



Agence canadienne de  
développement international

Canadian International  
Development Agency

# Express sur le développement



**Les approche-programmes:**

**Une nouvelle façon d'opérer**

Agence canadienne de développement international  
200, promenade du Portage  
Gatineau (Québec)  
K1A 0G4  
Tél.: (819) 997-5006  
Sans frais : 1-800-230-6349  
Télécopieur : (819) 953-6088  
(Pour les malentendants et les personnes atteintes  
de troubles de la parole (ATS) seulement: (819) 953-5023  
Sans frais pour les malentendants et les personnes atteintes  
de troubles de la parole (ATS) seulement : 1-800-331-5018)  
Courriel : [info@acdi-cida.gc.ca](mailto:info@acdi-cida.gc.ca)

**Canada**



# EXPRESS

## SUR LE DÉVELOPPEMENT

AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL – DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES

N° 3

DÉCEMBRE 2003

### ANNONCE

Nous profitons de la parution de ce dernier numéro d'Express sur le développement pour annoncer le lancement, au début de 2004, de *La revue des politiques et des pratiques du développement*. La Direction de la recherche et de l'analyse (YAR) de la Direction générale des politiques, tient à remercier tous ceux qui ont contribué à la publication de l'Express sur le développement.

## Les approches-programmes : Une nouvelle façon d'opérer

par Réal Lavergne\*

### Introduction

En septembre 2002, l'ACDI a rendu public le document intitulé *Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur de l'aide internationale plus efficace*. Cet événement représentait l'aboutissement d'un processus de consultation de deux ans et apportait un certain nombre de modifications à la politique d'aide de l'ACDI dont l'influence se faisait déjà sentir. L'une de ces modifications est le recours aux « approches-programmes » par opposition au mécanisme des projets pour mettre en œuvre la coopération au développement. Ce changement stratégique nous fait poser des questions sur le bien-fondé de cette démarche, sa signification et ses implications pour le programme d'aide du

Canada. Le présent document met en lumière certaines de ces questions.

On s'entend de plus en plus à l'échelle internationale pour dire que l'approche-programme est une approche au développement fort prometteuse. Le présent document explique le raisonnement derrière ce point de vue et présente les implications que cette nouvelle vision aura pour l'ACDI. La transition aux approches-programmes entraîne un recul par rapport aux projets et la raison-d'être des approches-programmes se définit donc en fonction des faiblesses de l'approche-projet. Cependant, le but n'est pas de présenter les approches-programmes comme étant la meilleure solution dans tous les contextes ni de sous-estimer les difficultés que peuvent poser de

telles approches. Les projets conservent leur utilité, soit comme initiatives autonomes, soit dans le contexte des approches-programmes. En outre, il ne faudrait pas sous-estimer les difficultés que peut poser la réalisation des approches-programmes. C'est en connaissance de cause qu'il faudra chercher l'équilibre à atteindre entre les projets et les approches-programmes à l'ACDI et déterminer la vitesse à laquelle devrait se faire la transition à l'approche-programme.

Les approches-programmes reposent sur un ensemble de principes d'efficacité de l'aide, considérés comme essentiels à la réussite et à la viabilité des efforts de coopération pour le développement et qui ont graduellement été intégrés à la



Agence canadienne de développement international Canadian International Development Agency

\* Ce numéro a été rédigé par Réal Lavergne, conseiller principal, Analyse et recherche, à la Direction générale des politiques à l'ACDI. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les politiques de l'ACDI. Le contenu du bulletin ne doit aucunement être interprété comme modifiant ou révisant les politiques actuelles de l'Agence.

programmation à l'ACDI. Les approches-programmes ne sont pas sans relation avec ce qui a été fait dans le passé. Cependant, le changement de la politique de l'ACDI en faveur des approches-programmes souligne ces principes d'efficacité de l'aide encore davantage, tout en apportant cohérence et systématisation à la programmation.

## 1. LA JUSTIFICATION DES APPROCHES-PROGRAMMES

Le secteur de l'éducation au Mozambique est grandement tributaire de l'assistance internationale. Jusqu'à très récemment, le principal mode d'appui offert par la communauté internationale se faisait par le biais de projets réalisés par des agences d'exécution ou des bureaux de gestion de projets. Bien que cette approche convenait admirablement pour assurer le contrôle financier et la qualité des projets individuels, l'effet cumulatif n'a fait que miner la capacité déjà limitée des institutions gouvernementales locales.

En 1999, quatorze Mozambicains qui tenaient des postes importants dans des organisations de la société civile, des institutions d'éducation et du ministère de l'Éducation (MINED) ont été interviewés dans le cadre d'une étude portant sur les divers arrangements de partenariat entre les ministères d'éducation et la communauté des donateurs (Takala et Marope 2003). Cette étude fut menée au moment où le Mozambique allait lancer un plan stratégique pour le secteur de l'éducation sous la forme d'approche sectorielle et les

répondants furent priés de faire des commentaires sur l'efficacité de l'approche-projet. Les Mozambicains présentèrent des critiques sévères. Ils notèrent, entre autres, l'effet négatif qu'avait l'approche-projet sur la faculté du MINED à établir des priorités et allouer des ressources parmi les divers sous-secteurs, les provinces et les districts. Ils notèrent aussi le faible cheminement de l'information entre les gestionnaires de projets et le MINED et les implications négatives de ces lacunes sur l'imputabilité et la transparence. Ils ajoutèrent enfin que les multiples procédures et exigences des bailleurs de fonds diluaient la capacité de gestion du MINED. Somme toute, il leur était impossible de rationaliser leur propre système d'éducation ou de renforcer les capacités institutionnelles et l'imputabilité du MINED d'une façon généralisée.

Avec les années, des critiques semblables venant des donateurs comme des bénéficiaires ont contribué à aboutir à un consensus international croissant favorisant l'approche-programme. Tel que noté plus tôt, les projets continuent à avoir un rôle à jouer dans la coopération au développement et seront utilisés à l'avenir dans diverses circonstances. Toutefois, l'approche-projet présente un certain nombre de lacunes qui sont d'une importance particulière surtout pour des pays hautement dépendants de l'aide internationale, comme le Mozambique. Tel que décrit dans *Le Canada contribue à un monde meilleur* et dans d'autres documents, ces limites sont les suivantes :

- Les projets ont tendance à miner la prise en charge locale du développement, dû au niveau élevé de contrôle maintenu par les donateurs dans le choix, la conception et la mise en œuvre.
- La multiplicité des projets va à l'encontre d'une planification cohérente des ressources et mène à la duplication ou à la dispersion des efforts ainsi qu'à des déséquilibres dans l'utilisation des ressources. Cela est attribuable en partie au fait que les donateurs veulent assurer la réussite de « leurs projets » en investissant fortement dans leurs domaines d'intervention aux dépens d'autres priorités. Les projets ont tendance à créer des déséquilibres également entre les dépenses d'investissement, favorisées par les donateurs, et les dépenses courantes.
- Il est difficile dans l'approche-projet de tenir compte des facteurs contextuels qui peuvent en compromettre l'impact. Par exemple, un projet peut comporter la formation des fonctionnaires, mais cette formation pourrait mener à rien sans une réforme de la fonction publique qui contribuerait à motiver les fonctionnaires à mettre à profit et à perfectionner leurs nouvelles compétences.
- Les projets favorisent la concentration des efforts sur des tâches et des fonctions opérationnelles (définition des rôles et responsabilités, élaboration de plans et d'échéanciers, etc.) au détriment des tâches et des fonctions stratégiques.

- En mettant l'accent sur la responsabilité des bénéficiaires auprès des donateurs, les projets peuvent miner ou entraver la mise en place de structures locales de reddition des comptes.
- Les projets minent souvent l'efficacité des systèmes gouvernementaux parce qu'ils dépendent souvent de structures de gestion des projets et de dotations parallèles, qui court-circuitent le gouvernement. Cela peut avoir comme conséquence de drainer la main-d'œuvre de haut niveau de la fonction publique vers des postes comportant une rémunération plus élevée au sein de projets de développement.
- Enfin, les projets constituent souvent un important fardeau administratif pour les organismes des pays en développement qui sont aux prises avec la négociation, la gestion et l'établissement de rapports relativement à un grand nombre de projets financés par différents donateurs qui ont des exigences différentes en matière de systèmes de gestion financière, d'échéanciers, d'approbation et d'établissement des rapports. Ces actions constituent des « exodes de capacités » envers les institutions qui sont déjà aux prises avec une capacité limitée.

De plus en plus, au cours des dernières années, on a reconnu la valeur de ces critiques envers l'approche-projet et ce sont elles qui ont détourné l'attention vers l'approche-programme. Les

approches-programmes reposent sur un certain nombre de principes considérés comme essentiels au développement efficace par la communauté internationale. Ceux-ci sous-tendent l'énoncé politique de l'ACDI dans *Le Canada contribue à un monde meilleur*. Ces principes sont les suivants :

- la prise en charge locale
- l'amélioration de la coordination entre les donateurs où ce sont les pays bénéficiaires qui sont principalement responsables de la coordination de la coopération au développement de leur pays avec les autres pays ou les autres institutions
- des partenariats renforcés, reposant sur une définition claire des buts et des responsabilités
- une vision à long terme du développement durable qui accorde une importance accrue au développement des capacités institutionnelles, aux questions de gouvernance et à la participation de la société civile
- l'adoption d'une approche axée sur les résultats et le renforcement du suivi et de l'évaluation des programmes de développement.

