

Document d'orientation sur le Forum 2016 pour la coopération en matière de développement

Mars 2015, No. 6

Modalités de la coopération au développement à l'ère de l'après-2015

La nature transformatrice d'un programme de développement pour l'après-2015 a des implications importantes pour la coopération au développement. Le caractère universel et unique des Objectifs de développement durable (ODD) proposés et la diversité accrue des acteurs de la coopération au développement appellent à recadrer notre compréhension de la coopération au développement. La réalisation des vastes objectifs couverts par les ODD nécessitera des quantités sans précédents de ressources financières, ainsi que d'autres moyens non-financiers de mise en œuvre, par exemple, l'appui au renforcement des capacités et le changement de politique. Les ODD placent autant d'accent sur ces autres moyens de mise en œuvre que sur les ressources financières. Il existe de nombreuses modalités différentes pour l'exécution des activités de coopération pour le développement, provenant de sources officielles et privées. Ces modalités peuvent être, par exemple :

- Les financements - les subventions (officiels et privés par le ONG et les fondations), les prêts concessionnels, les instruments mixtes, la finance innovante, les partenariats public-privé
- L'appui au renforcement des capacités - les ressources organisationnelles et les ressources humaines, le partage d'expériences, la coopération technologique
- Le changement de politique - la modification des règles mondiales, la cohérence des politiques

Les modalités de coopération au développement ne sont pas interchangeable. Chaque modalité a ses propres particularités quant à la manière dont elle est fournie ou dans son impact probable. L'efficacité et l'impact d'une modalité dépendent fortement du contexte dans lequel elle est utilisée. En outre, ces modalités et leur fonctionnement ne sont pas isolées les unes des autres, c'est pourquoi une combinaison de modalités peut être utilisée. Les principales questions auxquelles les décideurs sont confrontés sont les suivantes : « *Quelle modalité ou quelle combinaison de modalités seront les plus efficaces dans un contexte donné ? Quelle modalité permettra d'atteindre l'impact souhaité ?* »

Les éléments essentiels d'un cadre d'évaluation

Les décideurs peuvent bénéficier d'un cadre qui servira de mécanisme structuré afin de faire des choix éclairés sur les modalités de la coopération au développement. Le cadre d'évaluation développé par Alonso et Glennie (2015) propose que les modalités de coopération au développement soient évaluées en fonction de quatre dimensions, et ces dimensions comprennent à leur tour un certain nombre de critères, comme le résume le Tableau 1.

Plusieurs de ces critères ne sont pas nouveaux. Ils s'inspirent des principes d'un partenariat efficace entre les pays qui ont été adoptés par le Consensus de Monterrey sur le financement du développement (2002) et des conférences et sommets mondiaux ultérieurs, ainsi que par le programme de l'efficacité de l'aide et du développement.

Les types de coopération au développement et les modalités sont discutés dans le document d'orientation Numéro 1, « Qu'est-ce que la coopération au développement ? », qui fait partie de la série de notes d'orientation préparées par l'UNDAES pour le Forum pour la coopération en matière de développement (FCD).

Préparation de la coopération au développement à l'ère de l'après-2015 et dans le cadre du Forum pour la coopération en matière de développement de 2016

Cette note d'orientation se penche sur le cadre proposé pour évaluer la pertinence des différentes modalités de coopération au développement pour l'après-2015. Il existe de nombreuses modalités pour mettre en œuvre la coopération au développement. Les décideurs politiques peuvent bénéficier d'un cadre qui les aide à sélectionner les modalités les mieux adaptées à leur contexte national. Cela peut contribuer à améliorer l'efficacité et l'impact des différentes modalités.

Le cadre d'évaluation ne doit pas être utilisé de façon mécanique et il ne doit pas non plus être le seul mécanisme de prise de décision. Les approches innovantes provenant des différents partenaires et intervenants doivent compléter le cadre d'évaluation.

Tandis que le document d'orientation souligne l'application du cadre d'évaluation pour les aspects financiers de la coopération au développement, le cadre fournit un point de départ pour l'élaboration d'un cadre d'évaluation des types non-financiers de coopération au développement.

