de ses interventions au vu des résultats souhaités sur le plan du développement. (*Voir les recommandations des pages 18 à 22*)

II. Repenser la façon dont elle assume le rapport de responsabilité qu'il y a entre elle et le gouvernement du pays en développement

Du point de vue de sa propre gestion et de sa propre responsabilité, l'ACDI devra toujours tenir le gouvernement du pays en développement responsable de l'usage qu'il fait des ressources de développement canadiennes. Mais, pour remplir ses propres obligations en matière de reddition de comptes, l'Agence doit se doter de moyens qui reconnaissent que la question primordiale, dans la perspective du développement, *n'est pas* la responsabilité du gouvernement du pays en développement à l'égard de l'ACDI. L'Agence doit trouver un équilibre entre la responsabilité qu'elle doit assumer et la question qui *est effectivement* de première importance sur le plan du développement, à savoir la responsabilité partagée par l'ACDI, le pays en développement et d'autres protagonistes à l'égard du succès du programme sectoriel. (*Voir les recommandations des pages 27 à 30*)

III. Intégrer une large perspective de la gouvernance dans la conception et la mise en œuvre des approches sectorielles

¹ Ce qui rejoint la distinction entre résultats opérationnels et résultats sur le plan du développement faite dans le *Cadre de responsabilisation de l'Agence*. Voir ACDI

Le succès des approches sectorielles dépend de la capacité, mais aussi de la *volonté*, du gouvernement du pays en développement de soutenir la conception et la mise en œuvre de programmes sectoriels efficaces. Cela ne risque pas de se produire s'il n'existe pas de solide rapport de responsabilité entre le gouvernement du pays en développement et ses citoyens. Aucune perspective sectorielle ne saurait passer outre aux questions plus vastes relatives à la responsabilité et à la gouvernance dans le pays en développement. L'ACDI doit faire mieux pour *intégrer un savoir et des compétences en matière de gouvernance* à la conception et à la mise en œuvre d'approches sectorielles. La question de la gouvernance ne doit pas être un « supplément » dans une approche sectorielle, mais bien en être un élément constituant fondamental. (*Voir les recommandations de la page 32*)

1. Introduction

L'atteinte des objectifs de développement passe par une reddition de comptes efficace. Les citoyens des pays donateurs s'attendent que leurs organismes bailleurs de fonds leur soient comptables de la saine gestion des budgets d'aide, indispensable à l'obtention de résultats significatifs sur le plan du développement. Les organismes donateurs, de leur côté, s'attendent que les gouvernements des pays bénéficiaires répondent de l'utilisation des ressources de l'aide selon ce qui est prévu et escompté. Enfin, les citoyens des pays en développement s'attendent que leurs gouvernements rendent compte d'une utilisation des ressources disponibles (provenant aussi bien de sources internes que de l'aide extérieure) propre à promouvoir la réalisation des objectifs convenus en matière de développement social et économique. Lorsque de telles attentes de responsabilisation existent effectivement à tous les niveaux, les organismes donateurs et les pays bénéficiaires sont soumis à des pressions à la fois saines et soutenues les incitant à faire un usage efficace et efficient des fonds affectés à l'aide au développement

Ce qu'on appelle les approches sectorielles renvoie à des enjeux importants pour la conception et la gestion des relations de responsabilité entre les donateurs, les gouvernements des pays en développement et les peuples de ces pays, qui sont, en définitive, les bénéficiaires de l'aide au développement. Nous décrivons et analysons ici les enjeux auxquels renvoient les approches sectorielles en matière de responsabilité et nous recommandons les mesures que l'ACDI devrait prendre pour y faire face.

Les questions relatives à la responsabilité que nous abordons ici ne sont pas propres aux approches sectorielles. Mais l'émergence de cette perspective éclaire la nécessité d'aborder des questions centrales concernant *qui* est responsable *de quoi* et *devant qui* dans le domaine de l'aide bilatérale au développement et concernant la *mesure* du rendement dans le cadre de ces rapports de responsabilité. Comme l'indique le paragraphe liminaire, nous nous intéressons ici aux enjeux auxquels renvoient trois types de rapports de responsabilité :

- les rapports de responsabilité entre l'organisme donateur d'une part et le gouvernement et la population de son propre pays d'autre part;
- les rapports de responsabilité entre l'organisme donateur et le gouvernement du pays en développement;
- les rapports de responsabilité entre le gouvernement du pays en développement et ses propres citoyens.

Méthodologie : nous nous sommes inspirés d'ouvrages spécialisés concernant les approches sectorielles et nous avons interrogé des représentants de l'ACDI, du Bureau du Vérificateur général (BVG), de la SIDA, de la DANIDA, du DFID, du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, de l'*Overseas Development Institute* (Londres) et de l'USAID.

2. Contexte – Les approches sectorielles

Au cours des années 1990, la façon dont l'aide au développement était fournie, sous forme de projets, a fait l'objet d'une grave contestation. On estimait que le système des projets contribuait à fragmenter l'aide au développement, car les multiples organismes donateurs poursuivaient « leurs propres » objectifs en ne portant pas suffisamment d'attention aux questions intra et extra-sectorielles et aux besoins et préférences du pays bénéficiaire. Les conséquences négatives de la perspective axée sur les projets étaient entre autres les suivantes :

- Une appropriation locale insuffisante des programmes de développement.
- Une surcharge de la capacité locale à coordonner la prolifération des relations avec les donateurs.
- Le manque de durabilité et de développement d'institutions.
- Le gaspillage des ressources de développement.
- La faiblesse de la gestion du secteur public.
- Une gestion éparpillée de l'aide au développement.

L'ACDI et d'autres organismes d'aide ont commencé à réagir en finançant des programmes plutôt que des projets. Les approches sectorielles représentent un mécanisme dont les organismes de développement se servent pour concrétiser la nouvelle perspective axée sur les programmes.

Les personnes qui cherchent une définition simple et rapide du concept d'approche sectorielle seront déçues. Comme l'expression elle-même l'indique, il s'agit d'une *approche* de l'aide au développement et non pas d'un ensemble de règles et de procédures clairement définies. Mais, comme les approches sectorielles traduisent un consensus croissant parmi les donateurs et les pays en développement au sujet d'une nouvelle perspective sur l'aide au développement, il est possible d'en décrire les principaux éléments en termes généraux. *L'idée centrale des approches sectorielles est que, dans un secteur donné d'un pays en développement, toutes les interventions importantes des*

donateurs devraient s'inscrire dans une stratégie sectorielle globale et renvoyer à un même budget, tous deux élaborés sous la direction du pays bénéficiaire.

Selon une définition provisoire assez bien acceptée parmi les praticiens, une approche sectorielle renvoie à une situation où

toutes les sources de financement importantes d'un secteur appuient une seule et même politique sectorielle et un seul et même programme de dépenses, sont sous la direction du gouvernement, emploient des méthodes communes et progressent vers l'objectif de s'appuyer sur le gouvernement pour distribuer les fonds et en rendre compte².

Dans leur forme idéale, les approches sectorielles s'appuient sur les objectifs sectoriels du pays en développement, sur sa politique sectorielle et sur son programme sectoriel. Au lieu de soutenir des projets distincts au sein d'un même secteur, les donateurs appuient tout le programme sectoriel. En bref, selon le modèle idéal d'approche sectorielle, les donateurs abandonnent le droit de choisir les projets qu'ils financent et s'efforcent plutôt d'être des adjuvants constructifs dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une politique ou d'un programme sectoriel.

En réalité, bien entendu, presque toutes les approches sectorielles actuelles sont bien loin de cet idéal. Toutes présentent d'importants symptômes de difficultés de croissance. En fait, à l'heure actuelle, nous ignorons si une approche sectorielle « idéale » est un concept réalisable sur le plan opérationnel. Mais, que cet idéal soit un jour réalisé ou non n'est pas la question. Ce qui importe, c'est plutôt que les donateurs reconnaissent qu'il vaut la peine de *s'orienter dans la direction* supposée par le modèle idéal. Leur volonté et leur capacité (et celles des pays qui sont leurs partenaires) de bouger dépendra en partie des facteurs dont nous parlons ici.

3. Qu'en est-il de la responsabilité dans le contexte d'une approche sectorielle?

Le nouveau paradigme

Quatre parties principales participent à la conception, à la prestation et à l'utilisation de l'aide bilatérale au développement : i) le donateur; ii) le gouvernement et la population du donateur; iii) le gouvernement du pays en développement (bénéficiaire direct de l'aide au développement); iv) les citoyens du pays en développement (les supposés bénéficiaires de l'aide au développement).

² Foster et coll. (2000), p. 1

Le passage du système de projets à la perspective sectorielle a des répercussions du point de vue de la responsabilité pour toutes ces parties. Il est tout à fait évident qu'il faut repenser les rapports de responsabilité entre les donateurs et les gouvernements des pays en développement. Mais d'autres rapports de responsabilité sont également en cause. Les approches sectorielles contraignent par exemple les organismes donateurs à trouver de nouveaux moyens de rendre compte de leur rendement au gouvernement et à la population de leur pays.

De plus, les approches sectorielles mettent l'accent sur les rapports de responsabilité entre le gouvernement du pays en développement et ses propres citoyens, qui sont censés être les bénéficiaires ultimes de l'aide au développement. Ce rapport de responsabilité – qui se trouve au cœur même de la qualité de gouvernance du pays en développement – a bien entendu toujours été indispensable au succès de l'aide au développement³. Cela dit, il a souvent été masqué par la perspective fragmentée du système de projets qui minimisait l'importance de la factorisation du mode de gouvernement du pays en développement dans les stratégies d'aide. Les approches sectorielles, par leur nature même, ne laissent guère la possibilité d'ignorer l'importance de la gouvernance dans l'aide au développement.

La figure 1 (p. 37) présente une hypothèse sur la manière dont le passage du système de projets aux approches sectorielles a des effets sur ces rapports de responsabilité fondamentaux. Dans les pays les plus pauvres et les plus dépendants de l'aide extérieure, des secteurs comme ceux de la santé et de l'éducation ne représentent guère qu'une série d'interventions unilatérales sous forme de projets financés par des donateurs différents et renvoyant à des dispositions propres en matière de responsabilité entre les donateurs et « leurs » projets. Selon le paradigme traditionnel (projets) (voir la moitié supérieure de la figure 1), la responsabilité est centrée sur le rapport entre l'organisme donateur externe et l'organisme chargé du projet sur le terrain, l'agent d'exécution canadien (AEC) pour employer la terminologie de l'ACDI. Un organisme chargé d'un projet comme un AEC a une identité distincte des ministères gouvernementaux ordinaires dans le pays en développement. Le cadre dans lequel il rend des comptes et assume ses responsabilités penche du côté *des besoins du donateur en matière de gestion de projet et de ses exigences en matière de reddition des comptes* et non pas du côté de ceux qui sont censés être les bénéficiaires du projet dans le pays en développement.