Les études de la Banque mondiale (Banque mondiale 1998, 2002) offrent des preuves convaincantes que la bonne gouvernance et un solide environnement politique sont parmi les facteurs les plus importants pour avoir une aide efficace et réaliser des progrès de développement. Il y a également un consensus grandissant sur l'importance fondamentale que représente le développement

institutionnel dans les pays en voie de développement et le rôle utile que les approches-programmes peuvent jouer à promouvoir le développement. La Commission européenne (CE) résume avec éloquence les enjeux en justifiant la transition à l'approche-programme et l'effet crucial de cette dernière sur la capacité institutionnelle des pays en développement :

- Comme les projets n'étaient pas liés aux systèmes gouvernementaux, en particulier aux systèmes de planification et d'exécution budgétaire, de comptabilité, d'approvisionnement et de gestion du rendement, ils ont perdu une occasion de renforcer les systèmes gouvernementaux et ils ont fini par nuire à leur crédibilité et réduire leur efficacité, même dans des secteurs d'activité gouvernementale qui n'étaient pas directement touchés. En même temps, la primauté donnée aux demandes des donateurs en matière de reddition des comptes a contraint de plus en plus les gouvernements de rendre des comptes aux donateurs plutôt qu'à leur parlement et à leurs populations.
- En résumé, ces critiques ont mis en relief deux problèmes fondamentaux : premièrement, les projets financés par l'aide, presque par définition, contournaient les structures et les systèmes gouvernementaux; deuxièmement, l'utilisation des processus d'approbation et d'examen des donateurs éliminait presque inévitablement la prise en charge par le gouvernement

local; par conséquent, les priorités et les choix gouvernementaux en matière de sélection de projets étaient difficiles à imposer. Cela a eu des conséquences graves pour le développement à long terme des capacités institutionnelles :

*Les agences d'aide ont longtemps tenté de « protéger » leurs projets en recourant à des initiatives d'assistance technique autonomes, à des unités de mise en œuvre indépendantes et à des spécialistes étrangers, au lieu de chercher à améliorer l'environnement institutionnel en vue de la prestation de services [...] Ils n'ont pas réussi à améliorer les services à court terme, ni à susciter des changements institutionnels à long terme (Banque mondiale, 1998).*

...Les leçons tirées de ces évaluations ont été intégrées de plus en plus dans les politiques de la Commission européenne et d'autres organismes de financement bilatéraux et multilatéraux. Au cours des dernières années, des efforts importants ont été faits pour s'assurer que les projets s'inscrivent dans une politique nationale et pour améliorer la coordination des donateurs. Toutefois, une telle approche ne suffit pas lorsqu'il existe encore un grand nombre de projets et que les structures d'élaboration des politiques, de budgétisation et de planification sont faibles. (Commission européenne, 2003).

## II. LES CARACTERISTIQUES DES APPROCHES-PROGRAMMES

Selon l'ACDI, *une approche-programme est un mode de coopération pour le développement qui repose sur le principe de l'appui coordonné à un programme de développement pris en charge localement*, tel qu'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, un programme sectoriel, un programme thématique ou du programme d'une organisation donnée. Le concept est relativement flexible et peut accommoder une variété d'interventions, de partenaires hôtes, de mécanismes de financement et de programmes.

Les approches-programmes comportent les éléments suivants :

- le leadership exercé par le pays ou par l'organisation hôte;
- un cadre budgétaire et de programmation unique;
- un processus formel de coordination entre les donateurs et d'harmonisation des procédures relativement à la présentation de rapports, la budgétisation, la gestion financière et l'approvisionnement;
- des efforts en vue d'accroître l'utilisation des systèmes locaux par rapport à la conception et à la mise en œuvre des programmes, à la gestion financière, au suivi et à l'évaluation.

Les approches-programmes se partagent la prise de décision et celle-ci joue un rôle central; par conséquent, les approches-programmes supposent l'imputabilité partagée pour les

résultats obtenus en partenariat avec d'autres. Ce qui importe, c'est l'orientation du changement- vers une plus grande prise en charge locale et une plus grande capacité institutionnelle- plutôt que l'état d'avancement déjà atteint par rapport aux différents aspects de l'approche. L'élaboration des éléments d'un programme efficace peut prendre beaucoup de temps et, une fois établis, ces éléments continueront à évoluer.

Il existe plusieurs catégories d'approches-programmes. Les plus connues sont les approches sectorielles qui appuient un programme de développement couvrant tout un secteur, tel que l'éducation ou la santé. Toutefois, il se peut qu'une approche-programme soit utilisée dans toute une série de circonstances autres que les approches-programmes. Par exemple, une approche-programme multisectorielle peut être adoptée pour l'ensemble de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) d'un pays. En effet, à mesure qu'un nombre grandissant de pays mettent au point leur SRP, les donateurs ont davantage tendance à les appuyer au moyen d'une aide budgétaire à l'échelle élargie. On peut aussi envisager le recours aux approches-programmes lorsqu'un nombre de pays sont impliqués, comme c'est le cas dans l'Initiative du bassin du Nil, à laquelle participent dix pays africains. À l'intérieur d'un pays, on pourrait envisager des initiatives au niveau d'une seule province ou d'un état dans des grands pays comme l'Inde ou au niveau des districts dans des pays qui cherchent à favoriser la décentralisation du gouvernement. Finalement, l'approche-programme

peut aussi être utilisée pour appuyer un organisme précis, par exemple, un organisme para-gouvernemental ou une organisation non-gouvernementale (ONG). Dans le cas d'organisations non-gouvernementales, le groupe de donateurs pourrait inclure des ONG. C'était le cas dans les années 1990 de *l'Organisation of Rural Associations for Progress* du Zimbabwe, qui a pu mobiliser l'appui d'un certain nombre d'ONG du Nord, dont des ONG canadiennes, dans le cadre d'une initiative d'approche-programme.

### III. LE FINANCEMENT

Bien que la tendance est d'associer les approches-programmes à l'aide budgétaire aux gouvernements des pays en développement, il existe plusieurs formules de financement des approches-programmes suivant les circonstances. Le financement peut comporter diverses combinaisons d'appui budgétaire, de mise en commun des fonds et d'aide-projet et ne pas toujours être acheminé aux institutions gouvernementales. On peut illustrer ce propos en recourant aux données recueillies par le Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA) relativement aux différents types de financement utilisés pour appuyer les approches sectorielles en Afrique ( Secrétariat du PSA- 2003). D'après les données du PSA pour l'année 2002 couvrant 24 approches sectorielles dans 12 pays africains, 11% du financement a été acheminé au moyen de fonds de mise en commun, 35% par l'intermédiaire de l'aide budgétaire ( une augmentation par rapport à l'an 2000 alors que le volume s'élevait à

20%) et 53% sous la forme habituelle d'aide-projet ou d'aide aux ONG ou sous d'autres formes d'aide hors budget.

Ces données illustrent aussi des différences intéressantes d'un secteur à l'autre et d'un donateur à l'autre. En 2002, la mise en commun des fonds et/ou l'appui budgétaire comptait pour 70% du financement dirigé vers le secteur de l'éducation, alors que la proportion pour le secteur de la santé s'établissait à 48% et à 2% seulement pour celui des transports où priment généralement de vastes projets d'infrastructure. Parmi les donateurs, la France et le Japon se distinguent des autres pays par leur recours à l'aide-projet. En effet, ils ont déboursé 100% et 97% respectivement de leur aide dans le cadre de ces approches sectorielles sous la forme de projets, alors que USAID débourse 72% sous la forme de soutien aux ONG ou d'autres formes d'aide hors budget. Les principaux fournisseurs d'aide budgétaire et de fonds mis en commun étaient l'Union européenne (45%), l'Association pour le développement international de la Banque mondiale (57%), le Royaume-Uni (65%) et les Pays-Bas (71%). L'ACDI a versé 48% de son financement sous la forme d'aide budgétaire ou de fonds mis en commun mais le niveau de financement absolu des programmes sectoriels était relativement faible.

#### L'avenir des projets de développement

Les projets de développement ont apporté beaucoup de bienfaits aux pays en développement, tels qu'une

meilleure éducation et un plus grand accès à l'eau potable. De plus, ils ont facilité la promotion de diverses réformes politiques et ont joué un rôle important dans le développement des capacités. Ils ont souvent permis de lancer de nouvelles idées ou approches. Nul doute que les projets continueront à occuper une place importante dans les efforts consentis au développement, soit dans un cadre traditionnel, soit dans le contexte des approches-programmes.