Cette note d'orientation est basée sur une étude intitulée « La Coopération au développement et le programme de l'après-2015 », par Jose Antonio et Jonathan Glennie, et a été commandée par le Département des Affaires économiques et sociales des Nations unies. L'étude fait partie d'un projet de recherche de l'UNDAES financé par le Département britannique pour le développement international (DFID) « La coopération au développement dans le cadre de l'après-2015 ».

Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations unies ou du gouvernement du Royaume-Uni.

L'étude vise à rassembler des idées pour les discussions sur l'après-2015 préalablement à la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (CFD3) à Addis-Abeba, Éthiopie, au mois de juillet 2015 et à la Réunion de haut niveau du Forum de coopération au développement à New York au mois de juillet 2016.



Département des
Affaires Économiques et Sociales
des Nations Unies



Tableau 1 : Dimensions et critères pour l'évaluation des modalités de coopération au développement

Dimensions	Critères
Qualité des relations	<ul style="list-style-type: none"> • Favorise l'appropriation par les pays • Renforce les capacités des partenariats inclusifs • Joue un rôle de redistribution • Permet de prévoir les ressources • Favorise la transparence et la reddition de comptes
Fonctionnalité	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure les ressources qui peuvent être mobilisées • Coût des ressources • Flexibilité pour réorienter les activités • Rapidité de la prestation • Multiplication des capacités pour obtenir des ressources supplémentaires • Favorise la coordination entre les partenaires et l'harmonisation avec les systèmes nationaux
Niveau	<ul style="list-style-type: none"> • Adapté pour un fonctionnement au : <ul style="list-style-type: none"> - Niveau local - Niveau national - Niveau régional - Niveau mondial
Pertinence par rapport au programme de développement pour l'après-2015	<ul style="list-style-type: none"> • Achever le travail lié à la lutte contre la pauvreté et la promotion du progrès social • Appuyer la transition vers des stratégies nationales de développement durable • Soutien à l'approvisionnement de biens publics internationaux (en référence aux défis mondiaux qui exigent une action collective)

Les déclarations émanant de ces efforts ont souligné entre autres et de différentes manières, l'importance de l'appropriation, de la transparence et la responsabilité à l'échelle nationale, et la nécessité d'améliorer la qualité de l'Aide publique au développement (APD) et la coopération au développement.

Il convient de noter que le cadre d'évaluation s'applique aux flux financiers qui entrent dans la définition de la coopération au développement. Cela signifie qu'il ne s'applique pas aux flux de la coopération qui ne sont pas liés au développement, tels que les investissements directs étrangers. Il exclut également l'aide humanitaire sachant que celle-ci est fournie en fonction de critères très précis et souvent en réponse à des événements imprévus.

1. Qualité des relations

Les résultats de la coopération au développement dépendent essentiellement de la qualité des rela-

tions qui ont été promues entre les différents partenaires impliqués dans le cadre d'une modalité de coopération au développement donnée. Ces relations sont parfois modulées par la modalité de coopération sélectionnée dans chaque cas.

Un point particulièrement important est la mesure dans laquelle une modalité de coopération au développement renforce ou ébranle l'appropriation nationale du processus de développement dans un pays en développement. Il s'agit également de la mesure dans laquelle une modalité de coopération au développement favorise l'inclusion des acteurs du développement, permet la prévisibilité des ressources, donne la parole aux groupes marginalisés, et favorise la transparence et la responsabilisation. Le rôle de redistribution des modalités de coopération au développement est un autre critère d'évaluation. Par exemple, si l'intention consiste à donner aux populations les plus pauvres l'accès aux ressources dont elles ont besoin pour leur développement, une subvention

serait alors une modalité plus appropriée que ne le seraient des modalités remboursables de la coopération au développement.

2. Fonctionnalité

La fonctionnalité d'une modalité de coopération au développement se réfère à sa capacité à mobiliser les ressources à une échelle appropriée, au coût de ressources et à la rapidité et la fiabilité de la modalité. La fonctionnalité comprend des considérations de flexibilité qui permettent aux pays en développement de procéder à des modifications et d'adapter le soutien à leurs besoins particuliers. La fonctionnalité d'une modalité peut également être évaluée par rapport à sa capacité à mobiliser d'autres ressources, internes et externes. Il s'agit d'une considération importante sachant que les besoins de développement sont généralement supérieurs aux ressources disponibles pour la coopération au développement. La mesure dans laquelle une modalité de coopération au développement favorise l'harmonisation entre les partenaires de développement est un autre critère d'évaluation. L'harmonisation entre les partenaires du développement a le potentiel de réduire les coûts de transaction pour les pays en développement et de renforcer leur appropriation du programme de développement.