Dans la perspective du donateur, cette situation comporte certains avantages. Le rapport de responsabilité entre le donateur et l'organisme chargé du projet est relativement clair et simple. De plus, le donateur est en mesure de rendre compte assez simplement à son propre gouvernement du rendement de « son » portefeuille de projets dans les pays en

³ Bien que son importance ne soit reconnue que depuis peu de temps. Voir, par exemple, la Banque mondiale

développement. Il est capable dans bien des cas de présenter certaines réalisations obtenues dans le pays en développement comme le résultat direct de l'appui qu'il a fourni.

Malgré ces avantages, le paradigme de responsabilisation associé au système traditionnel de projets est dysfonctionnel. Plus important encore, lorsque la hiérarchie de la responsabilisation va de l'organisme chargé du projet sur le terrain au donateur, puis au gouvernement du donateur, le gouvernement et les citoyens du pays en développement sont *effectivement exclus* du cadre de responsabilisation. Dans ce cas, on ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce que le gouvernement du pays en développement prenne en charge les mesures de développement ou s'y sente énormément engagé.

Selon le paradigme de responsabilisation associé aux approches sectorielles (voir la moitié inférieure de la figure 1), le lieu géométrique de la responsabilité passe d'une multiplicité d'organismes de projet semi-autonomes aux institutions gouvernementales centrales du pays en développement. Cela suppose une transformation importante à la fois de l'*orientation* et de la *qualité* des rapports de responsabilité.

- Dans le modèle traditionnel axé sur les projets (moitié supérieure de la figure 1), la responsabilité va surtout vers *l'extérieur*, du pays en développement au donateur extérieur. Un organisme chargé d'exécuter un projet sur le terrain (un AEC par exemple) est surtout assujéti à une responsabilité à l'égard du donateur, qui impose des conditions de reddition des comptes déterminées dans bien des cas avec une faible participation des protagonistes locaux. Les rapports de responsabilité avec les protagonistes locaux – notamment les bénéficiaires locaux supposés – sont faibles.
- En termes de *qualité*, la responsabilité, dans le modèle traditionnel, est extrêmement fragmentée. Il y a une prolifération de rapports de responsabilité bilatéraux entre des projets et des donateurs particuliers. Dans ce cas, on n'est guère incité à associer les indicateurs de rendement des projets et leurs cadres de responsabilité aux objectifs et aux priorités sectoriels du gouvernement.

Dans le cadre des approches sectorielles, l'*orientation* de la responsabilité ne serait plus aussi axée sur l'extérieur, mais trouverait un équilibre plus convenable entre responsabilité intérieure et responsabilité extérieure. Le gouvernement du pays en développement assumerait la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre (de concert avec les donateurs extérieurs) une stratégie sectorielle et se tiendrait donc responsable *à la fois* devant ses propres citoyens *et* devant ses partenaires extérieurs de la qualité et du rendement de cette stratégie.

De même, la *qualité* de la responsabilité, au lieu d'être fragmentée, serait intégrée. Les donateurs, au lieu de s'intéresser séparément au rendement de « leurs propres » projets, collaboreraient pour aider le gouvernement du pays en développement à élaborer et mettre en œuvre une stratégie sectorielle nationale et à en suivre le rendement. Ce serait la stratégie et le programme sectoriels, plutôt que des sous-programmes ou des projets

constituants, qui seraient considérés par les donateurs comme le principal point d'interaction avec le gouvernement. Le rendement des projets ou des programmes distincts serait considéré en fonction de leur contribution au programme sectoriel global.

Le reste de notre analyse porte sur les répercussions, pour un donateur bilatéral comme l'ACDI, de ce changement de paradigme de la responsabilité que suppose l'adoption d'approches sectorielles. Nous examinerons cette transformation du point de vue des trois types de rapports de responsabilité énumérés plus haut :

- Les rapports de responsabilité entre l'organisme donateur d'une part et le gouvernement et la population de son propre pays d'autre part.
- Les rapports de responsabilité entre l'organisme donateur et le gouvernement du pays en développement.
- Les rapports de responsabilité entre le gouvernement du pays en développement et ses propres citoyens.

4. La responsabilité de l'organisme donateur à l'égard du gouvernement et de la population de son pays

Deux types de rapports de responsabilité structurent la relation entre l'organisme donateur et le gouvernement de son propre pays : la responsabilité du rendement du programme de l'organisme (c'est-à-dire en égard à l'efficacité et à l'efficience de ses opérations) et la responsabilité de la conformité au régime budgétaire (c'est-à-dire en égard à l'assurance que les ressources de l'organisme sont dépensées conformément au régime et aux dispositions budgétaires)⁴. Les deux types de responsabilité s'imposent et se complètent. La responsabilité de la conformité, plus « traditionnelle », repose sur une bonne utilisation des intrants et sur la production d'extrants. Quant à la responsabilité du rendement, elle est liée à l'insistance plus récente sur les « résultats », qui, à l'ACDI, se traduit par la mise en oeuvre de la GR⁵.

⁴ Ces deux types de rapports de responsabilité ne s'appliquent pas seulement aux organismes d'aide, mais à tous les organismes du secteur public.

⁵ L'ACDI fait une distinction entre « résultats sur le plan du développement » et « résultats opérationnels ». Voir ACDI (1998). Les premiers sont définis comme « changements réalisés dans le développement humain », pour lesquels l'ACDI partage la responsabilité avec les autres partenaires du développement; les seconds sont réputés désigner les pratiques, stratégies et procédures internes de l'Agence qui visent l'obtention de résultats en matière de développement. Ils englobent à la fois ce que nous appelons ici la « logique » fondée sur les résultats qui sous-tend les interventions de l'ACDI et le concept traditionnel de responsabilité reposant sur la conformité.

Nous nous intéressons dans cette section au rendement. La question de la conformité est abordée à la section 5.

Le rapport de responsabilité entre le donateur bilatéral et son propre gouvernement est une question particulièrement actuelle pour l'ACDI, car elle a fait l'objet, dans les années 1990, de critiques en matière d'imputabilité et de gestion du rendement. Un rapport du vérificateur général (VG) paru en 1993 a mis l'accent sur le fait que l'ACDI ne pratiquait pas une gestion axée sur les résultats. Le rapport invitait instamment l'Agence à passer à une gestion axée sur les résultats afin d'être en mesure de fournir aux Canadiens un portrait clair de ce qu'elle essayait de réaliser et des résultats qu'elle obtenait à cet égard⁶.

L'ACDI a accepté les conclusions du VG et s'est mise au travail pour élaborer et mettre en œuvre des modes de responsabilisation et de gestion du rendement axés sur les résultats. En 1996, l'Agence a introduit la « gestion axée sur les résultats » (GR), qui devait être désormais le principal mécanisme de gestion interne du rendement des programmes et de compte rendu externe du rendement pour le Parlement et les Canadiens.

La GR telle qu'elle est appliquée à l'ACDI consiste à définir les résultats escomptés des projets et programmes financés par l'Agence, à mesurer les progrès accomplis en direction de ces résultats et, enfin, à rendre compte des résultats finalement obtenus. La GR s'intéresse à la « chaîne des résultats » qui structure les étapes dans le cadre desquelles les intrants (ressources humaines, matérielles et financières) sont transformés en activités (projets et programmes), qui, à leur tour, produisent des retombées sur le plan du développement (transformation de la situation du développement humain dans les pays en développement). Ces retombées sont à leur tour réparties en trois catégories : les extrants (conséquences visibles et immédiates des projets et des programmes), les effets (effets à court ou à moyen terme des projets et programmes) et les impacts (effets plus larges, à long terme, des projets et programmes)⁷.

D'après un guide de la GR établi par l'ACDI à l'intention de son personnel, l'un des principaux éléments de la perspective de l'Agence en la matière est qu'il doit y avoir des *liens directs et démontrables* entre les intrants fournis par l'ACDI et les effets ou les impacts de cette aide dans le pays en développement. Le guide interne susmentionné indique que « les résultats sur le plan du développement doivent toujours refléter les changements réels de l'état du développement humain qui sont attribuables aux investissements de l'ACDI⁸. Par ailleurs, le *Cadre de responsabilisation de l'Agence*⁹

⁶ Bureau du Vérificateur général (1993), par. 8.

⁷ La gestion axée sur les résultats à l'ACDI : guide d'introduction aux concepts et principes. ACDI (1999).

⁸ *Ibid.*, p.

⁹ ACDI

laisse entrevoir une démarche plus nuancée, faisant observer que l'obligation de rendre compte des résultats de l'ACDI « doit être considérée dans le contexte de son mode de fonctionnement général, à savoir le partenariat »¹⁰. Et il poursuit en ces termes :

Prétendre que l'ACDI est responsable des résultats concrets obtenus au plan du développement uniquement lorsqu'elle contrôle pleinement la planification et la mise en oeuvre d'une initiative ainsi que les moyens d'action ne tient pas compte du fait que l'ACDI collabore avec de très nombreux partenaires qui contribuent eux aussi concrètement à l'atteinte des objectifs de développement ...¹¹

Le *Cadre de responsabilisation* en vient à la conclusion que, dans la plupart des cas, il est plus raisonnable de considérer que l'ACDI, pour ce qui est des résultats sur le plan du développement, partage la responsabilité avec ses partenaires (dont, bien entendu, le gouvernement du pays en développement lui-même).

Il reste une question à régler, que l'ACDI n'aborde ni dans son *Cadre de responsabilisation* ni dans son guide interne de la GR, à savoir la façon de traiter la responsabilité partagée dans le cadre de la GR. Faut-il, par exemple, continuer de rechercher des liens de causalité directe entre les interventions de l'ACDI et les résultats sur le plan du développement, au motif que l'Agence peut revendiquer une certaine part de responsabilité dans la réalisation de ces résultats? Ou serait-il plus productif, face à la réalité des approches sectorielles et autres perspectives de développement en partenariat, d'accorder moins d'importance à l'attribution des résultats pour s'attacher davantage aux modes de collaboration entre partenaires en vue de parvenir aux résultats souhaités?

Les deux démarches procèdent de la ferme conviction qu'il faut lier les activités aux résultats et que s'impose un suivi constant et attentif des résultats en matière de développement. Elles sont donc toutes deux conformes aux principes de la GR. Toutefois, nous ferons valoir ci-dessous que la seconde correspond davantage à l'esprit et aux réalités opérationnelles des approches sectorielles. Adapter la GR aux approches sectorielles, c'est se soucier moins de la cause d'un résultat donné, et davantage de la qualité de la logique ou du raisonnement axé sur les résultats qui sous-tend l'intervention au chapitre du développement; c'est aussi se préoccuper des ajustements à apporter continuellement aux activités de suivi, d'évaluation et de mise en oeuvre qui en accompagnent l'application.