Bien que l'aide-projet peut exister dans le cadre de l'approche-programme, son utilisation dans ce contexte requiert que l'ACDI fasse certains ajustements à sa façon de livrer des projets. La nécessité d'un tel ajustement découle de l'analyse sur les inconvénients des projets autonomes présentée plus haut et des principes consensuels de l'efficacité de l'aide. Les modifications que cela laisse entendre pour l'aide-projet comportent les suivantes :

- l'intégration des projets dans un programme de développement pris en charge localement sous le leadership du pays bénéficiaire,
- la collaboration avec d'autres donateurs, de manière à réduire les coûts d'opération;
- des relations fondées de plus en plus sur des principes de partenariat à l'échelle du programme;
- une attention sensiblement accrue au développement des institutions locales;
- l'utilisation des procédures locales dans la mesure du possible;
- la poursuite de résultats au niveau du programme.

Pris ensemble, cela signifie une modification importante de la façon dont les projets sont mis en œuvre. Traditionnellement, la livraison des projets repose sur des systèmes parallèles : les donateurs / agents d'exécution dirigent les travaux de conception et d'évaluation du projet, décident des intrants à fournir et utilisent leurs propres procédures de décaissement et de reddition des comptes. Par opposition à cette approche, l'aide-projet dans le contexte des approches-programmes devrait passer de préférence par les institutions locales et leurs systèmes de gestion.

L'acheminement des ressources par l'intermédiaire d'institutions locales contribue à renforcer la prise en charge locale et favorise le renforcement des procédures et systèmes de reddition des comptes locaux. On reconnaît de plus en plus la nécessité d'utiliser les partenaires étrangers d'une manière différente que par le passé, c'est-à-dire pour appuyer les institutions locales plutôt que de gérer directement tous les aspects d'un projet.

### La mise en commun des fonds et l'appui budgétaire

Une autre manière de s'engager dans les approches-programmes est au moyen des mises en commun des fonds et l'appui budgétaire. La mise en commun des fonds s'applique à un arrangement où les donateurs conviennent de contribuer à un fonds commun pour des fins convenues d'avance par les donateurs et le partenaire hôte. Pour faciliter l'harmonisation et la coordination des procédures des donateurs, les décaissements peuvent s'effectuer de deux façons.

(i) la première repose sur l'utilisation des procédures gouvernementales et l'intégration des fonds des donateurs dans le système budgétaire gouvernemental. C'est le gouvernement lui-même qui administre les fonds et qui en rend compte en appliquant ses propres procédures. Cela exige une concentration d'efforts sur l'amélioration du système de gestion des dépenses publiques.  
(ii) la deuxième façon consiste à utiliser les procédures d'un seul donateur, par exemple la Banque mondiale, qui administre les fonds au nom des autres donateurs participants, conformément aux conditions d'un fonds fiduciaire. (Foster 2000)

La mise en commun du financement présente les avantages suivants:

- une plus grande harmonisation avec les politiques et les programmes de dépenses gouvernementaux;
- une réduction des coûts d'opération en introduisant des procédures communes pour des activités qui autrement seraient financées au moyen de projets distincts; et
- l'établissement de la confiance entre les gouvernements et les donateurs, facilitant ainsi l'évolution vers l'aide budgétaire directe. (La Commission européenne, 2003).

Dans un arrangement d'appui budgétaire, les fonds des donateurs sont acheminés directement aux institutions du pays hôte et sont destinés à être dépensés dans le cadre du budget de ces dernières

en utilisant leurs propres systèmes de gestion financière. Les fonds des donateurs viennent s'ajouter à ceux des bénéficiaires qui disposent ainsi d'une plus grande souplesse dans l'utilisation de ces fonds. L'aide budgétaire présente de nombreux avantages possibles, dont les suivants:

- elle permet de réduire au minimum les coûts d'opération, grâce à l'intégration des fonds des donateurs avec ceux du bénéficiaire;
- reconnaît le leadership du gouvernement bénéficiaire et lui donne les moyens de gérer les dépenses de façon rationnelle;
- encourage le gouvernement à viser davantage les résultats;
- focalise l'attention en amont sur les politiques et les priorités, plutôt que sur les détails opérationnels;
- attire l'attention davantage sur les faiblesses systémiques gouvernementales et la nécessité de réformes d'une importance générale;
- promouvoit la reddition des comptes dans le pays bénéficiaire même;
- assure un financement plus transparent et prévisible. (Teuten, R., 2002)

L'aide budgétaire soulève toutefois un certain nombre de préoccupations concernant la fiabilité des systèmes de gestion financière de l'institution hôte et le besoin de s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues. La décision de recourir à l'aide budgétaire requiert donc une évaluation approfondie des systèmes de gestion financière, de l'engagement du pays envers

l'application de saines politiques et de sa capacité d'exécution. (Graeme, J., 2001). Dans certaines circonstances, il est parfois nécessaire d'éviter l'utilisation de l'appui budgétaire et de gérer graduellement le changement vers les procédures locales à mesure que la capacité est renforcée, la confiance mutuelle se développe et les institutions locales sont plus à même de rendre des comptes à leurs propres citoyens.

Il y aura toujours des problèmes de capacité et d'imputabilité dans les pays qui dépendent de l'aide et qui ont grandement besoin de l'appui budgétaire. Ainsi, le critère principal régissant l'octroi de l'aide budgétaire n'est pas l'existence d'une capacité et d'une imputabilité irréprochables. Ce qui devrait être évalué est bien plutôt la contribution potentielle que l'appui budgétaire peut apporter au renforcement des capacités et de l'imputabilité, ainsi que la volonté politique de l'institution hôte à collaborer avec les donateurs pour améliorer sa performance.

Les craintes d'ordre fiduciaire qu'éprouvent les donateurs à l'égard de l'aide-budget sont légitimes mais les coûts qui s'ensuivent lorsqu'on court-circuite les systèmes gouvernementaux sont significatifs. C'est pourquoi les donateurs faisant partie du PSA ont établi le principe d'Addis-Abeda qui préconise l'utilisation du système gouvernemental dans la mesure du possible. Établi en novembre 2001, le principe se lit comme suit :

La prestation de l'aide des donateurs devrait se faire par l'intermédiaire des systèmes

gouvernementaux à moins qu'il n'existe des raisons impérieuses de ne pas le faire. Lorsque la situation ne s'y prête pas, le recours à d'autres mécanismes ou à des mesures de sauvegarde doit être limité dans le temps; ces mécanismes ou mesures doivent viser à développer et à renforcer les systèmes gouvernementaux et non à les affaiblir ou à les court-circuiter.

#### IV. LA PERTINENCE DES APPROCHES-PROGRAMMES

Les approches-programmes ne constituent qu'une approche parmi tant d'autres à la coopération au développement. Le présent document analyse les approches-programmes surtout par rapport à l'aide-projet vu que cette dernière constitue le barème de référence le plus utilisé à l'ACDI mais il existe d'autres formes de coopération au développement qui incluent l'assistance technique et les différentes formes d'appui macroéconomiques, dont l'allègement à la dette et l'appui à la balance de paiements. Toutes ces approches peuvent être appropriées selon le contexte donné. Il importe donc d'être conscient des conditions qui rendent l'approche-programme le mécanisme le plus approprié dans un contexte donné.

Dans un premier temps, il faut déterminer le niveau d'intérêt exprimé par le pays en développement lui-même. L'approche-programme implique une participation élevée des donateurs dans l'élaboration des projets et par conséquent une

certaine perte de souveraineté de la part de ce pays. Il est donc peu probable qu'elle soit considérée comme acceptable par ce pays à moins qu'il ne soit très dépendant de l'aide. C'est pourquoi les approches-programmes sont plus nombreuses en Afrique et dans des pays asiatiques tributaires de l'aide comme le Vietnam et le Bangladesh, et moins fréquentes dans la plupart des pays de l'Amérique latine et dans des grands pays asiatiques comme la Chine et l'Inde.

Dans les cas où la dépendance à l'égard de l'aide est faible, les bénéficiaires seront intéressés généralement à satisfaire des besoins spécifiques au moyen d'une approche-projet qui tire parti des avantages comparatifs du pays donateur. Toutefois, même dans ce cas, les approches-programmes peuvent être appropriées pour appuyer le programme d'un organisme précis, de gouvernements infranationaux, d'entités régionales ou d'autres entités qui sont dépendantes de l'aide, même si le pays dans son ensemble ne l'est pas.

Les situations dans les divers pays peuvent se différencier de par la qualité de leurs gestion macroéconomique, la qualité de la gestion budgétaire, la solidité du cadre politique et la qualité de la gestion de la fonction publique. Les approches-programmes sont difficiles à gérer en l'absence d'un minimum de stabilité macroéconomique et budgétaire puisqu'il est très difficile de s'assurer que le pays partenaire puisse contribuer au programme de façon soutenue dans ces conditions. En outre, la stabilité est

nécessaire pour créer un environnement propice à l'élaboration de programmes et pour préparer le terrain à la coopération à long terme. Lorsqu'une telle stabilité fait défaut, les donateurs pourraient préférer s'engager dans un dialogue et une analyse politique, un appui macroéconomique ou un appui au renforcement des capacités. Les mêmes arguments s'appliquent lorsque le cadre politique et de programmation devant appuyer une approche-programme est particulièrement faible. Une telle situation peut être due à un manque de volonté politique ou de leadership ou parce que l'élaboration des programmes et des budgets n'est pas assez avancée pour justifier l'approche-programme lorsque les bases sont très faibles. Les donateurs qui veulent intervenir pour promouvoir les approches-programmes choisiraient normalement de se concentrer sur des aspects précis en accordant une aide-projet destinée à renforcer les capacités, à contribuer à l'élaboration d'un cadre stratégique politique et à renforcer le leadership gouvernemental lorsque ce type de participation vise à frayer le chemin à l'adoption d'approches-programmes; on peut s'y référer comme étant des approches préalables à l'approche-programme.