3. Niveau

Le programme de développement dans le cadre de l'après-2015 est un programme à plusieurs niveaux, avec des objectifs et des cibles aux niveaux local, national, régional et mondial. Les modalités de coopération au développement ne seront pas toutes concernées par tous les niveaux. Par exemple, le soutien budgétaire global ou les projets d'investissement fonctionnent essentiellement au niveau national (parfois au niveau régional), tandis que les fonds fiduciaires multi-donateurs ou les fonds verticaux peuvent s'appliquer au niveau national, mais sont également utiles aux niveaux régional ou mondial lorsqu'un groupe de pays fait face à un problème commun.

4. Pertinence pour le programme de développement pour l'après-2015

Un programme de développement pour l'après-2015 couvre trois domaines principaux :

- (i) Le travail inachevé du programme lié à la lutte contre la pauvreté et la promotion du progrès social ;
- (ii) L'appui à la transition vers des stratégies nationales de développement durable ; et
- (iii) Le soutien à l'approvisionnement de biens publics internationaux.¹

Les modalités de coopération au développement ne seront pas toutes concernées par ces trois aspects du programme de développement. Par exemple, la fourniture de biens publics internationaux nécessitera des modalités qui permettent d'obtenir des réponses coopératives internationales, tandis que le programme de lutte contre la pauvreté exigera modalités qui ont des coûts limités pour les pays en développement.

L'application du cadre d'évaluation

Le Tableau 2 illustre la manière dont le cadre d'évaluation peut être appliqué. Le Tableau n'est pas exhaustif - il présente un nombre limité d'exemples à titre d'illustration.² Le cadre d'évaluation vise à fournir aux décideurs une meilleure compréhension des avantages et des inconvénients des différentes modalités de coopération au développement dans un contexte particulier. Il peut servir les pays en développement ainsi que les pays partenaires. Les pays en développement peuvent utiliser le cadre d'évaluation pour déterminer quelles modalités sont les mieux adaptées au contexte de leurs pays - leurs différentes capacités et les différents besoins de développement. Les pays partenaires peuvent utiliser le cadre d'évaluation pour ajuster leur soutien aux pays du programme.

Le cadre d'évaluation ne doit pas être utilisé de façon mécanique. Il fournit un outil pour évaluer l'efficacité probable d'une modalité de coopération au développement dans un contexte particulier. Même si une notation chiffrée peut être utilisée pour pondérer les différents critères utilisés

1 En référence aux défis mondiaux qui exigent une action collective.

2 Le texte peut être remplacé par un score (par exemple, de 1 à 3 points indiquant le niveau d'efficacité d'une modalité et d'un instrument de coopération au développement en fonction des critères énoncés dans le cadre d'évaluation, trois représentant le niveau le plus élevé et un le niveau le plus faible).

dans le cadre, la décision sur une modalité donnée de coopération au développement ne sera pas basée uniquement sur la notation chiffrée. Les approches innovantes présentées par les différents partenaires de développement et les gouvernements des pays en développement pendant le dialogue sont une partie inestimable du processus de prise de décision. Par ailleurs, l'évaluation doit servir de base pour entamer le dialogue entre les pays partenaires et les pays du programme afin d'atteindre un consensus sur les modalités les plus appropriées pour le pays. Ce dialogue entre les pays du programme et leurs partenaires est également essentiel pour le suivi et l'examen des engagements de coopération au développement, et pour promouvoir l'apprentissage mutuel, le partage des connaissances et la responsabilisation.

Efficacité vs. impact

Le cadre d'évaluation met l'accent sur l'efficacité des modalités de coopération au développement, à savoir, est-ce qu'une modalité particulière est appropriée pour atteindre les objectifs visés ? Le cadre d'évaluation n'aborde pas la question de l'impact des modalités de coopération au développement. Il est utile de faire une distinction entre *l'efficacité* de la coopération au développement et *l'impact* de la coopération au développement.