Nouveau paradigme, mesures à l'ancienne. L'ACDI, comme d'autres organismes d'aide bilatéraux, pratique de moins en moins les modes d'intervention « à l'ancienne » en matière de développement. Un exemple classique de ce type d'intervention serait un projet d'infrastructure « briques et mortier » conçu et réalisé par des spécialistes extérieurs et fourni, clé en main, à des bénéficiaires relativement passifs dans un pays en

¹⁰ *Ibid.*, p.

¹¹ *Idem.*

développement. Ce qui est beaucoup plus intéressant aujourd'hui, ce sont des projets ou des programmes dont l'objectif est de promouvoir le développement institutionnel, le développement des capacités, une bonne gouvernance et des processus de participation. Les approches sectorielles en sont un exemple, comme le sont une grande partie des projets ordinaires qui composent actuellement le portefeuille de l'ACDI¹².

Dans ce nouveau style d'aide au développement privilégié par l'ACDI, la notion de partie extérieure offrant un produit à un pays bénéficiaire disparaît. Le nouveau paradigme renvoie à un groupe de protagonistes collaborant, par le biais d'un processus convenu, à la réalisation de programmes visant à produire les résultats souhaités dans le pays en développement. Autrement dit, ce dont nous sommes témoins, c'est le passage d'un mode d'aide au développement à l'ancienne à un style *global*.

L'ACDI et d'autres organismes d'aide ont déjà largement pris leurs distances à l'égard des projets à l'ancienne, mais l'état d'esprit et les techniques relatifs à la mesure du rendement sont restés les mêmes. Les styles actuels de GR et de mesure du rendement – qui dominent dans les secteurs publics du monde entier – conviennent mieux au mode à l'ancienne qu'au mode global d'aide au développement.

La GR, dans sa forme classique, s'appuie sur trois piliers : les résultats, l'attribution et le compte rendu annuel, ce dernier s'effectuant le plus souvent en fonction d'indicateurs qualitatifs plutôt strictement définis. L'hypothèse centrale est qu'un organisme gouvernemental (l'ACDI, par exemple) produit des résultats (dans un pays en développement) qui peuvent lui être directement attribuables, et que l'on peut rendre compte de résultats significatifs et quantifiables sur une base annuelle (parce que les gouvernements doivent rendre compte tous les ans à leurs assemblées législatives).

Pourquoi ce type de mesure convient-il au mode d'aide au développement à l'ancienne et non pas au mode global? Prenons l'exemple d'un projet de développement classique à l'ancienne, du type que l'ACDI n'entreprend d'ailleurs plus, disons : la construction d'une route. Ce projet

- est autonome et compte un ensemble relativement limité de participants identifiables, qui ont tous de rôles et des intérêts assez clairement définis et complémentaires;
- produit des extrants tangibles;

¹² L'un des agents de l'ACDI que nous avons interrogés dans le cadre de cette étude a fait observer que 80 à 90 pour cent des projets de l'ACDI comportent des caractéristiques propres aux approches sectorielles. En effet, nombreux sont les projets conçus et mis en oeuvre dans une perspective sectorielle générale, qui, par exemple, favorisent la prise en charge locale et attachent une grande importance au développement institutionnel et au renforcement des

- concerne des problèmes distincts et bien définis qui sont clairement situables physiquement;
- renvoie à une suite d'intrants, d'extrants et d'effets dont l'enchaînement est prévisible et relativement facile à observer et à quantifier;
- enchaîne les extrants et les effets dans un délai relativement court;
- comporte des relations de cause à effet relativement faciles à observer et à valider;
- renvoie à une conception et à une orientation que l'ACDI peut très facilement contrôler ou influencer.

Lorsqu'on l'applique en mettant l'accent sur l'attribution des résultats et en escomptant l'obtention de résultats significatifs (et de préférence quantifiables) selon un cycle annuel, la GR convient bien à ce type de projet (qui est cependant le genre de projet que l'ACDI ne soutient plus!). Le lien est relativement clair entre les intrants (main-d'œuvre, matériaux, conseils) et les extrants (une route), puis les effets constatés (utilisation de la route, réduction du délai de transport pour les producteurs, etc.). On peut observer la progression depuis les intrants jusqu'aux effets en relativement peu de temps (environ un an) et on peut distinguer très clairement *qui a fait quoi* et *qui est la cause de quoi*.

Mais ce mode d'utilisation de la GR ne convient pas aux nombreux projets d'inspiration sectorielle et aux quelques approches sectorielles qui caractérisent aujourd'hui le portefeuille de l'ACDI. Ces activités diffèrent considérablement des projets à l'ancienne pour les raisons suivantes :

- Ils ne sont pas autonomes, mais renvoient à un large réseau de participants.
- Leur portée dépasse généralement les extrants tangibles (ex. : immeubles, routes) pour viser des résultats systémiques et institutionnels.
- Ils visent des effets de haut niveau qui ne peuvent se concrétiser qu'à long terme.
- Les relations de cause à effet peuvent y être difficiles à observer directement.
- Ils sont le plus souvent assujettis à peu de contrôle ou d'influence par l'ACDI.

Les approches sectorielles¹³, de leur côté, soulèvent des difficultés eu égard à la mesure du rendement et au compte rendu, c'est-à-dire eu égard à deux des piliers de la GR à l'ACDI : i) le compte rendu annuel et ii) l'attribution des résultats.

Le compte rendu annuel des résultats. Les approches sectorielles s'intéressent à des effets plus importants, à l'échelle sectorielle, par exemple l'amélioration de la productivité agricole, la scolarisation, la qualité de l'enseignement, ou encore à des indicateurs de santé comme la mortalité infantile. Elles visent à produire des effets intangibles mais extrêmement importants dans des domaines tels que le développement institutionnel et la prise en charge locale. Bon nombre de ces résultats peuvent effectivement être mesurés, mais les changements significatifs ne s'inscrivent guère dans un cycle annuel et il est malaisé d'évaluer quantitativement des effets intangibles.

L'attribution des résultats. Cette question soulève des difficultés « techniques » et « philosophiques ». Sur le plan technique, il s'agit d'un problème de mesure complexe. Comment peut-on, dans le cadre d'une approche sectorielle, séparer des effets sectoriels les résultats qui peuvent être attribuables aux intrants ou aux interventions de tel ou tel donateur? Une approche sectorielle, comme nous l'avons vu, est une perspective globale de l'aide au développement. Il n'y a pas de lien direct entre les intrants de tel ou tel donateur et les résultats ultimes. Les donateurs regroupent leurs ressources, leurs idées et leurs influences et collaborent avec le pays hôte pour réaliser des objectifs sectoriels. Les divers éléments qui composent une approche sectorielle (financement, assistance technique et idées fournis par les donateurs, prise en charge et interventions de la part du pays hôte) se transforment en effets et impacts et, dans le processus, perdent leur identité initiale. À l'échelle des résultats intermédiaires ou ultimes (dans le cas de la scolarisation ou de la modification des statistiques de mortalité infantile, par exemple), il devient impossible de dire avec la moindre certitude que c'est l'ACDI qui est responsable de ceci ou que c'est le DFID qui est responsable de cela, etc.

La SIDA, organisme d'aide suédois, a mis en lumière ce problème fondamental dans un récent document de politique sur les approches sectorielles. Elle fait observer ce qui suit :

La transition du système de projets (...) a pour effet que les liens directs entre les contributions de la Suède et les activités particulières disparaissent. Le soutien que la Suède apporte aux programmes sectoriels est une contribution parmi beaucoup d'autres pour le développement d'un secteur. Cela suscite de nouvelles exigences : il faut comprendre les questions sectorielles et la façon dont la Suède participe au soutien du développement du secteur¹⁴.

¹³ Pour le reste de notre étude, nous nous intéresserons plus précisément aux approches sectorielles, conformément à notre mandat. Mais la même analyse s'applique aux nombreux projets « de type sectoriel » que l'ACDI entreprend.

¹⁴ SIDA (2000), p. 39. C'est nous qui

De même, un document récent du DFID sur les approches sectorielles faisait remarquer qu'il sera difficile de distinguer la contribution directe d'un donateur à tel ou tel impact de la contribution des autres partenaires¹⁵. Le VG du Canada, bien qu'il n'analyse pas explicitement les approches sectorielles, a soulevé la même question dans son examen des programmes bilatéraux de l'ACDI en 1998. Il a attiré l'attention sur la tendance croissante des donateurs à collaborer et conclu que les résultats ne seraient probablement plus directement attribuables à l'un ou l'autre. Il encourageait donc l'ACDI à rendre compte de ses activités *non pas* en démontrant en quoi ses intrants ont produit tel ou tel effet dans un pays en développement, mais plutôt en montrant comment ses projets ont contribué aux résultats d'ensemble. Dans une importante déclaration de principe concernant le compte rendu des résultats lorsque les donateurs travaillent en collaboration (comme dans le cas des approches sectorielles), le VG a indiqué ce qui suit :

L'important est d'obtenir des résultats durables sur le plan du développement, non de pouvoir les lier directement à l'intervention d'un donateur précis. Cette façon de communiquer l'information appuierait le virage amorcé par l'ACDI afin de mettre davantage l'accent sur les résultats en matière de développement, et permettrait de mieux rendre compte de l'utilisation efficace des fonds d'APD¹⁶.

Ces remarques officielles¹⁷ (et le point de vue exprimé par des hauts fonctionnaires du BVG dans les entrevues effectuées dans le cadre de cette étude) confirment que *le VG accueillerait favorablement une perspective axée sur les résultats qui renverrait moins à une attribution directe, causale, des résultats de développement aux intrants de l'ACDI et davantage à la description de la logique de la participation de l'ACDI, en même temps que d'autres donateurs, à un programme sectoriel global*. Lorsqu'on admet qu'il n'existe généralement pas de simple lien de cause à effet entre les interventions de tel ou tel donateur et l'obtention de résultats en matière de développement, il devient évident que tout bon gestionnaire axé sur les résultats doit plutôt rechercher le lien logique entre une intervention au chapitre du développement et le résultat souhaité. Au lieu de se demander si « l'action de l'ACDI a amené X à se produire dans le pays Y », le bon gestionnaire devrait plutôt se poser la question suivante :

« L'intervention de l'ACDI était-elle judicieuse en l'occurrence? Compte tenu du résultat recherché en matière de développement, était-il raisonnable pour l'ACDI d'agir comme elle l'a fait? »

La question philosophique associée à l'attribution des résultats concerne la motivation à laquelle renvoient les approches sectorielles. L'attribution directe et individuelle des

¹⁵ Norton et Bird (1998), p. 1.