Par ailleurs, si le pays possède une politique et une stratégie de programmation suffisamment solides, on peut ensuite s'enquérir de la qualité de la gestion de ses programmes. *Les pays qui dépendent de l'aide failliront généralement sur ce point* car la plupart des pays tributaires de l'aide ont une faible

capacité institutionnelle pour planifier, gérer et assurer le suivi des programmes, ainsi que des systèmes de paiement et de compatibilité. Une telle situation ne milite pas forcément contre l'adoption d'une approche-programme. En fait, une approche-programme, accompagnée d'interventions appropriées de renforcement des capacités, pourrait fournir l'occasion de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des dépenses engagées dans un domaine donné.

C'est l'ensemble des résultats que pourrait avoir une approche-programme qui doit être évalué pour déterminer l'efficacité de l'aide. La décision d'entreprendre ou non une approche-programme consiste donc à porter un jugement d'ensemble sur les avantages et les risques d'une telle approche. Il faudra aussi faire preuve de créativité suffisante pour élaborer un plan de mise en œuvre qui compense les faiblesses identifiées et renforce les capacités à long terme. De ce point de vue, la décision de s'engager dans une initiative d'approche-programme devrait dépendre moins du niveau de capacité que des possibilités d'amélioration. La plupart des approches sectorielles utilisées en Afrique fonctionnent sous des conditions semblables. Elles sont le plus efficaces lorsque l'appui budgétaire est combiné à l'appui servant à renforcer les capacités, aux mesures de sauvegarde entourant l'imputabilité et à un suivi serré sur l'évaluation.

## V. LES APPROCHES-PROGRAMMES ET LE DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

La plupart des documents portant sur la justification des approches-programmes soulignent les énormes coûts d'opération qu'entraîne l'appui-projet et le fardeau administratif qui s'ensuit pour les pays en développement. Ainsi, les approches-programmes peuvent être considérées comme une façon de réduire ces coûts d'opération. Mais petit à petit, l'accent a porté sur d'autres aspects, notamment le rôle des approches-programmes dans la promotion du développement institutionnel, la gouvernance, l'imputabilité et la participation locale.

Vue sous cet angle, la justification la plus importante militant en faveur des approches-programmes est la nécessité de se concentrer davantage sur le développement institutionnel. Lorsqu'ils mettaient en œuvre des projets, la plupart des donateurs faisaient des efforts considérables pour investir dans le développement des capacités, mais le faisaient de façon *ad hoc*, minant souvent la capacité locale en court-circuitant les institutions locales pour mieux cerner l'efficacité du projet à court terme. Or, le changement vers les approches-programmes amène un changement profond et cela, de deux façons:

- En premier lieu, les approches-programmes cherchent à souligner la planification et la mise en œuvre des programmes par les institutions des pays en développement

eux-mêmes. Par conséquent, les approches-programmes offrent à ces institutions l'opportunité de faire l'apprentissage de toute une gamme de capacités, y compris la gestion financière et la reddition des comptes (la budgétisation, la comptabilité, l'approvisionnement et l'adjudication des marchés) ainsi que la planification, la mise en œuvre, la livraison, le suivi et l'évaluation des programmes.

- En second lieu, les donateurs eux-mêmes ont plus que jamais intérêt à voir la capacité locale se développer puisque le succès des approches-programmes est intimement lié à la performance des institutions locales. Une telle situation encourage donc les donateurs à poursuivre des approches au développement institutionnel beaucoup plus renforcées et intégrées dans le pays hôte.

Une autre variable qui change fondamentalement sous les approches-programmes est la responsabilisation, alors que le centre gravite non pas vers les donateurs mais plutôt vers la clientèle des institutions hôtes. L'approche-programme se caractérise de plus en plus par une structure unique en matière de préparation des rapports et de reddition des comptes qui répondent aux besoins tant de la communauté des donateurs que des citoyens locaux.

Les efforts que déploient les donateurs pour promouvoir la responsabilisation locale comportent une importante dimension politique puisqu'ils

impliquent un changement de la balance du pouvoir des politiciens et des fonctionnaires vers leurs citoyens. Mais on ne peut y échapper dans le cadre des approches-programmes puisque la préoccupation principale est de livrer les avantages aux citoyens au niveau programme. Pour les donateurs, ce changement reflète l'arrangement selon lequel ils sont prêts à alléger les contrôles sur l'utilisation de leurs propres fonds en faveur d'une plus grande responsabilisation au niveau local.

La dernière façon dont les approches-programmes peuvent contribuer à une plus grande capacité institutionnelle est par le biais d'une plus grande coordination et harmonisation entre donateurs, ce qui peut réduire les coûts d'opération et éliminer les duplications ou fragmentations des efforts et ainsi libérer les ressources et l'énergie des intervenants pour d'autres fonctions et capacités stratégiques.

### **Le cas du Mozambique**

Les représentants mozambicains, interviewés dans le cadre de l'étude mentionnée plus tôt, avaient des commentaires favorables à offrir sur les avantages que le pays retirait de l'approche sectorielle en éducation à laquelle ils participaient. C'est en 1995 que l'approche sectorielle fut discutée pour la première fois, lors de la réunion des représentants des bailleurs de fonds, convoquée par le ministre de l'Éducation du Mozambique (MINED). Ensemble, avec ces agences de coopération et la société civile, le MINED a élaboré un plan stratégique pour le secteur de

l'éducation (PSSE 1999-2003) qui fut ensuite évalué en 1998 par une mission conjointe comprenant des représentants de ces agences de coopération, du MINED et du ministère de la Planification et des finances. Le tout a abouti à l'énoncé conjoint portant sur les mesures nécessaires pour harmoniser les procédures entourant la gestion de l'aide extérieure. En 2001, un groupe d'agences, dont l'ACDI, a convenu d'octroyer une partie de son aide au secteur de l'éducation sous forme de mise en commun des fonds aux fins préconisées par le MINED qui renonçait ainsi aux affectations de fonds promises par des donateurs individuels.

Presque tous les intervenants dans le cadre du PSSE ont accepté les avantages qu'ils pouvaient tirer de cette approche. Voici ce que dirent les auteurs de cette étude sur l'approche-programme :

Le processus de préparation du PSSE a visiblement contribué au renforcement des capacités du MINED. Pour la première fois, il existe un cadre de travail régissant les discussions internes entre les divers directorats et sections du ministère et cela, dans un climat où règne l'esprit d'équipe de travail et de partage de l'information. ... Une telle capacité renforcée a permis au MINED de mieux articuler ses priorités et de mener des analyses techniques sur une plus grande base d'égalité avec les agences que par le passé. De l'avis de la plupart des interviewés, les Mozambicains n'avaient plus à jouer le rôle d'écouteurs en

laissant la parole qu'aux donateurs. Les négociations mutuelles se sont dorénavant améliorées et les donateurs acceptent que les Mozambicains ont quelque chose d'important à dire et permettent de plus en plus aux technocrates du MINED de prendre des décisions sur l'allocation de l'aide et sa mise en œuvre...

Les personnes interviewées en 1999 ont déclaré qu'il y avait définitivement plus de contacts et un meilleur échange d'informations entre les agences qu'avant la venue du PSSE... Ce progrès est dû en grande partie à une volonté politique et un engagement, profondément partagés par toutes les parties, pour rebâtir le système d'éducation après la guerre. La résolution tant de la part des agences de coopération internationale que du gouvernement de foncer de l'avant constitue une force plus forte que l'incertitude sur les divers aspects de [l'approche sectorielle] ou des désaccords sur l'harmonisation des procédures...

Le PSSE représente une coupure avec le passé en ce qu'il offre un cadre politique cohérent et réellement gouvernemental à l'intérieur duquel le financement externe et [l'assistance technique] sont alloués d'une manière plus coordonnée que ce n'était le cas pour les projets en éducation avant l'arrivée du PSSE... Suite aux critiques dévastatrices sur l'aide-projet, ... il est clair que, quelles

que soient les difficultés à réaliser l'approche-programme dans le secteur de l'éducation au Mozambique, il n'y a aucune justification pour retourner à l'ancienne méthode de l'appui-projet. Autrement dit, si dans un contexte donné, en dépit de l'effort concerté et soutenu, [l'approche sectorielle] ne fonctionne pas, il devient alors difficile de concevoir une autre façon de gérer un apport externe qui puisse avoir un impact significatif et durable sur le renforcement de l'éducation dans de telles conditions. Vus sous cet angle, les enjeux dans un processus [d'approches sectorielles] sont très élevés et il importe que tous les intervenants le comprennent.