L'efficacité se réfère à la mesure dans laquelle la coopération au développement (ou une modalité particulière) a atteint ses objectifs ou résultats prévus dans le cas d'un discours de gestion axée sur les résultats. Un exemple de l'efficacité de la coopération au développement serait « La subvention a permis d'offrir une vaccination ciblée à 1 million d'enfants de moins de 5 ans en 2012. »

L'impact désigne les changements ou les résultats du développement qui ont eu lieu suite de la mise en œuvre d'une initiative de développement. Ces changements peuvent être positifs ou négatifs, et ils peuvent être prévus ou imprévus. Les changements peuvent être le résultat direct de l'activité de développement, et peuvent donc être attribués à cette activité. Cependant, dans de nombreux cas, l'activité de développement a contribué indirectement aux changements. Lors de l'évaluation de

l'impact, nous recherchons les changements à long terme ou les améliorations des conditions sociétales. La mesure de l'impact a tendance à être difficile car de nombreux autres facteurs contribuent à ces changements ou à ces améliorations à long terme.

Le cadre d'évaluation peut être enrichi de critères supplémentaires qui répondent à l'impact de la coopération au développement. Les critères suivants peuvent être des compléments utiles au cadre d'évaluation :

- Le nombre et la portée des conditions politiques et procédurales sont limités
- Est associé à la capacité d'évaluer clairement le degré d'additionnalité vis-à-vis des autres ressources
- Favorise l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
- S'attaque aux inégalités sociales et à l'exclusion sociale
- Contribue à la lutte contre le changement climatique et à la réduction des dommages causés à l'environnement.

Questions de réflexion

Le cadre d'évaluation fournit une proposition et est un travail en cours. *Un tel cadre vous serait-il utile pour évaluer la pertinence des différentes modalités dans des contextes particuliers ?*

Le cadre d'évaluation dans le tableau 2 a été conçu principalement pour les types financiers de la coopération au développement. La coopération non-financière au développement, en particulier, le soutien au renforcement des capacités devrait augmenter dans un programme de développement pour l'après-2015. Comment le cadre proposé peut être adapté pour évaluer les types non-financiers de la coopération au développement ?

L'application effective du cadre d'évaluation nécessite le dialogue entre les gouvernements des pays bénéficiaires et leurs partenaires. Bien que le processus de dialogue entre les gouvernements soit bien établi, ce n'est pas le cas entre les gouvernements et le secteur privé. *De quelle manière les gouvernements doivent-ils engager le secteur privé dans l'application du cadre d'évaluation ?*

Tableau 2 : Évaluation des modalités de coopération au développement

Modalité de coopération au développement	Subventions officielles	Prêts officiels et d'autres interventions liées au marché	Sources privées ou mixtes ³
Qualité des relations			
Favorise l'appropriation par les pays en développement	Le soutien budgétaire global (SBG) a tendance à promouvoir une plus grande appropriation par les pays, par rapport aux subventions liées à des fins spécifiques ou à des projets d'investissement.	Les prêts concessionnels ou les investissements de capitaux ont tendance à promouvoir une appropriation nationale plus limitée	Les subventions privées (les ONG et les fondations), les financements innovants ont tendance à promouvoir une appropriation nationale plus limitée
Renforce les capacités des partenariats inclusifs	Subventions sous forme de soutien au budget global (SBG), fonds fiduciaires multi-donateurs et institutions multilatérales ont tendance à promouvoir les partenariats inclusifs	Les prêts sont moins susceptibles de renforcer les capacités de partenariats inclusifs que les subventions	Les sources privées ou mixtes sont moins susceptibles de renforcer les capacités des partenariats inclusifs que les subventions
Joue un rôle de redistribution	Les subventions / les projets d'investissement peuvent cibler les personnes les plus pauvres et ont un rôle de redistribution positif ; le SBG dépend des modèles de redistribution des dépenses publiques	Les prêts, les investissements de capitaux et les autres modalités basées sur le marché tendent à ne pas cibler les personnes les plus pauvres	Les sources mixtes ont moins d'effets de redistribution que les subventions privées (ONG ou fondations)
Prévisibilité des ressources	Le SBG, les fonds multilatéraux et multi-donateurs offrent une plus grande prévisibilité des ressources par rapport aux subventions octroyées aux ONG et aux projets d'investissement	Les prêts offrent une prévisibilité limitée des ressources, sauf en cas de prêts multilatéraux	Les sources privées et mixtes offrent une prévisibilité limitée sauf en cas de certains partenariats public-privé
Favorise la transparence et la reddition de comptes	Niveaux plus élevés de transparence et de responsabilité en matière de SBG et de fonds multi-donateurs que les projets d'investissement	Transparence limitée des prêts concessionnels et des placements en actions, niveaux moyens de transparence et de responsabilité dans les prêts multilatéraux	Niveaux moyens de transparence et de responsabilité dans les sources privées ou mixtes
Fonctionnalité			
Mesure les ressources qui peuvent être mobilisées	Le SBG et les fonds multi-donateurs sont capables de mobiliser une grande échelle de ressources que les subventions multilatérales et un soutien de base aux ONG	Les prêts concessionnels prêts, les prêts multilatéraux et les fonds remboursables multi-donateurs sont capables de mieux mobiliser d'importantes ressources à large échelle que les investissements de capitaux	Les partenariats public-privé sont mieux à même de mobiliser des ressources à large échelle que la majorité des subventions privées et des financements innovants
Coût des ressources	Le SBG réduit les coûts de transaction de la coopération au développement. Les subventions ne génèrent pas d'obligations de remboursement par les bénéficiaires.	Les prêts remboursables sont soumis à des obligations de remboursement du prêt et des intérêts par les bénéficiaires.	Les subventions privées ne sont pas soumises à des obligations de remboursement.