¹⁶ Bureau du Vérificateur général du Canada (1998), par. 3.

¹⁷ Voir aussi Mayne

résultats de développement aux donateurs est le produit logique du système des projets, mais elle est contraire à l'esprit des approches sectorielles, qui considère les donateurs non pas comme des intervenants unilatéraux poursuivant leurs propres objectifs, mais comme les « protagonistes d'un programme sectoriel commun »¹⁸. L'attribution des résultats aux partenaires d'un programme sectoriel n'est pas seulement difficile ou impossible du point de vue méthodologique, elle est également sans pertinence et contre-productive dans ce genre de perspective.

Comme le faisait observer un ancien représentant du DFID dans le cadre d'une de nos entrevues, « on passe d'une rhétorique individuelle – j'ai, comme donateur, fait ceci ou cela – à une rhétorique collective – nous, en partenariat avec d'autres donateurs et avec le pays hôte, avons contribué à réaliser des objectifs sectoriels ».

La difficulté pour l'ACDI est d'adapter son mode de GR aux réalités des approches sectorielles. Il restera toujours extrêmement important pour l'Agence de suivre de près, d'analyser et de communiquer les résultats obtenus en matière de développement grâce aux interventions qu'elle appuie dans les divers pays. Les réalisations au chapitre du développement façonnent le cadre de fonctionnement de l'ACDI et constituent l'assise la plus solide pour la prise de décisions concernant la validité des approches du développement privilégiées par l'Agence. Mais il importe de faire la distinction entre gérer en vue de parvenir à des résultats et être tenu directement responsable des résultats obtenus¹⁹. Le principal problème est de passer à un mode de GR qui i) mette davantage l'accent sur la *logique du programme* que sur l'attribution des résultats et ii) tienne compte du fait que des résultats significatifs à l'échelle sectorielle peuvent ne pas être observables dans un délai d'un an. Rappelons que le VG, dans ses publications et dans les entrevues qu'il nous a accordées, a indiqué qu'il appuierait ce genre de démarche.

Recommandations

1. Le contexte d'une approche sectorielle ne doit pas excuser la faiblesse du système de compte rendu du rendement, mais il exige une réflexion. Si, donc, il n'est pas raisonnable, dans le cadre d'une approche sectorielle, de demander à l'ACDI de rendre compte de liens directs entre certains intrants et des résultats comparables à l'échelle du pays hôte, à quel égard et *comment* l'ACDI devrait-elle être tenue responsable?

Le Parlement et les Canadiens peuvent raisonnablement tenir l'ACDI responsable de la *qualité de sa stratégie* eu égard aux approches sectorielles. Les Canadiens peuvent

¹⁸ SIDA, *op. cit.*, p.

¹⁹ Ce qui rejoint la distinction entre résultats opérationnels et résultats sur le plan du développement faite dans le *Cadre de responsabilisation de l'Agence*. Voir ACDI (1998)

raisonnablement attendre de l'ACDI qu'elle rende compte de son traitement des approches sectorielles en général et de ses méthodes dans certains secteurs et pays à cet égard.

L'ACDI devrait être préparée, dans son rapport de rendement annuel, à rendre compte de questions comme les suivantes aux Canadiens :

Quelle est la stratégie globale de l'ACDI concernant les approches sectorielles?

- Comment l'ACDI décide-t-elle s'il convient d'adopter une approche sectorielle ou d'entreprendre un projet traditionnel pour offrir de l'aide au développement?
- Comment l'ACDI décide-t-elle des secteurs auxquels il convient d'appliquer une approche sectorielle?
- Comment l'ACDI adapte-t-elle ses règles et procédures d'administration et de gestion (par exemple concernant l'approvisionnement, les rapports financiers et le compte rendu du rendement) aux situations renvoyant à des approches sectorielles?

Quelles stratégies l'ACDI emploie-t-elle à l'échelle d'une approche sectorielle proprement dite, dans un pays donné et un secteur donné?

- Dans le cadre d'un pays donné, comment l'ACDI décide-t-elle s'il convient ou non d'appuyer une approche sectorielle?
- Dans le cadre d'un pays donné, comment l'ACDI décide-t-elle s'il convient d'adopter une stratégie sectorielle, et du degré d'engagement et de prise en charge à l'échelle locale?
- Dans le cadre d'un pays donné, comment l'ACDI évalue-t-elle l'avantage comparé qu'elle apporte à une approche sectorielle par rapport aux autres partenaires?

Quelle preuve l'ACDI a-t-elle que sa stratégie d'appui aux approches sectorielles est mise en œuvre aussi bien que possible?

- Dans le cadre d'une approche sectorielle donnée à laquelle participe l'ACDI :
 - A. Les donateurs et le pays hôte partagent-ils une stratégie claire et cohérente assortie d'indicateurs de rendement réalistes et mesurables à l'échelle sectorielle?
 - B. Existe-t-il un lien logique entre l'appui fourni par l'ACDI et les objectifs généraux de l'approche sectorielle?

C. L'ACDI a-t-elle fait tout ce qui était possible, dans les limites de ses pouvoirs et de ses ressources, et avec le maximum d'efficacité, pour appuyer les objectifs de l'approche sectorielle?

D. L'ACDI a-t-elle montré la volonté et la capacité de tirer les leçons de ses échecs et de ses succès et d'adapter ses méthodes en fonction de l'expérience acquise?

Quelle preuve l'ACDI a-t-elle que les approches sectorielles auxquelles elle participe réalisent leurs objectifs?

- Comment l'ACDI mesure-t-elle et contrôle-t-elle le rendement des approches sectorielles qu'elle appuie?

A. L'ACDI est-elle convaincue, en raison de ses propres efforts ou de ceux d'autres partenaires, que le pays qui reçoit une aide par le biais d'une approche sectorielle dispose des systèmes et procédures de gestion financière qui conviennent? Quelles mesures prend-elle pour pallier les insuffisances de la gestion financière locale?

B. Les approches sectorielles que soutient l'ACDI sont-elles assorties de cadres de rendement convenus entre les donateurs et le gouvernement du pays en développement et ces cadres s'inscrivent-ils dans des systèmes d'information de gestion appropriés?

C. Rend-on compte régulièrement du rendement en fonction du cadre de rendement convenu?

D. Si les approches sectorielles ne sont pas au départ assorties de cadres de rendement et de systèmes d'information de gestion, dispose-t-on d'un plan crédible pour les mettre en place dans un délai raisonnable?

2. Même si l'ACDI ne peut pas être tenue directement responsable des résultats sectoriels, elle doit cependant *retracer les résultats sectoriels et en rendre compte*. Ce n'est que par le repérage et l'analyse des résultats sectoriels que l'ACDI, le Parlement et les Canadiens peuvent évaluer la qualité et le rendement des approches sectorielles.

La question pour l'ACDI est de remplir ses obligations de compte rendu du rendement à court terme (annuel) tout en rendant justice à la nature « de longue portée » des approches sectorielles. Les Canadiens et le Parlement exigent des données de rendement annuelles, mais les effets auxquels visent les approches sectorielles en matière de développement évoluent lentement, et il ne sera pas possible d'observer de changements sensibles sur un cycle d'un an. L'ACDI doit donc faire preuve de créativité et de crédibilité dans le compte rendu de résultats à court et moyen terme qui, *effectivement*,

- démontrent un changement sensible sur une période d'un an;
- ont un lien avec les interventions financées par l'ACDI dans le cadre d'approches sectorielles;
- ont un rapport important avec les résultats à long terme qui sont l'objectif global de ces approches sectorielles.

L'ACDI doit donc se doter de la capacité d'expliquer aux Canadiens et au Parlement, d'une façon claire et crédible, i) le lien qui existe entre l'évolution à court terme (qui permettra de démontrer une transformation sensible sur une période d'un an) et les objectifs à plus long terme; et ii) le rôle que joue l'ACDI dans l'appui aux progrès accomplis entre les extrants à court terme et les produits à long terme (voir l'encadré 1).

Encadré 1: Compte rendu faisant le lien entre le court terme et le long terme

Supposons une approche sectorielle dans le domaine de la santé, dont l'un des objectifs serait une réduction importante de l'incidence du sida. On n'observerait pas de changements importants dans un délai de douze mois. Il faudrait peut-être cinq ans ou plus pour qu'une tendance significative se révèle. Entre-temps, l'ACDI serait tout de même contrainte de fournir des données de rendement annuelles. Il serait raisonnable de fournir des données annuelles sur la distribution et l'utilisation de condoms, sur la transformation de la sensibilisation aux liens entre le sida et des pratiques sexuelles non protégées, sur des éléments de preuve (données d'enquête, par exemple) attestant des changements dans les comportements sexuels, etc. Ces données ne concerneraient pas l'objectif global, mais elles fourniraient des éléments de preuve que l'approche sectorielle progresse (ou non) dans la bonne direction. Elles permettraient à la population de juger du sérieux de la stratégie sectorielle et de la qualité de la participation de l'ACDI à cette stratégie.

3. L'ACDI devrait ouvrir un dialogue destiné au Parlement et aux Canadiens concernant la nature à long terme des approches sectorielles, le compromis entre le compte rendu annuel et la preuve de résultats significatifs et l'utilisation des résultats intermédiaires comme indicateurs concrets et réalistes du rendement (bien qu'ils ne soient pas de premier choix). La question pour l'ACDI sera de consolider sa capacité de rendre compte des résultats aux Canadiens d'une manière qui décrive avec soin i) les objectifs à long terme d'une approche sectorielle, ii) les activités intermédiaires qui permettent la réalisation des objectifs de l'approche sectorielle et iii) le lien clair et compréhensible qui associe les activités intermédiaires aux objectifs à long terme.

5. La responsabilité du gouvernement du pays en développement à l'égard du gouvernement de l'organisme donateur

Comme nous l'avons vu, la perspective traditionnelle de l'aide au développement a donné lieu à des rapports de responsabilité fragmentés entre les donateurs et les pays en

Institut sur la gouvernance, Ottawa, Canada

www.iog.ca

développement. Chaque projet financé par un donateur renvoyait généralement à un régime de responsabilisation propre, de sorte que le gouvernement d'un pays en développement bénéficiaire de beaucoup d'aide risquait de faire face à des centaines de systèmes de responsabilisation différents, dont quelques-uns seulement (si tant est qu'il y en ait eu) étaient coordonnés ou pris en charge de façon importante par le gouvernement du pays en développement lui-même. Le résultat en a été le suivant :

- Surcharge des administrations publiques des pays en développement en raison de la nécessité de gérer une multitude de systèmes de responsabilisation.
- Impossibilité de développer la capacité locale de gestion des finances publiques.
- Faible engagement ou prise en charge à l'égard des projets de développement.