Ces observations démontrent le consensus croissant qui existe chez les donateurs et les pays bénéficiaires concernant l'opportunité qu'offrent les approches-programmes pour renforcer les capacités nécessaires devant assurer le succès et la durabilité des efforts de la coopération au développement.

## VI. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DU SECTEUR PRIVÉ

En général, les discussions sur les approches-programmes traitent les institutions locales principalement ou entièrement en fonction des institutions gouvernementales impliquées. Il y a plusieurs raisons pour cela. D'une part, les premières approches-programmes furent des approches sectorielles dans lesquelles les institutions gouvernementales jouaient un rôle

de programmation prépondérant. D'autre part, la plupart des donateurs considèrent les gouvernements nationaux comme leurs contreparties naturelles. Les organismes de la société civile et le secteur privé peuvent toutefois jouer différents rôles dans les approches-programmes. Les énoncés politiques, tels que *Le Canada contribue à un monde meilleur*, le permettent explicitement en envisageant un rôle participatif pour un grand nombre d'intervenants. La société civile et le secteur privé jouent déjà un rôle important dans la prestation de services dans les domaines de la santé et de l'éducation. Dans de nombreux pays africains, des organismes religieux assurent jusqu'à 40% ou plus des services de santé. Dans bien des cas, les pauvres comme les mieux nantis optent de préférence pour des fournisseurs de service non gouvernementaux. Les ONG participent souvent à des programmes communautaires fondés sur une démarche plus holistique ou faisant appel à des approches participatives novatrices. Ce faisant, ils sont souvent en mesure de promouvoir des liens plus étroits entre les programmes gouvernementaux et d'autres mécanismes visant la réduction de la pauvreté.

Les donateurs peuvent donc jouer un rôle important en appuyant les organismes non gouvernementaux soit directement en soutenant leurs programmes, soit indirectement dans le contexte des approches-programmes dirigées par le gouvernement. En plus de fournir des services, les ONG et les autres organismes de la société civile ont aussi un rôle de plaidoyer et de

dialogue à jouer et peuvent ainsi contribuer au suivi et à l'évaluation des approches-programmes menées par le gouvernement. Ils peuvent aussi jouer un rôle important au plan de la responsabilisation tant des gouvernements bénéficiaires que des donateurs eux-mêmes, mais ceci requiert la présence d'une société civile forte et indépendante.

Il existe un certain danger que ne tarissent des sources traditionnelles de financement de la société civile à cause de la concentration de l'attention sur les gouvernements dans les approches-programmes. Des efforts particuliers pourraient être nécessaires pour renforcer la capacité de la société civile à jouer pleinement son rôle. En plus de soutenir directement des ONG, les donateurs peuvent aider au renforcement des rapports entre les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux de plusieurs façons:

- aider les gouvernements à élaborer des approches stratégiques pour promouvoir la participation d'intervenants non gouvernementaux
- appuyer le renforcement des capacités des ONG et du secteur privé
- aider les gouvernements à établir des rapports avec le secteur privé pour qu'il puisse devenir un partenaire à part entière du développement.

## VII. LA PARTICIPATION DU CANADA DANS LES APPROCHES-PROGRAMMES

### Les valeurs canadiennes et les politiques transsectorielles

La transition aux approches-programmes soulève des questions sur la place des valeurs canadiennes et des politiques transsectorielles dans le nouveau modèle de coopération au développement. La prise en charge locale implique le respect des priorités locales tandis que le principe de partenariat implique que l'ACDI ne peut imposer ses propres valeurs et politiques sur les autres membres du partenariat. Certes, l'esprit des approches-programmes en est un de dialogue et de respect mutuel, basé sur le partage de valeurs fondamentales plutôt que sur l'imposition aux autres de ses valeurs, politiques et procédures.

En même temps, l'approche-programme comporte un degré élevé de participation des donateurs. A tout le moins, les donateurs seront préoccupés par des questions de risque fiduciaire, d'imposition de certaines conditions et du renforcement des procédures gouvernementales. Les donateurs participent en outre à un dialogue sur la conception et la mise en œuvre des programmes et sur les résultats souhaités ainsi qu'à des examens annuels et semestriels et à des groupes de travail qui se réunissent régulièrement.

Bien qu'il soit inévitable que des différends sur les politiques, les valeurs ou les intérêts surgissent de temps en temps, les différents

partenaires engagés dans les approches-programmes opèrent dans un contexte de valeurs qui sont de plus en plus partagées dans le monde. Un grand nombre de ces valeurs ont trouvé une expression formelle dans les politiques de l'ACDI. Elles comprennent la réduction de la pauvreté, la promotion de la démocratie, l'égalité entre les sexes, la bonne gouvernance, les droits de la personne, la représentation accrue des personnes défavorisées, la responsabilité, le principe du mérite et la viabilité de l'environnement. La question n'est pas de savoir s'il faut continuer à appliquer les valeurs et les politiques canadiennes dans le cadre des approches-programmes, mais de le faire de façon à favoriser, plutôt que de gêner, la prise en charge locale et le développement des relations des partenariats durables, basées sur des valeurs partagées.

### Aide liée et approvisionnement au Canada

Grâce à sa nouvelle politique concernant le déliement de l'aide, approuvée par le Cabinet en juin 2002, l'ACDI a acquis une plus grande latitude pour délier l'aide dans le cadre d'approches-programmes ou d'autres initiatives. Plus particulièrement, la nouvelle politique adopte la Recommandation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE portant sur le déliement de l'aide pour les pays les moins avancés. Celle-ci comporte une clause concernant le déliement « de l'aide-programme sectorielle ou multisectorielle ».

L'approche sectorielle utilisée dans le domaine de l'éducation au Mozambique illustre bien comment la nouvelle politique sur le déliement a influé sur la pratique traditionnelle du Canada. Dans le passé, la fourniture de manuels d'enseignement primaire devait passer par des fournisseurs canadiens. En vertu des nouvelles lignes directrices du CAD, cette pratique est interdite et l'ACDI a convenu d'éliminer progressivement les restrictions concernant l'approvisionnement. La tendance à l'ACDI est désormais vers l'augmentation du déliement de l'aide. Cependant, la plupart des initiatives entreprises dans le cadre des approches-programmes comportent aussi une participation canadienne, sous la forme d'une assistance technique en vue du développement des capacités. Aux termes des accords récents relatifs à des approches-programmes, la proportion de l'aide canadienne liée est relativement modeste et s'élève à moins de 20%.

### **Les approches-programmes et les ONG canadiennes**

A mesure que les approches-programmes prendront plus d'importance et que la proportion d'aide liée diminuera, il pourrait devenir nécessaire de trouver des moyens de soutenir la participation des Canadiens aux efforts de coopération pour le développement. Pour la grande majorité des Canadiens, la première priorité en matière de développement est son efficacité pour réduire la pauvreté dans le monde. Un premier objectif de la politique d'engagement des Canadiens de l'ACDI est donc de

continuer à mobiliser l'opinion publique des Canadiens en faveur d'une aide plus efficace.

Toutefois, le concept de la participation des Canadiens va bien au-delà d'un simple appui aux initiatives de l'ACDI. Par exemple, des millions de Canadiens participent au développement en versant des contributions volontaires aux ONG. Les Canadiens peuvent aussi jouer un rôle actif dans le développement des capacités. Cela n'exige pas forcément le recours à des contrats de services auprès de spécialistes canadiens, mais exige certainement une forme de contact avec d'autres sociétés qui permettent à des Canadiens de jouer un rôle de catalyseur et de soutien dans des domaines où ils ont un avantage comparatif. Les Canadiens collaborent ainsi avec des partenaires du Sud depuis des décennies et ont été appuyés dans ce sens par la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI.

Il s'agit maintenant de déterminer comment ces rapports évolueront avec le changement de politique en faveur des approches-programmes. Il se présente deux scénarios possibles. Le premier envisage une collaboration entre les partenaires canadiens et leurs homologues du Sud pour renforcer le rôle que peuvent jouer les sociétés civiles dans des approches-programmes dans leur propre pays. Le deuxième se fonderait sur l'adoption d'approches-programmes par les ONG elles-mêmes en faveur de leurs homologues du Sud. Bon nombre d'ONG canadiennes ont déjà acquis une expérience dans ce

domaine. Il n'y a donc aucune raison de croire que les organismes de la société civile canadienne soient condamnés à être marginalisés par l'adoption de l'approche-programme par l'ACDI. En effet, ils sont en mesure de rechercher, eux aussi, des façons d'accroître leur efficacité en faisant appel aux approches-programmes.

### **VIII. EVOLUTION DES RESPONSABILITÉS À L'ACDI**

A mesure que l'ACDI se tourne vers une plus grande utilisation des approches-programmes, elle aura à faire face à de nouveaux défis et devra incorporer de nouvelles façons d'opérer dans ses opérations quotidiennes et sa culture organisationnelle. Ses responsabilités changeront de manière à soutenir le but principal; à savoir, le renforcement des capacités dans les institutions du gouvernement et les sociétés civiles des pays en développement.