L'imputabilité suppose deux aspects dans la relation entre le donateur et le pays en développement : i) la « conformité », c.-à-d. la garantie que le gouvernement du pays en développement emploie les fonds conformément aux conditions de l'entente de financement, et ii) le rendement du projet ou du programme.

La conformité

Pour être sûrs de l'emploi correct des fonds consacrés aux projets et pour pouvoir en convaincre leurs parlements, les donateurs veulent absolument établir leurs propres systèmes de comptabilisation et de vérification de leurs projets dans le pays en développement. Cela répond à l'obligation des donateurs à l'égard de leur *propre* conformité aux conditions imposées par leurs gouvernements (voir p. 12). Les donateurs qui participent à des approches sectorielles évitent généralement de fournir directement des fonds par le biais du budget du pays bénéficiaires parce qu'ils ne croient guère à la qualité de la gestion des finances publiques à l'échelle locale. Plus fondamentalement, ils continuent de s'inquiéter de la profonde corruption qui caractérise le secteur public dans ces pays²⁰.

Les donateurs reconnaissent que la prolifération actuelle de dispositions de responsabilisation non coordonnées passant outre aux systèmes des gouvernements ne peut pas durer et est contre-productive. En fait, l'un des objectifs du passage du système des projets aux approches sectorielles est d'accélérer le développement de la capacité des gouvernements locaux à planifier et mettre en œuvre des programmes sectoriels. Cette forme de capacité cruciale ne sera pas développée tant que les donateurs continueront de contrôler les principaux aspects des systèmes de comptabilisation et de vérification

²⁰ Foster (2000), p. 22; Foster et coll. (2000a), p. 44; Grindle (1999), p. 4; Sida (2000), p. 33. Voir aussi le Rapport de l'atelier sur l'harmonisation des donateurs et l'ajustement des procédures de gestion et de contrôle financiers dans le cadre des programmes sectoriels, La Haye, 25-26 mai 2000 (Rapport à l'intention du groupe « d'optique commune »).

associés à l'aide au développement. La plupart des donateurs reconnaissent donc que l'une des caractéristiques des approches sectorielles doit être l'élimination progressive des dispositions de responsabilisation fragmentées et contrôlées par les donateurs eux-mêmes. Il y a consensus sur la manière dont cela pourrait se concrétiser, soit en deux stades : on commencerait par conclure une entente entre les donateurs et le pays bénéficiaire au sujet des « procédures communes de gestion et de compte rendu » (qui peuvent encore être extérieures aux procédures ordinaires de gestion du pays hôte), puis on finirait par « employer les procédures du gouvernement pour distribuer les fonds et en rendre compte »²¹.

Le dialogue entre les donateurs et les pays en développement concernant les méthodes communes de gestion financière s'inscrit dans la perspective de l'« harmonisation ». Un groupe de donateurs « d'optique commune »²² se rencontre régulièrement pour élaborer un consensus sur les moyens opérationnels de procéder à l'harmonisation. Jusqu'ici, les progrès sont lents. Une étude récente concluait que l'élaboration de procédures financières communes est la principale difficulté dans la mise en œuvre des approches sectorielles²³. Une enquête effectuée par le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) sur seize programmes à caractère sectoriel a permis de constater que 80 % s'appuyaient encore sur des procédures de distribution et de comptabilisation propres aux projets traditionnels²⁴.

Il y a cependant eu certains signes de progrès. L'enquête du PSA a permis de constater, par exemple, qu'un nombre important de donateurs attribuent une partie de leur contribution aux programmes sectoriels par le biais d'un soutien budgétaire direct en employant les procédures du gouvernement. De plus, on acquiert de l'expérience dans les procédures d'examen harmonisées propres aux approches sectorielles. Celles-ci restent extérieures au système de compte rendu et de comptabilisation du gouvernement hôte, mais elles représentent une tentative importante de la part de toutes les parties pour employer un système commun. L'harmonisation des procédures élimine la nécessité, pour chaque partenaire bilatéral, d'imposer ses propres exigences et ses propres missions de contrôle sur le terrain au pays hôte. Il s'agit d'un important tremplin pour l'élaboration de procédures gouvernementales normalisées en matière de compte rendu et de vérification qui pourraient gagner la confiance des donateurs et leur permettre d'acheminer l'aide au développement par le biais du budget du gouvernement hôte.

²¹ Foster et Fozzard (2000), p.

²² Le groupe inclut la Grande-Bretagne, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège, le Danemark et la Banque mondiale.

²³ Étude citée dans Foster et Fozzard (2000), p.

²⁴ *Idem.*

La participation actuelle de l'ACDI à l'approche sectorielle de l'éducation en Ouganda et l'approche sectorielle de la santé au Bangladesh sont des exemples prometteurs d'un processus d'examen commun fonctionnel²⁵. Tous les participants externes de ces approches sectorielles et les gouvernements en cause ont élaboré de concert un cadre de rendement commun (cibles et indicateurs de rendement). Les donateurs et le gouvernement se réunissent à intervalles réguliers (à titre formel et informel) pour examiner les rapports intérimaires, discuter des problèmes et s'entendre sur les étapes suivantes. Le système commun a remplacé une multitude de systèmes de compte rendu. Il demeure quelques problèmes techniques importants (il y a, par exemple, des écarts dans le système d'information de gestion qui appuie le cadre de rendement), mais l'ACDI estime que ces procédures d'examen communes sont une étape importante du point de vue de la qualité du dialogue entre les donateurs et le gouvernement et du point de vue de la prise en charge de la stratégie sectorielle et des programmes sectoriels par le gouvernement.

Les progrès ultérieurs en matière d'harmonisation des procédures et la possibilité, en fin de compte, que l'on emploie les procédures financières des gouvernements des pays hôtes dépendront de la mesure dans laquelle les gouvernements des pays en développement peuvent améliorer leur capacité à gérer les finances publiques et à régler le problème de la corruption des fonctionnaires. Le peu de confiance qu'ont les donateurs dans la capacité de gestion financière locale est le principal obstacle à la réalisation de l'idéal des approches sectorielles qui serait de se fier « aux procédures du gouvernement pour distribuer les fonds et en rendre compte »²⁶.

Le rendement des projets et des programmes

Une étude récente sur les approches sectorielles a permis de conclure que les leçons tirées de l'expérience des systèmes de responsabilisation dans les programmes dits « axés sur les politiques » ou « d'ajustement structurel » sont très utiles aux donateurs et aux pays en développement qui créent des rapports de responsabilité dans le cadre d'approches sectorielles²⁷. Les opérations d'ajustement structurel ne font pas partie du répertoire de l'ACDI, mais un bref examen des leçons tirées de ces expériences est utile ici, car ces leçons ont une influence profonde sur la façon dont les donateurs bilatéraux abordent désormais les rapports de responsabilité dans le cadre des approches sectorielles²⁸.

Les programmes axés sur les politiques comportent des similitudes conceptuelles importantes avec le modèle des approches sectorielles : i) ils s'intéressent à des politiques

²⁵ Il y a certainement d'autres exemples dans le portefeuille de l'ACDI. Nous n'avons pas procédé à une analyse exhaustive des approches sectorielles auxquelles l'ACDI

²⁶ C'est le consensus qu'ont révélé les entrevues que nous avons effectuées dans le cadre de cette étude. La citation est tirée de Foster et coll. (2000), p.

²⁷ Foster et coll. (2000a), p.

²⁸ *Idem.*

et non à des extrants physiques; ii) ils fournissent une aide budgétaire et non un financement au titre de dépenses particulières; iii) ils supposent souvent des consortiums de donateurs.

Les donateurs – notamment les organismes multilatéraux comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international – se servent de programmes axés sur les politiques pour encourager (ou contraindre) les pays en développement à transformer considérablement leurs politiques macro-économiques ou sectorielles. Les donateurs offrent une aide budgétaire en échange d'une entente avec le gouvernement du pays en développement dans le cadre de laquelle celui-ci s'engage à respecter une série (souvent longue et détaillée) de conditions relatives à la réforme des politiques. Le terme « conditionnalité » est devenu associé à ces types de programmes financés par des donateurs.

Les praticiens du développement estiment généralement que la conditionnalité n'a pas réussi à promouvoir des réformes durables. Dans un document récent, des économistes de la Banque mondiale concluaient que « après vingt ans d'expérience, on peut affirmer sans grand risque que la conditionnalité n'a pas donné lieu à des réformes fructueuses ». Selon les auteurs, c'est un mythe que de considérer que « les donateurs peuvent se servir de la conditionnalité pour s'assurer que les mauvais gouvernements seront contraints d'instaurer de bonnes politiques »²⁹.

Les ouvrages spécialisés attirent l'attention sur deux facteurs importants de l'échec de la conditionnalité : le manque de « prise en charge » des réformes proposées par les pays en développement et le manque d'esprit de décision des donateurs pour faire respecter les conditions. Les donateurs se sont montrés trop facilement disposés à croire – parfois pour des raisons ayant à voir avec leurs propres objectifs de distribution – qu'une entente officielle avec un gouvernement pour mettre en œuvre des réformes revenait à un engagement sincère. Les gouvernements des pays en développement, de leur côté, comprenaient que les donateurs avaient de puissantes raisons de ne pas interrompre les calendriers de distribution des fonds et étaient donc peu susceptibles de sanctionner les manquements aux engagements. La conditionnalité est donc passée par pertes et profits avec les pays qui n'ont guère ou pas d'intérêt pour les réformes et qui font des promesses qu'ils n'ont pas l'intention de tenir, en échange de quoi ils reçoivent une aide considérable qui n'a que peu ou pas du tout d'effet sur le plan du développement. Ainsi, « la conditionnalité a été l'occasion de perdre beaucoup d'argent, qui aurait pu servir efficacement ailleurs »³⁰.

La conditionnalité : des leçons pour les approches sectorielles. La leçon la plus importante qu'il faut tirer de cette malheureuse expérience est que les listes préalables de

²⁹ Collier et Dollar

³⁰ Collier et Dollar, *op.*

conditions détaillées en matière de politiques ne servent à rien et sont une perspective contre-productive des rapports de responsabilité entre le gouvernement du pays en développement et le donateur. *Aucune sorte de condition, si détaillée et directe qu'elle soit, concernant des réformes sectorielles ne saurait remplacer l'engagement ferme et sincère d'un gouvernement à procéder à ces réformes et à les prendre en charge.* N'importe quel gouvernement peut facilement signer un document officiel dans lequel il convient de rendre compte de l'application de réformes à un donateur. Les raisons que peut avoir un gouvernement de signer ce genre d'engagement même s'il n'a pas l'intention de le respecter sont puissantes lorsqu'il sait que le donateur hésitera à sanctionner les manquements aux engagements.

Un ancien économiste de la Banque mondiale, Ravi Kanbur, résume bien le consensus actuel :

(...) la principale question est de savoir s'il est possible ou souhaitable d'inciter à adopter des politiques et des stratégies un gouvernement qui n'y croit pas ou un peuple qui ne les appuiera pas. L'expérience montre que ces tentatives ne sont pas durables et qu'elles se font au détriment du processus de développement³¹.

Pour que les rapports de responsabilité soient sains entre les donateurs et les pays en développement dans le cadre d'approches sectorielles, *il faut que les donateurs se montrent sélectifs et choisissent les types de gouvernements qu'ils vont soutenir.* Si les donateurs restent toujours hésitants, jusqu'à un certain point, à sanctionner les pays en développement qui ne remplissent pas leurs engagements, il faut donc qu'ils agissent de façon à ne pas jouer le rôle malaisé de « policier ». Comment faire? Il s'agit d'accorder moins d'importance à la longue liste des réformes souhaitées et de créer plutôt des rapports avec des partenaires en développement qui ont *déjà* fait la preuve de leur engagement et pris en charge des réformes et avec qui les donateurs partagent une large vision sectorielle³².

Recommandations

Nous avons examiné les rapports de responsabilité entre les donateurs et les pays en développement sous deux angles : la conformité et le rendement des programmes. Notre analyse permet de circonscrire les répercussions opérationnelles suivantes pour l'ACDI en matière d'approches sectorielles.

³¹ Kanbur et Sandler (1999), p. 3. Au moment où nous écrivions, Kanbur travaillait pour la Banque mondiale.

³² Plus les conditions d'une entente de projet sont nombreuses et précises, plus le donateur craint que le gouvernement du pays en développement ne soit pas déterminé à procéder à des réformes. Voir Foster et coll. (2000a), p.

1. « Harmonisation » – des procédures communes de gestion et de compte rendu, dans la perspective à terme d'une utilisation des procédures du gouvernement pour distribuer les fonds et en rendre compte, sont l'orientation que prennent les approches sectorielles. Si l'ACDI a l'intention d'adopter largement le principe des approches sectorielles dans ses activités, elle doit examiner en détail ce que suppose la participation croissante à des approches sectorielles sur le plan de ses propres règles et procédures de contrôle et d'évaluation, de vérification, d'impartition des contrats et d'approvisionnement. L'ACDI devrait chercher à s'associer au groupe des donateurs « d'optique commune » sur l'harmonisation (voir plus haut) pour partager ses expériences et tirer les leçons des expériences des autres.

2. L'expérience de l'ACDI dans le domaine des approches sectorielles et celle d'autres donateurs représentent un savoir important mais sous-utilisé à cet égard. L'ACDI devrait accélérer ses efforts pour *promouvoir l'apprentissage et le partage des connaissances au sein de l'Agence* concernant l'expérience acquise en matière de rapports de responsabilité entre donateurs et pays en développement dans le cadre d'approches sectorielles. L'Agence pourrait s'y prendre de diverses manières, notamment comme suit :

- Appuyer les efforts pour documenter, sous une forme utile pour les agents de programme, l'expérience acquise par l'ACDI et d'autres donateurs dans le cadre de rapports de responsabilité associés à des approches sectorielles. Il s'agirait notamment de voir ce qui a marché, ce qui n'a pas marché et comment le succès ou l'échec s'expliquent.
- Promouvoir des forums formels et informels au sein de l'ACDI pour partager l'information relative aux approches sectorielles.
- Adopter des pratiques de gestion qui tiennent compte du comportement du personnel contribuant au partage des connaissances et à l'apprentissage organisationnel et qui le récompensent.

3. L'ACDI devrait, en parallèle avec sa participation à des approches sectorielles, encourager le développement de la capacité de gestion des finances publiques dans les pays où des approches sectorielles sont mises en œuvre. Tous les donateurs considèrent que le manque de capacité à gérer les finances publiques est un obstacle majeur à la mise en œuvre intégrale du modèle des approches sectorielles.

4. La tendance à l'adoption d'approches sectorielles suppose que l'ACDI renforce sa capacité à travailler en partenariat, à la fois avec les autres donateurs et avec les pays en développement. L'ACDI, aussi bien à l'échelle institutionnelle qu'à l'échelle des employés, devra s'habituer à fonctionner dans un environnement où ses propres visées sont secondaires comparativement aux objectifs d'une stratégie sectorielle « appartenant » au

gouvernement hôte et élaborée sous sa direction. Comme le fait observer l'Agence suédoise de développement international (SIDA),

le principe fondamental des approches sectorielles est que le soutien fourni par toutes les parties extérieures est assujéti aux objectifs de la politique et de la stratégie du pays eu égard au développement du secteur (...) ³³.

Pour être un partenaire efficace dans le cadre d'une approche sectorielle, l'ACDI devra donc accepter d'abandonner le droit de choisir les projets qu'elle financera, en contrepartie de quoi elle aura voix au chapitre dans l'élaboration de la stratégie sectorielle. *L'ACDI doit donc consolider sa capacité à exercer une influence (sans exercer de contrôle) à l'échelle de la stratégie sectorielle plutôt que sur le plan des projets détaillés.* Pour y parvenir, il faudrait une combinaison des ingrédients suivants :

- Soutien d'une culture globale renouvelée par le biais d'une ferme direction venue des cadres de l'Agence; notamment que les cadres supérieurs fassent clairement comprendre au personnel que « le partenariat » comme mode de comportement (qui risque de faire perdre une partie de sa visibilité à l'ACDI) est valorisé et récompensé.
 - Reconnaissance sans équivoque par les cadres supérieurs de l'ACDI que le besoin de « visibilité » de l'Agence, au Canada et à l'étranger, est d'importance secondaire par rapport à la responsabilité du succès des approches sectorielles, qu'elle partage avec les autres protagonistes.
- Formation interne et diffusion de l'information pour consolider les capacités actuelles du personnel en matière de réflexion et de négociation à l'échelle de stratégies sectorielles.
- Recrutement de nouveaux employés qui possèdent la combinaison de compétences et d'attitudes convenant aux exigences des approches sectorielles.

5. Les approches sectorielles n'auront de succès que si les gouvernements qui bénéficient de cette forme d'aide font preuve d'une ferme détermination et prennent en charge les réformes sectorielles. L'ACDI doit donc développer sa capacité à évaluer le degré de prise en charge et la détermination du pays avant de s'engager dans des programmes sectoriels. Il faut évidemment tenir compte du fait que le vrai degré de prise en charge du gouvernement ne sera connu qu'*après* l'adoption d'une approche sectorielle. Cela dit, on peut faire des efforts pour essayer d'évaluer le degré de prise en charge dès le début des opérations et élaborer des hypothèses sur la probabilité que cette prise en charge et cette détermination seront maintenues par la suite.

³³ Sida (2000), p.

L'évaluation du degré de prise en charge et de la détermination n'est pas une science. Elle varie selon la situation de chaque pays. Mais certains indicateurs généraux peuvent servir de point de départ³⁴ :

- La mesure dans laquelle le gouvernement semble disposé à prendre la direction des opérations sur les plans de la conception de l'approche sectorielle, de la recherche de sources de financement et de l'obtention de l'appui de donateurs.
- La mesure dans laquelle il y a un débat national sur la politique du secteur en question.
- Les antécédents du gouvernement lorsqu'il a dû faire des choix difficiles en matière de politiques.
- La mesure dans laquelle les politiques sectorielles sont entérinées par le Cabinet, les organismes centraux et d'autres protagonistes ayant le pouvoir d'appuyer ou de contrarier le programme sectoriel.
- La mesure dans laquelle les fonctionnaires connaissent et comprennent les rouages du programme sectoriel; l'évaluation informelle par les spécialistes sur le terrain du degré de prise en charge et de détermination du gouvernement.
- La mesure dans laquelle le gouvernement est déterminé à établir et à mettre en œuvre un cadre de rendement solide pour l'approche sectorielle.

6. La responsabilité du gouvernement du pays en développement à l'égard de ses citoyens

Nous verrons ici une forme d'imputabilité à laquelle les donateurs ne participent pas directement, mais à laquelle ils sont une tierce partie très intéressée : la responsabilité du gouvernement du pays en développement à l'égard de son propre peuple³⁵.

Les praticiens du développement s'intéressent de plus en plus au lien entre le développement économique et la qualité de la gouvernance dans un pays en développement. Les recherches effectuées par la Banque mondiale indiquent par exemple

³⁴ Foster et Fozzard (2000), p.60; Foster et coll. (2000b), p. 7

³⁵ La « responsabilité », pour les besoins de cette partie de notre étude, renvoie à l'obligation d'un gouvernement d'expliquer à son peuple ce qu'il fait et pourquoi il le fait et d'adapter ses politiques et ses programmes en fonction du bien

qu'il existe un lien puissant entre la corruption des fonctionnaires et le faible niveau des investissements dans les pays en développement³⁶.

Les conclusions relatives au lien entre gouvernance et développement s'appliquent également à l'imputabilité, puisque celle-ci, comme l'explique un politologue canadien, « est au cœur de la gouvernance dans les sociétés démocratiques »³⁷. Les gouvernements sur lesquels les citoyens n'exercent pas de fortes pressions pour qu'ils soient tenus responsables de leurs actes sont peu susceptibles d'élaborer des stratégies visant à une large croissance, au progrès social et à la réduction de la pauvreté. Ces régimes risquent plutôt de gouverner en faveur d'élites peu nombreuses, et notamment de classes sociales, ethniques ou économiques³⁸. La qualité des rapports de responsabilité entre le gouvernement d'un pays en développement et ses citoyens a donc des effets sur le contexte du développement économique et social. Elle affecte donc nécessairement aussi les possibilités de succès des approches sectorielles.

Les donateurs participant à des approches sectorielles ne sont peut-être pas en position de régler les questions de gouvernance ou d'imputabilité qui dépassent les questions sectorielles immédiates, mais ils doivent du moins rester conscients de l'interaction des facteurs liés à la gouvernance (notamment à l'imputabilité) et des questions sectorielles. Ils doivent être disposés à adapter les objectifs et les modalités des approches sectorielles aux réalités et aux limites de la gouvernance locale. Ils doivent même être disposés, dans certains cas extrêmes, à *résister au désir de participer à une approche sectorielle lorsque le contexte de la gouvernance est terriblement médiocre*. De fait, une étude récente des approches sectorielles fait valoir qu'on ne devrait adopter cette perspective que dans les pays où il existe une « *légitimité suffisante des structures gouvernementales* », ce qui suppose la responsabilisation des institutions publiques³⁹.