### **La reddition des comptes axée sur les résultats**

Les approches-programmes représentent un retrait par rapport aux procédures de suivi, de présentation des rapports et d'évaluation qui tiennent les fonds décaissés par chaque donateur séparés les uns des autres et soulignent l'attribution directe des résultats à un donateur précis. Les approches-programmes par contre promouvoient une responsabilité et une imputabilité conjointes pour les résultats atteints en partenariat. Ces nouvelles formes de participation ont des implications sur la façon dont l'ACDI interprète

ses responsabilités envers le Parlement et le public canadien. Dans de telles circonstances, les obligations de l'ACDI en matière de présentation de rapports doivent se concentrer sur les résultats généraux de l'approche-programme et reconnaître que ces résultats sont attribuables aux efforts d'une équipe dont le Canada fait partie. Lors d'un examen des programmes de l'ACDI effectué en 1998, le vérificateur général du Canada reconnaissait la validité de cette approche en affirmant que « 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 ». (BVG, 1998, paragr. 53)

Malgré la difficulté d'attribuer des résultats à la participation de l'ACDI à une approche-programme, il est possible de procéder à ce que John Mayne du bureau du vérificateur général appelle une « analyse de la contribution ». L'objectif, dans le cas des approches-programmes, est d'apprécier la valeur ajoutée de la participation de l'ACDI dans le programme. Il devrait être possible d'effectuer une telle analyse dès le moment où le Canada participe à l'élaboration des politiques, fournit des fonds assez importants par rapport à ceux d'autres partenaires, ou lorsque la contribution canadienne comporte un élément d'assistance technique.

Le Parlement et la population canadienne devraient tenir l'ACDI responsable des aspects suivants dans le cadre des approches-programmes:

- la décision de soutenir une approche-programme
- le choix des instruments financiers
- sa contribution au renforcement des capacités, de la prise en charge et du contrôle au niveau local et la responsabilité envers les intervenants dans le pays hôte
- sa contribution au dialogue sur les politiques
- l'harmonisation de ses procédures avec celles d'autres organismes de financement du gouvernement hôte, y compris les procédures de suivi et d'établissement des rapports et sa capacité d'évaluer si une initiative d'approche-programme est en train d'atteindre ses objectifs.

Ainsi, l'ACDI continuera d'être responsable des résultats obtenus mais de plus en plus sa responsabilité portera sur sa contribution aux résultats au niveau des effets et pour sa collaboration avec les autres partenaires. Il n'est pas nécessaire de pouvoir identifier les résultats précis obtenus grâce aux fonds décaissés par l'ACDI.

### **Le choix de l'approche-programme**

L'ACDI doit tenir compte d'un grand nombre de facteurs avant de décider de participer ou pas dans une approche-programme particulière. Un de ces facteurs est la pertinence de l'approche-programme dans une situation donnée du pays hôte, telle que déjà discuté plus haut. D'autres facteurs sont la qualité du leadership du partenaire bénéficiaire, le niveau de volonté politique et la qualité de la

gouvernance, une contribution éventuelle du programme à la réduction de la pauvreté, le degré de participation des autres donateurs et l'adéquation de l'expertise canadienne avec les besoins du programme.

L'ACDI doit aussi décider de son niveau d'intervention. Devra-t-elle participer au niveau national, sectoriel, celui de l'état ou du district ou encore au niveau des organismes individuels ou à de nombreux niveaux simultanément? Il est probable que les interventions sectorielles domineront encore pendant un certain temps à l'ACDI comme chez d'autres donateurs mais il y a un besoin immédiat de renforcer les liens entre les ministères sectoriels et les organismes centraux afin d'accroître la collaboration entre eux en ce qui concerne les finances, le suivi, l'établissement de rapports et la reddition de comptes. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra répondre aux préoccupations soulevées quant à la concordance des stratégies sectorielles avec celles de la stratégie de la réduction de la pauvreté. Il se peut que dans d'autres cas les donateurs aient à intervenir directement pour appuyer les ordres de gouvernement inférieurs.

Finalement, la décision de participer dans une approche-programme comporte celle du choix d'un ou de plusieurs partenaires. La plupart des approches-programmes, en particulier les approches sectorielles, sont normalement sous la direction du gouvernement national. Toutefois, une interprétation plus vaste des

approches-programmes prévoit aussi la possibilité d'appuyer des programmes d'autres organismes, tels que des autorités régionales, des organisations para-gouvernementales ou des ONG.

### Conception et mise en œuvre des initiatives de l'ACDI

A mesure que l'expérience sur les approches-programmes s'accumule, certains des facteurs clés concernant leur conception et leur mise en œuvre deviennent plus clairs. On peut les retrouver, exprimés de façon plus détaillée, dans des documents tels que celui-ci de la Commission européenne, *Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes* et le « Guide d'introduction aux approches-programmes » de l'ACDI. La section qui suit porte sur les principales leçons qui émergent de ces documents :

#### Ordonnancement

Selon les principes directeurs de la Commission européenne (CE), le principal défi dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche-programme consiste à établir un équilibre entre trois questions fondamentales:

- la nécessité d'élaborer les composantes de base de l'approche-programme. Celles-ci comprennent une politique et une stratégie de programme claires, un programme de dépenses à moyen terme, un mécanisme de coordination entre les donateurs et un processus convenu pour les systèmes de comptes rendus, de budgétisation, de gestion financière, d'approvisionne-

ment, de suivi et d'évaluation

- la nécessité d'assurer la consultation et le consensus au sein des parties concernées et
- la nécessité de maintenir les programmes existants et d'assurer les services.

Il est important de tenir compte de l'équilibre délicat qui existe entre ces divers aspects pour éviter de sombrer dans des attentes irréalistes. Par exemple, la nécessité d'assurer la consultation et le consensus entre les parties concernées ralentira la mise en œuvre d'une approche-programme en raison du nombre habituellement élevé des intervenants impliqués dans ce genre de programme. Le fait d'avoir à assurer la continuité des services doit aussi inspirer la prudence car cela risque d'imposer un trop grand fardeau au système de réformes dans un contexte caractérisé par des capacités locales limitées.

La CE classe les composantes d'une approche-programme en deux groupes, ce qui lui permet de proposer un enchaînement logique de ces composantes. Suivant ce modèle, les premières étapes consistent à mettre en place une politique et une stratégie de programme, un cadre de dépenses à moyen terme et des processus de coordination entre les donateurs. Une fois ces éléments établis, on peut parler d'un programme sectoriel de base. D'après les expériences de la CE, « ce n'est qu'à ce moment-là qu'on peut aborder sérieusement la qualité des systèmes de gestion du programme sectoriel. » Cela comporte la mise en vigueur des autres composantes, c'est-à-dire le système de suivi du

rendement, les mécanismes de consultation des clients et des intervenants, et l'harmonisation des systèmes de comptes-rendus, de budgétisation, de gestion financière et d'approvisionnement.

Les lignes directrices de la CE abordent aussi la question de l'ordonnancement des étapes quant à la coordination des donateurs. Il est aussi à noter à cet égard que les premiers efforts d'harmonisation et de coordination entre les donateurs- la collecte de renseignements sur les activités des donateurs et leur intégration dans la planification et la budgétisation du gouvernement- contribueront vraisemblablement à augmenter, plutôt qu'à réduire, les coûts d'opération pour les partenaires locaux. Cela corrobore les nombreuses observations selon lesquelles les approches sectorielles n'auraient pas réussi jusqu'ici à réduire les coûts d'opération à court terme. Le seul remède serait que les donateurs s'efforcent de réduire les coûts d'opération pour les institutions locales en assumant eux-mêmes une grande partie de ces coûts en harmonisant leurs procédures et en procédant dès que possible à la mise en commun du financement et à l'octroi d'une aide budgétaire.

#### Gestion du risque fiduciaire

Les approches-programmes requièrent une attention particulière à la question du risque fiduciaire. Celui-ci peut être géré de bien des façons, à commencer par une évaluation complète des systèmes locaux de gestion financière. Un donateur moyen comme l'ACDI dépendra vraisemblablement des autres

donateurs pour ce qui est de telles évaluations mais pourra jouer à l'occasion un rôle plus actif. Ce genre d'évaluation joue deux rôles : d'une part, elle informe les donateurs sur les modalités de financement qui peuvent être envisagées et sur les conditionnalités et les mesures de sauvegarde qui pourraient être requises. D'autre part, elle offre une base pour identifier les parties des systèmes qui doivent être améliorées. C'est pour cette raison qu'il est important que le processus d'évaluation soit mené dans l'esprit de partenariat et de transparence avec les institutions des partenaires locaux.

### *Promotion de la prise en charge locale et du développement des capacités*

Même si les approches-programmes peuvent fournir un moyen pour injecter rapidement des fonds importants aux systèmes locaux de prestation de services, cela ne livrera probablement pas beaucoup de résultats en termes de développement durable s'il n'y a pas en même temps des efforts consentis pour promouvoir la prise en charge locale et le développement des capacités. La prise en charge locale est en effet un des principes clés qui soutiennent les approches-programmes mais elle est aussi sujette à évoluer avec le temps en fonction de la légitimité et la capacité à fournir les résultats des institutions locales. Aussi, la prise en charge locale, la responsabilisation locale et la coopération locale sont-elles des objectifs interreliés et il faudra beaucoup de temps et d'efforts

conscients de la part des donateurs pour les promouvoir.