Comment ce raisonnement peut-il être mis en pratique? Considérons une approche sectorielle fictive dans le domaine de la santé. Il y a des chances que les donateurs s'intéressent à des questions directement liées au secteur de la santé : morbidité et mortalité, niveaux d'investissement dans les soins primaires, disponibilité et répartition des services de santé et de l'infrastructure sanitaire, écarts dans les indicateurs de santé et la prestation des services de santé selon le sexe, etc. Il se peut qu'ils n'aperçoivent pas le contexte local et national dans lequel s'inscrivent, sur les plans de la gouvernance et de l'imputabilité, la conception et la mise en œuvre des politiques sectorielles en matière de santé. Les facteurs liés à la gouvernance et à l'imputabilité ont des répercussions profondes sur des questions comme les suivantes :

³⁶ Banque mondiale (1997), ch.

³⁷ Thomas (1998), p. 348. Voir aussi Schacter

³⁸ Adam et O'Connell

³⁹ Gould et coll. (1998), p. 1. C'est l'auteur qui souligne.

- Quels sont les points de vue dont on tient compte dans les questions relevant de la politique sanitaire?
 - Tiendra-t-on compte du point de vue des pauvres et des marginaux ou le processus décisionnel appartiendra-t-il aux élites locales?
- La sensibilité des fournisseurs de services à la condition des pauvres et des marginaux.
 - Moins la responsabilité est une valeur dans le secteur public, moins les fournisseurs de services sont sensibles aux besoins des groupes traditionnellement « silencieux ».
- La durabilité des grandes réformes.
 - Les objectifs sectoriels qui sont importants pour les donateurs (ex. : des politiques et des pratiques de prestation de services plus équitables) peuvent être difficiles à maintenir pour le gouvernement parce qu'ils menacent le pouvoir de parties puissantes; faute de pressions solides et larges en faveur de la responsabilisation, le gouvernement peut être tenté de revenir aux pratiques que les approches sectorielles ont tenté d'éliminer.

À court terme, les donateurs peuvent maintenir les pressions sur le gouvernement pour qu'il honore ses engagements en matière de réduction de la pauvreté et de mesures répondant aux besoins des groupes défavorisés, mais toute stratégie qui dépend du maintien de l'intervention de donateurs extérieurs ne sera pas durable⁴⁰. Le seul moyen durable de maintenir des stratégies sectorielles solides et axées sur la réduction de la pauvreté est que des pressions *internes* issues de rapports de responsabilité solides entre le gouvernement et les citoyens contraignent le gouvernement à maintenir le cap.

Recommandations

1. L'ACDI doit adopter une perspective holistique qui permette au savoir acquis sur les questions reliant gouvernance et responsabilisation d'influencer les interventions sectorielles. Les spécialistes sectoriels doivent être sensibilisés aux questions liées à la gouvernance et être disposés à englober une analyse de la gouvernance dans leur processus décisionnel et dans le dialogue avec les pays homologues. Ils ne peuvent cependant pas le faire de leur propre chef. Les spécialistes de la gouvernance à l'ACDI devront donc développer une meilleure compréhension des liens entre questions de gouvernance et questions sectorielles.

⁴⁰ Kanbur et Sandler (1999), p.

2. L'ACDI devrait favoriser les liens entre réforme du secteur public dans le cadre d'approches sectorielles et réforme du secteur public à une plus vaste échelle, notamment lorsque cette réforme suscite une plus grande responsabilisation et participation à l'égard de l'élaboration des politiques et de la mise en œuvre et du contrôle de la prestation des services publics.

3. Dans le cadre d'approches sectorielles, l'ACDI devrait soutenir la possibilité que des groupes de la société civile exercent des pressions en faveur de la responsabilisation du gouvernement. Elle pourrait par exemple envisager, de concert avec d'autres donateurs, d'insister pour que le gouvernement diffuse largement l'information partagée par le groupe des donateurs sur les approches sectorielles dans le cadre des réunions d'examen formelles, par exemple des renseignements comme les objectifs sectoriels, les indicateurs de rendement et les données de rendement associés à l'approche sectorielle. Cela permettrait aux médias locaux et aux groupes de la société civile de suivre l'évolution du programme sectoriel et de tenir le gouvernement responsable de l'échec à atteindre les cibles prévues.

7. Conclusion

Si l'ACDI désire centrer ses interventions dans les pays en développement autour d'une perspective sectorielle, elle doit *repenser la gestion des rapports de responsabilité entre les principaux protagonistes de l'aide au développement*.

Il s'agit surtout de comprendre comment les approches sectorielles remettent en cause l'ancien paradigme de la responsabilité, qui domine le domaine de l'aide au développement depuis les années 1950. Les approches sectorielles sont l'expression d'un mécontentement à l'égard des rapports de responsabilité suscités par le système des projets, chaque intervention étant orientée en fonction des préoccupations propres à chaque donateur, le tout compromettant une approche sectorielle rationnelle conçue, prise en charge et décidée par le gouvernement du pays en développement. L'imputabilité, dans le nouveau paradigme qui se révèle, est donc centrée sur les éléments suivants :

- La qualité des programmes sectoriels qui peuvent être soutenus par de nombreux donateurs.
- La mesure dans laquelle les programmes sectoriels semblent susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs sectoriels à long terme.

Ce nouveau paradigme a deux répercussions cruciales :

- ***Il repositionne le donateur dans le rapport de responsabilité.***
 - Nous passons d'une situation où le donateur est au centre du rapport de responsabilité (le gouvernement du pays en développement *rend compte* au donateur) à une situation où le donateur et le pays en développement sont des partenaires désireux de faire réussir un programme sectoriel; le nouveau paradigme suppose que les donateurs et le gouvernement du pays en développement *assument ensemble la responsabilité* du succès de l'approche sectorielle.

- ***Il souligne la nécessité que le pays en développement prenne la direction de la conception et de la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle visant à répondre aux besoins de ses citoyens.***
 - Un rapport de responsabilité trop souvent oublié dans l'aide au développement – la responsabilité du gouvernement du pays en développement *à l'égard de ses citoyens* – est désormais au centre de la discussion.

La capacité de l'ACDI à adopter fructueusement la perspective sectorielle dépend en grande partie de sa capacité à s'adapter à ces deux répercussions du nouveau paradigme.

L'ACDI a déjà fait du chemin depuis sa perspective opérationnelle. Elle a fait des progrès considérables dans l'adaptation de ses méthodes à la logique sectorielle de la conception et de la mise en œuvre de projets. Beaucoup d'employés de l'ACDI ne manquent pas de faire remarquer que, même si les approches sectorielles ne sont pas officiellement le mode de fonctionnement de l'ACDI, un grand nombre de ses projets n'en ont pas moins les caractéristiques⁴¹.

L'ACDI a cependant du retard dans l'adaptation de sa « culture » interne et de ses pratiques en matière de responsabilité. L'Agence a associé son système de responsabilisation à un modèle d'aide au développement qu'elle n'applique plus, un modèle dominé par les projets d'infrastructure du type « briques et mortier », réalisés par des spécialistes extérieurs à l'intention de bénéficiaires relativement passifs dans le pays en développement concerné. L'ACDI doit dès lors envisager d'apporter des ajustements à sa façon d'appliquer la GR, de manière que celle-ci corresponde mieux aux réalités opérationnelles actuelles.

L'ACDI est déjà engagée dans un processus interne de réflexion sur ses propres méthodes, attitudes et approches. Elle songe notamment aux aspects suivants :

- Reformuler et rationaliser le système de planification et de compte rendu de l'Agence.

⁴¹ Voir la note

- Expérimenter de nouveaux modèles de fonctionnement avec les pays en développement qui sont ses partenaires.
- Consolider les modes de partage des connaissances et de l'apprentissage au sein de l'Agence.
- Adapter les pratiques et les procédures de l'Agence pour pouvoir employer les moyens proposés par le multi-donateur du nom de Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA)⁴².

Quelques entrevues avec des employés de l'ACDI participant à ces groupes de travail ont confirmé que la gestion de la responsabilité est ou doit être un élément important.

⁴² Le PSA est le principal forum de donateurs appuyant l'expérimentation d'approches sectorielles et le partage d'information à leur sujet.

La réflexion actuellement entamée sur le fonctionnement de l'ACDI ouvre la voie à une réévaluation de la façon dont l'Agence devrait remplir son rôle en matière de développement. Cela présente une possibilité importante eu égard aux questions soulevées ici. Si elles sont prises au sérieux, les questions relatives aux approches sectorielles et à la responsabilité exigeront une refonte majeure de la culture, des pratiques et des procédures de l'ACDI. L'Agence devra notamment, comme nous l'avons décrit plus en détail dans les sections qui précèdent :

- ***Rendre compte au Parlement et à la population d'une manière qui reflète sa responsabilité partagée avec les autres partenaires du développement***
 - Que l'ACDI doive gérer ses opérations en vue d'obtenir des résultats sur le plan du développement est une chose; qu'elle soit tenue de démontrer que ses apports ont directement produit ces résultats en est une autre, et c'est là une distinction très importante⁴³. La perspective sectorielle, qui met l'accent sur la responsabilité partagée et la collaboration entre multiples partenaires sous la direction générale du pays en développement, fait ressortir cette distinction. Les objectifs de développement des approches sectorielles ne se prêtent pas à l'attribution par l'ACDI ou par tout autre partenaire de tel ou tel résultat à ses seules interventions. Sans s'écarter des sains principes qui sous-tendent la gestion axée sur les résultats (GR), l'Agence devrait adapter ce mode de gestion en se rendant à l'évidence qu'il est souvent impossible d'établir une relation directe de cause à effet entre ses interventions et les retombées en matière de développement. Pour ce qui est de répondre de ses actes devant le Parlement et la population, l'ACDI devrait moins chercher à s'attribuer des résultats sur le plan du développement, et insister davantage sur la logique de ses interventions au vu des résultats souhaités sur le plan du développement. (*Voir les recommandations des pages 18 à 22*)
- ***Repenser la façon dont elle assume le rapport de responsabilité qu'il y a entre elle et le gouvernement du pays en développement.***
 - Du point de vue de sa propre gestion et de sa propre responsabilité, l'ACDI devra toujours tenir le pays en développement responsable de l'usage qu'il fait des ressources de développement canadiennes. Mais, pour remplir ses propres obligations en matière de reddition de comptes, l'Agence doit se doter de moyens qui reconnaissent que la question primordiale, dans la perspective du développement, n'est pas la responsabilité du gouvernement du pays en développement à l'égard de l'ACDI. L'Agence doit trouver un équilibre entre la responsabilité qu'elle doit assumer et la question qui est effectivement de première

⁴³ Ce qui rejoint la distinction entre résultats opérationnels et résultats sur le plan du développement faite dans le *Cadre de responsabilisation de l'Agence*. Voir ACDI

importance sur le plan du développement, à savoir la responsabilité partagée par l'ACDI, le gouvernement du pays en développement et d'autres protagonistes à l'égard du succès du programme sectoriel. (*Voir les recommandations des pages 27 à 30*)

- ***Intégrer une large perspective de la gouvernance dans la conception et la mise en œuvre des approches sectorielles.***
 - Le succès des approches sectorielles dépend de la capacité, mais aussi de la *volonté*, du gouvernement du pays en développement de soutenir la conception et la mise en œuvre de programmes sectoriels efficaces. Cela ne risque pas de se produire s'il n'existe pas de solide rapport de responsabilité entre le gouvernement du pays en développement et ses citoyens. Aucune perspective sectorielle ne saurait passer outre aux questions plus vastes relatives à la responsabilité et à la gouvernance dans le pays en développement. L'ACDI doit faire mieux pour *intégrer un savoir et des compétences en matière de gouvernance* à la conception et à la mise en œuvre d'approches sectorielles. La question de la gouvernance ne doit pas être un « supplément » dans une approche sectorielle, mais bien en être un élément constituant fondamental. (*Voir les recommandations de la page 32*)

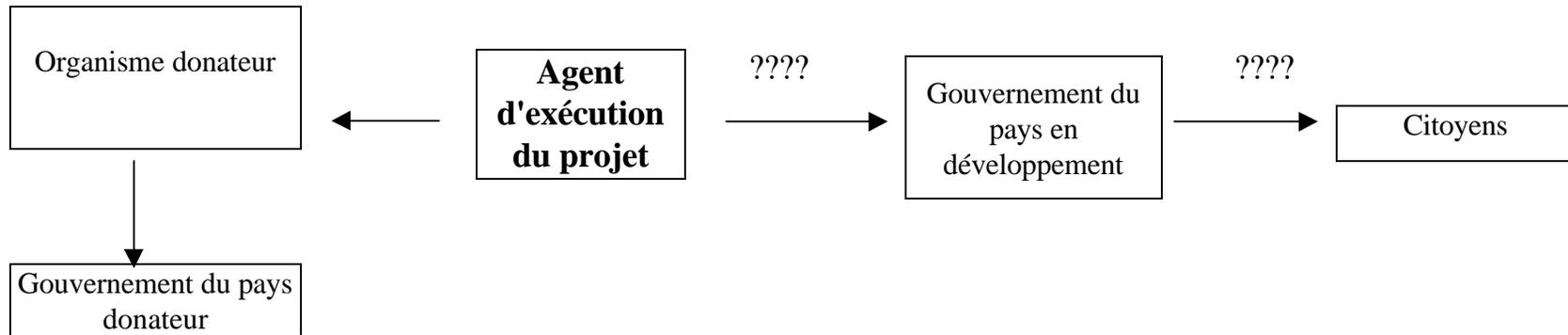
Il ne sera pas facile de faire des progrès sur ces trois fronts. Ils supposent non seulement une transformation de la culture de l'ACDI, mais aussi des changements à la manière dont l'Agence entre en rapport avec les pays en développement et dont elle rend compte au Parlement, aux Canadiens et aux organismes centraux comme le Vérificateur général.

Les conditions du succès, si l'ACDI essaie d'adapter sa perspective sur la responsabilité, ne sont pas sans rappeler celles des pays en développement eux-mêmes eu égard aux approches sectorielles. Il y faut une direction soutenue de la part des cadres supérieurs, une prise en charge solide à tous les niveaux et un degré de tolérance pour pouvoir expérimenter et se tromper à court terme, et enfin le rappel constant de l'objectif à long terme.

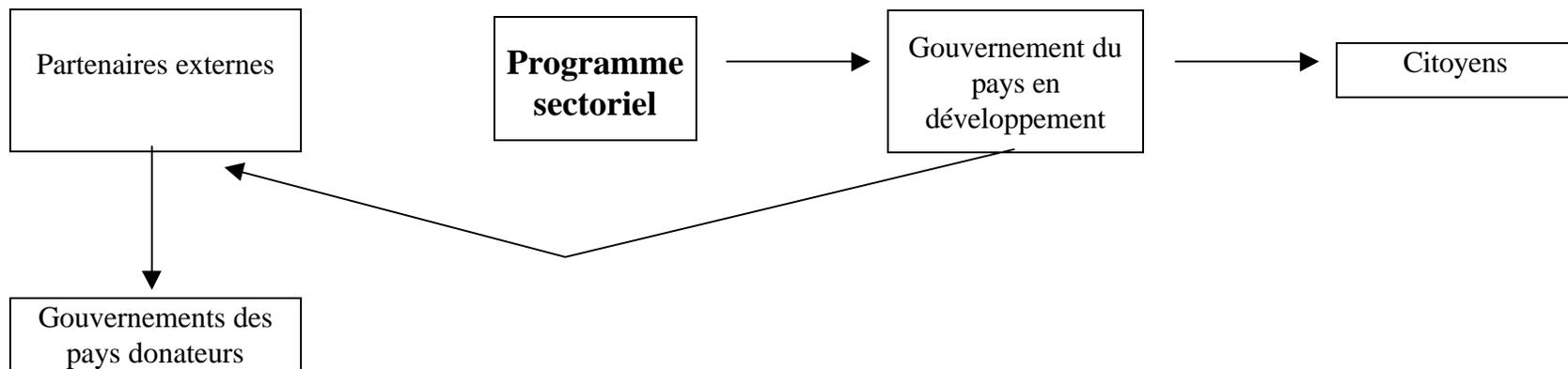
Une ferme direction de la part des cadres supérieurs de l'Agence est la condition la plus importante de toutes. C'est la transformation de l'organisation qui est en jeu, et c'est un processus qui crée souvent des sentiments de désarroi et de vulnérabilité parmi les employés. Pour que le changement prenne racine, il faut une grande mesure de *confiance organisationnelle*. Le personnel doit être certain que les cadres supérieurs soutiennent le mouvement et y sont engagés et qu'ils savent que les échecs occasionnels sont inévitables et font partie d'un processus de transformation sain. Faute de quoi, les nouveaux modes de responsabilisation que supposent les approches sectorielles risquent d'être considérés comme une autre mode, qui passera elle aussi, dans le domaine du développement.

Figure 1: *Transformation des rapports de responsabilité*

Actuel ...



L'avenir? ...



Bibliographie

ACDI (1999). *La gestion axée sur les résultats à l'ACDI : Guide d'introduction aux concepts et aux principes*. Agence canadienne de développement international (Direction de la gestion axée sur les résultats). Hull.

_____ (1998). *Le Cadre de responsabilisation de l'Agence*. Agence canadienne de développement international. Hull.

Adam, Christopher S. et O'Connell, Stephen A., « Aid, Taxation and

Development : Analytical Perspectives on Aid Effectiveness in Sub-Saharan Africa », University of Oxford, Oxford, 1997.

Angers, Monique, « Sector-Wide Approach: The Canadian Experience in Bangladesh. To Pool or Not? A Discussion Paper », inédit, Agence canadienne de développement international, Hull, 2000.

Collier, Paul, « Conditionality, Dependence and Coordination: Three Current Debates in Aid Policy », version provisoire, Banque mondiale, Washington, 1999.

Collier, Paul et Dollar, David, « Target Aid to Performance not Promises », *Development Outreach*, Institut de la Banque mondiale, automne 1999.

Foster, Mick et Fozzard, Adrian, *Aid and Public Expenditure* (DFID Economists' Manual), Overseas Development Institute, Londres, 2000.

Foster, Mick et coll., « Current Issues in Sector-Wide Approaches for Health Development », Organisation mondiale de la santé, Rome, 2000.

_____, « The Status of Sector Wide Approaches », Overseas Development Institute, Londres, 2000a.

_____, « What's different about agricultural SWAps? », Overseas Development Institute, Londres, 2000b.

Gould, Jeremy et coll., « How Sectoral Programs Work » (Policy Papers 1/1998), Université d'Helsinki, Institute of Development Studies, Helsinki, 1998.

Grindle, John, « Donor Harmonisation in Sector Programmes. Issues and Challenges », Ireland Aid, Dublin, 1999 (<http://www.irlgov.ie/iveagh/irishaid/paper1.htm>).

Jones, Stephen, « The Limits of Conditionality: Implications for Bilateral Donor Support for Sector Wide Approaches », Danida, Copenhague, 2000.

Kanbur, Ravi et Sandler, Todd, « A Radical Approach to Development Assistance », *Development Outreach*, Institut de la Banque mondiale, automne 1999.

Mayne, John, « Régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures de rendement », Bureau du Vérificateur général, Ottawa, 1999.

O'Donnell, Guillermo, « Horizontal Accountability in New Democracies », dans Schedler, Andreas et coll. (dir. de la publ.), 1999.

Bureau du Vérificateur général du Canada, « Agence canadienne de développement international – Les programmes géographiques », Ottawa, 1998.

_____, « Agence canadienne de développement international – Programmes bilatéraux de développement économique et social », Ottawa, 1993.

Schacter, Mark, « When Accountability Fails. A Framework for Diagnosis and Action. », (Policy Brief n° 9), Institut sur la gouvernance, Ottawa (à paraître dans *Isuma*), 2000.
<http://www.iog.ca/publications/policybrief9.pdf>

Schedler, Andreas et coll. (dir. de la publ.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder et Londres, 1999.

Sida, *Sida's Policy for Sector Programme Support and Provisional Guidelines*, 2000.

Thomas, Paul G., « La nature changeante de l'imputabilité », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie (dir. de la publ.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Centre canadien de gestion, Ottawa, 1998.

Banque mondiale, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press, New York, 1998.

_____, *Rapport sur le développement dans le monde, 1997. L'État dans un monde en mutation*, Banque mondiale, Washington (D.C.), 1998.

Liste des personnes interrogées

(Nous remercions les personnes ci-dessous de nous avoir consacré du temps et d'avoir partagé leurs idées avec nous. Toute erreur de fait ou d'interprétation demeure cependant nôtre uniquement.)

Heather Baser, ACDI

Charles Bassett, ACDI

Pascal Desbiens, ACDI

Bryce Fieldhouse, ACDI

Anne Lavender, ACDI

Nicole Mendenhall, ACDI

Luke Myers, ACDI

Bill Singleton, ACDI

John Hitchinson, Bureau du Vérificateur général

John Mayne, Bureau du Vérificateur général

Jeremy Clarke, DFID

Catherine Corson, USAID

Mick Foster, *Overseas Development Institute* (R.-U.)

Ingemar Gustaffson, SIDA

Finn Schleimann, DANIDA