Il faudra faire des efforts concertés pour promouvoir la capacité au développement dans un certain nombre de domaines ayant trait à la conception, la mise en œuvre et le suivi des approches-programmes. Il s'agit là d'une question qui mérite bien plus d'attention que cela n'a été le cas jusqu'ici. Nous ne comprenons pas encore très bien comment mobiliser les ressources nécessaires et le travail ensemble pour participer à un processus systématique de développement des capacités sans surcharger les capacités existantes de nos pays partenaires.

D'autre part, il faudra aussi s'efforcer de promouvoir la responsabilisation des institutions locales envers leurs propres commettants. Il y a bien des façons de le faire, par la promotion d'éléments tels qu'une transparence accrue, une meilleure gestion du budget, la participation de la société civile, des vérifications indépendantes et des mesures spéciales de suivi comme les enquêtes sur la prestation de services et les exercices de suivi du budget.

### **Suivi, rapports et évaluation**

Les approches-programmes requièrent un certain nombre d'adaptations à la façon dont le suivi, les rapports et l'évaluation sont faits. Le fait que presque tous les donateurs et les institutions bénéficiaires souscrivent à la gestion axée sur les résultats (GR) facilite grandement l'harmonisation des efforts à cet égard. L'adoption

d'une approche axée sur les résultats est l'un des principes fondamentaux de l'efficacité de l'aide, identifié comme tel tant le CAD que par l'ACDI. Les résultats qu'une approche-programme doit chercher à atteindre sont ceux obtenus au niveau des effets du programme et qui peuvent être réalisés par les deux partenaires, donateurs et bénéficiaires, dans le cadre d'un réel partenariat.

Par ailleurs, la façon dont la gestion par résultats est utilisée détermine les résultats obtenus en matière de développement institutionnel. A cet égard, on reconnaît de plus en plus que la GR devrait être « axée sur le terrain ». Autrement dit, son but premier devrait être l'amélioration du rendement et l'augmentation de la responsabilité sur le terrain. Pour ce faire, le processus doit être mené par le bénéficiaire et non pas par les donateurs, tout en répondant aux besoins locaux, facilitant la participation d'intervenants locaux et leur responsabilisation.

## **IX. LA SITUATION COURANTE A L'ACDI**

L'intérêt de l'ACDI pour le concept et la pratique des approches-programmes est relativement récent, étant donné que le document de discussion encourageant l'utilisation des approches-programmes remonte seulement à l'automne de l'an 2000. En effet, la politique officielle annonçant le changement de direction en faveur de cette approche n'a été dévoilée qu'en septembre 2002. Toujours est-il que l'ACDI s'est mobilisée

rapidement depuis l'an 2000 pour développer et mettre en œuvre un grand nombre d'initiatives rentrant dans le cadre des approches-programme, même si la proportion des déboursés représentés par ces initiatives demeure modeste jusqu'à présent.

L'Agence ne dispose pas d'un inventaire complet de ces initiatives — dû, en partie, aux ambiguïtés inévitables pour savoir ce qui « qualifie » ou pas comme approche-programme. On retrouve néanmoins une liste de 26 exemples d'approches-programmes en cours ou en développement sur le site extranet de l'Agence sur les approches-programmes. On y retrouve aussi 12 exemples d'approches sectorielles, dont huit dans le secteur de l'éducation primaire en Afrique ou en Asie ainsi que deux exemples d'appui budgétaire général en appui aux stratégies de réduction de la pauvreté de la Tanzanie et du Ghana. Les autres initiatives représentées dans la liste comprennent une grande variété d'efforts, y compris, à titre d'exemples, l'Initiative du bassin du Nil, mentionné plus haut, un programme pour combattre le VIH/SIDA au Malawi et un programme d'appui au bureau de l'Ombudsman de la Bolivie.

Un certain nombre de mécanismes ont été mis en place pour permettre le partage de l'expérience en train d'être accumulée dans ces différentes initiatives. On compte à ce titre le réseau sur les approches-programmes, le groupe de travail sur l'aide budgétaire et le groupe de travail sur le portefeuille de l'Agence.

## X. CONCLUSION

La transition de l'ACDI vers les approches-programmes aura des conséquences majeures sur la façon d'opérer de l'Agence. Ces conséquences varieront, cependant, pour différentes parties de l'Agence. Elles seront les plus immédiates et directes pour les programmes bilatéraux d'intervention dans des pays hautement dépendants de l'aide qui sont pauvres, mais engagés à améliorer leur gouvernance et à faire une utilisation plus efficace des ressources dont ils disposent. Cela décrit les conditions sous lesquelles l'approche programme est la plus appropriée. L'ACDI a annoncé qu'elle augmenterait la part de son aide destinée à des secteurs choisis dans neuf pays satisfaisant ces critères : Bangladesh, Bolivie, Éthiopie, Ghana, Honduras, Mali, Mozambique, Sénégal et Tanzanie. C'est dans ces pays que se concentrent les efforts actuels de l'ACDI pour s'engager dans les approches-programmes.

Ce virement vers les approches-programmes aura des effets plus indirects ou diffus dans d'autres parties de l'ACDI — dans les programmes géographiques de la plupart des pays de l'Asie, de l'Amérique latine et de l'Europe de l'Est et centrale, dans la Direction générale du partenariat canadien et dans la Direction générale des programmes multilatéraux. La portée du changement que représentent les approches-programmes est, néanmoins très grande — en partie parce qu'il s'agit d'un concept souple permettant d'envisager différentes modalités d'applications; en partie

parce qu'il résulte d'une réflexion au niveau international concernant l'efficacité de la coopération pour le développement. En fait, le virage amorcé par l'ACDI en faveur des approches-programmes a essentiellement pour objet de mettre en évidence certains principes de l'efficacité de l'aide reconnus sur le plan international et de systématiser leur application d'une manière cohérente et logique.

Cela ne se fera pas sans changements importants dans les façons de voir et de procéder de l'ACDI. L'objet principal de préoccupation devra passer de la réussite de projets individuels à celle de programmes plus généraux; de résultats attribuables aux seuls efforts de l'ACDI à ceux relevant d'une responsabilité commune. Il faudra accorder beaucoup plus d'importance aux questions de développement institutionnel et adopter une approche plus sophistiquée face au risque et à l'incertitude. Il faudra aussi repenser les relations qu'entretient l'ACDI avec des institutions partenaires dans des pays en développement et avec d'autres donateurs. Les nouvelles relations accorderont moins d'importance aux obligations contractuelles et plus d'attention au dialogue ainsi qu'à la formation et à l'établissement progressif de relations de confiance. Cela influera à son tour sur la dotation en personnel à l'ACDI et sur le partage des pouvoirs de décision. La continuité et la présence sur le terrain prendront de plus en plus d'importance.

La transition de l'ACDI vers les approches-programmes aura des

conséquences pour la prise en charge locale et la façon de collaborer avec d'autres donateurs; elle affectera la vision de l'Agence en matière de développement des capacités; changera sa façon de percevoir et de gérer le risque et l'application de la gestion axée sur les résultats; et affectera la façon dont les Canadiens tiennent l'ACDI responsable pour sa propre performance. Pris dans leur ensemble, tous ces changements signalent une approche de gestion de l'aide vastement différente de celle axée sur les projets comme instrument principal de gestion du programme de coopération international canadien.

### Commentaire # 1 Edward T. Jackson

Le document de Réal Lavergne sur les approches-programmes offre non seulement une perspective importante sur le processus de changement que l'ACDI subit depuis quelques années; il représente aussi une plateforme utile à partir de laquelle le débat sur les approches-programmes pourra continuer.

En dernière analyse, toutefois, le cadre sur les approches-programmes présenté jusqu'ici ne pousse pas assez loin l'examen des problèmes qui peuvent s'ensuivre et ne présente pas de solutions efficaces à ces problèmes. On peut illustrer ce point au moyen des observations suivantes:

1. *Il est plus important de réduire la pauvreté au niveau des ménages que d'atteindre des résultats au niveau du programme.* La haute gestion, toute impressionnée qu'elle est par la méthode des approches-programmes, peut ne pas y souscrire mais les citoyens, eux, y croient mordicus. Ce qui compte réellement pour les familles pauvres des pays du Sud, ainsi que pour la plupart des contribuables des pays du Nord, c'est l'accès à un revenu acceptable, à la santé et l'éducation, à un environnement propre, la gestion des conflits locaux et le respect des droits de la personne. Les approches-programmes devraient être testées en fonction de ces critères. Si elles ne peuvent livrer des résultats à ce niveau micro, elles ne valent ni l'argent ni l'effort qu'elles consomment.

2. *Ce sont les individus travaillant dans leurs ministères qui jonglent tous les jours, à travers leurs décisions et leurs actions, avec l'imputabilité, la transparence et le rendement dans le secteur public.* Une des forces des projets bilatéraux ( eh oui, il y en a ) est que des professionnels locaux ou étrangers et qui sont hautement dévoués au travail ont l'occasion tous les jours de promouvoir des réformes et empêcher la corruption même dans le cadre de systèmes gouvernementaux imparfaits. Les déclarations des donateurs, les règlements émis par des secrétaires permanents et même les comptes tenus par la société civile sur les politiques émises sont nécessaires mais ne suffisent pas. Il faut que des professionnels indépendants soient sur le terrain pour mousser les réformes et empêcher la corruption.
3. *Sans un robuste développement des capacités, l'appui budgétaire, même si décentralisé, est risqué.* Des manchettes de journaux négatives ne sont d'aucune aide à personne, mais il risque d'y en avoir toute une pléthore si la plupart des interventions prennent la forme d'une aide budgétaire sans qu'il y ait en même temps de la formation, de l'élaboration de systèmes, un dialogue politique et un suivi financier, encore une fois offerts par des fournisseurs indépendants et non par des gens « pris » par des intérêts gouvernementaux.
4. *La souveraineté canadienne et le bon développement peuvent toutes deux être compromis s'ils deviennent des membres polis d'une « coalition de commettants » en ce qui touche les*

*CSLP*. De toutes les formes d'approches-programmes, le CSLP est celui qui est le plus dirigé par les institutions de Bretton Woods. Il serait mieux pour l'ACDI qu'elle se réserve un peu d'espace tactique et qu'elle s'oppose aux politiques qui peuvent nuire aux groupes vulnérables tout en cherchant à promouvoir la justice sociale par le biais de l'Etat et de la société civile.

5. *Les connaissances, les méthodes et les fonds privés des ONG canadiennes*, peuvent contribuer grandement à la mise en œuvre ainsi qu'au suivi des approches-programmes si l'on veut que ce secteur soient mobilisés de façon efficace.

**Edward T. Jackson** est professeur associé d'administration publique et d'affaires internationales à l'Université Carleton et président de la firme E. T. Jackson & Associates Ltd.

## Commentaire #2

S'il est vrai que les approches-programmes à l'ACDI font l'objet de discussion à titre d'approche dans les directions géographiques en particulier lorsque celles-ci travaillent à leur mandat de coopération au développement, il n'en reste pas moins que les organisations multilatérales que l'ACDI appuie s'en servent également. Généralement, elles prennent la forme d'approches sectorielles. La Banque mondiale, en particulier, est engagée dans la plupart des approches sectorielles et joue un important rôle de direction. Des organismes multilatéraux tels que la Banque

mondiale et la Commission européenne se joignent aussi aux donateurs bilatéraux pour mettre en œuvre de nouvelles formes d'appui budgétaire lié aux CSLP des pays en développement et qui s'appuient sur les principes de l'approche-programme. De plus en plus, les CSLP fournissent le cadre général à l'intérieur duquel les approches-programmes sont appliquées. Plusieurs organisations multilatérales ont publié des documents de réflexion ou des principes directeurs sur les approches sectorielles ou sont membres du Réseau d'apprentissage sur les approches-programmes (LENPA) qui réunit un certain nombre de donateurs. Parmi ces derniers, on retrouve l'OMS, la Banque mondiale, le FNUAP, la Communauté européenne, l'UNICEF, le PNUD et la Banque africaine de développement.

## *La Direction générale des programmes multilatéraux*

### Commentaire # 3

La Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient a donné son appui aux approches sectorielles à la fin des années 1990 alors qu'elle reconnaissait la faiblesse des projets individuels. La nature de cet appui a évolué, partant d'un ensemble de projets coordonnés ( par ex. l'éducation au Mali) à la mise en commun de fonds ( par ex. l'éducation en Ouganda et au Burkina Faso). La Direction générale a réalisé des progrès notables en adoptant de nouvelles modalités de programmation et en concentrant ses interventions dans un champ rétréci de secteurs et finalement, en déliant son aide.

Nous sommes impliqués actuellement dans au moins 20 approches-programmes dans 10 pays dans des secteurs tels que l'éducation primaire, la santé, le VIH/SIDA, l'agriculture et le développement rural. Nous pensons que, d'ici 2005-2006, jusqu'à 53% des initiatives planifiées de notre portefeuille pourraient être gérés dans le cadre de fonds mis en commun ou par le biais d'un appui budgétaire (en 2002-2003, ces formes d'aide ne comptaient que pour 19% du programme).

## *La Direction générale d'Afrique et Moyen-Orient*

systems on a daily basis. Donor declarations, permanent-secretary edicts, and even civil-society policy scorecards, are necessary but insufficient. On-site, independent professionals are essential to prod reform and pre-empt corruption.

3. *Without robust capacity development, budget support, even in decentralized form, is hazardous.* Negative media headlines are detrimental. But there are bound to be a plethora of them if most aid interventions take the form of budget support without accompanying training, systems development, policy dialogue and financial monitoring by independent providers, rather than those already “captured” by government interests.
4. Canadian sovereignty and good development may be compromised when they become polite members of “coalitions of the willing” in PRSPs. Of all PBA forms, the PRSP is the most heavily driven by the Bretton-Woods institutions. It would be to CIDA’s advantage to retain the tactical space and challenge policies detrimental to vulnerable groups, and promote social justice through both the state and civil society.
5. Canadian NGOs’ knowledge, methods and private funds could be effectively mobilized

for implementation as well as monitoring of PBAs. With their local partners, Canadian NGOs can be important contributors to PBA.

*Edward T. Jackson,*  
*Associate Professor of Public Administration and International Affairs,*  
*Carleton University, Ottawa,*  
*and President of E. T. Jackson and Associates Ltd.*

#### **Comment #2**

Although primarily discussed as an approach used by the geographic branches, multilateral organizations that CIDA supports, also engage in PBAs. Typically, they take the form of SWAps. The World Bank in particular, is involved in most SWAps, and usually plays an important leadership role. However, multilateral organizations such as the World Bank and the European Commission are also coalescing with bilateral donors in new forms of budget support linked to developing countries’ PRSPs, based on PBA principles. Increasingly, PRSPs are providing the overall framework under which PBAs are being implemented. Several multilateral organizations have produced policy papers or guidelines on SWAps, or are members of the multi-donor Learning Network on PBAs (LENPA). These include WHO, the World Bank,

UNFPA, the European Community, UNICEF, UNDP and the African Development Bank.

#### ***Multilateral Branch, CIDA***

#### **Comment # 3**

The Africa and Middle East Branch support for SWAps sector-wide approaches emerged in the late 1990’s out of the recognition of the weaknesses of stand-alone projects. The nature of this support evolved from a set of coordinated projects (e.g. Education in Mali) to the pooling of resources (e.g. Education in Uganda and Burkina Faso). The Branch is making significant progress in adopting new programming modalities as well as focussing its interventions in fewer sectors and untying its aid. CIDA’s Africa and Middle East Branch is at present involved in approximately twenty PBAs in ten countries, in sectors such as basic education, health and HIV/AIDS, agriculture and rural development. In 2005-2006 up to 53% of planned initiatives within the Branch’s portfolio, is expected to be managed through pooled funding or budgetary support (in 2002-2003 this represented 19%).

*Africa and Middle East Branch,*  
*CIDA*

---

## Pour plus de renseignements

Si vous souhaitez obtenir de plus amples renseignements sur Les approches-programmes: Une nouvelle façon d'opérer, ou tout autre sujet touchant le développement international, vous pouvez téléphoner au Service à la clientèle du CIDI, au (819) 953-1035, ou encore vous rendre au 8<sup>e</sup> étage, 200, promenade du Portage, Gatineau (Québec), K1A 0G4. Le Centre peut vous faciliter l'accès à toute une gamme de sources d'information sur presque toutes les questions de développement. Vous pouvez également vous renseigner sur l'ACDI et les programmes canadiens de coopération au développement en visitant le site de l'ACDI sur Internet :

<http://www.acdi-cida.gc.ca>.

Ce numéro a été rédigé par Réal Lavergne.

---

## L'EXPRESS SUR LE DÉVELOPPEMENT

entend favoriser l'acquisition d'une culture du savoir et d'apprentissage permanent au sein de l'ACDI. Le but visé est de faciliter l'apprentissage en offrant aux lecteurs une synthèse des renseignements contenus dans des travaux d'envergure portant sur des sujets et problèmes importants.

---

## Idées, vues ou commentaires

N'hésitez pas à communiquer vos idées, vos vues ou vos commentaires concernant le sujet traité dans ce numéro en envoyant un message au rédacteur en chef, à [express@acdi-cida.gc.ca](mailto:express@acdi-cida.gc.ca).

**Agence canadienne de développement international**  
**Direction générale des politiques**

**Vice-président :** David G. Moloney

**Rédactrice :**

Rajkumari Shanker

**Conception graphique et mise en page :**

Allan du Manoir Communications

**Traduction :**

Danuta Szachanski

**Impression :**

Groupe Communication Canada