³ Il convient de faire une distinction entre les sources purement privées d'une part, et les sources mixtes d'autre part. Celles-ci ont été regroupées ici par souci de concision.

	ciaires		
Rapidité de la prestation	Le soutien budgétaire global, les fonds des institutions multilatérales et multi-donateurs sont soumis à des négociations longues, par rapport aux projets d'investissement et de soutien au ONG	Les prêts, ainsi que les autres instruments basés sur le marché, ont tendance à être plus lents en termes de prestation	Les subventions privées ont tendance à être plus rapides en termes de prestation que les financements innovants, les placements en actions et les partenariats public-privé
Flexibilité pour réorienter les activités	Les subventions bilatérales ont tendance à être plus flexibles que les subventions multilatérales	Les prêts concessionnels, les placements en actions, les fonds multilatéraux ont tendance à être moins flexibles	Les subventions privées ont tendance à être plus flexibles par rapport aux partenariats public-privé et aux fonds verticaux
Multiplication des capacités pour obtenir des ressources supplémentaires	Les subventions ont une capacité modérée à tirer parti des ressources supplémentaires	Les prêts ont tendance à avoir une meilleure capacité de levier que les subventions	Les subventions privées et les financements innovants ont une moindre capacité de mobiliser des ressources supplémentaires que les partenariats public-privé
Favorise la coordination entre les partenaires et l'harmonisation avec les systèmes nationaux	Le SBG favorise la coordination et l'harmonisation dans une plus grande mesure que les autres formes de subventions	Les prêts ont tendance à être limités pour promouvoir la coordination et l'harmonisation	Les sources privées ou mixtes ont tendance à être limitées pour promouvoir la coordination et l'harmonisation
Niveau			
Adapté pour un fonctionnement au : Niveau local Niveau national Niveau régional Niveau mondial	Les subventions sont mieux adaptées aux niveaux local et national. Les fonds fiduciaires multi-donateurs sont mieux adaptés aux niveaux national et régional. Les subventions aux institutions multilatérales sont adaptées à tous les niveaux.	Les prêts concessionnels et les placements en actions sont adaptés au niveau national. Les prêts des institutions multilatérales sont adaptés aux niveaux local, national, régional et mondial. Les fonds multi-donateurs sont adaptés aux niveaux national, régional et mondial.	Les fonds novateurs et les sources mixtes sont particulièrement adaptés aux niveaux national et mondial. Les subventions privées sont généralement plus appropriées aux niveaux local et national.
Pertinence pour le programme de développement pour l'après-2015			
Mettre un terme à la réduction de la pauvreté	Soutien budgétaire global, soutien de base aux ONG, projets d'investissement, institutions multilatérales et fonds multi-donateurs	Prêts concessionnels, institutions multilatérales et fonds multi-donateurs	Subventions privées, partenariats public-privé et fonds verticaux, financements innovants
Appui à la transition vers des stratégies nationales de développement durable	Soutien budgétaire global, projets d'investissement, institutions multilatérales et fonds multi-donateurs	Prêts concessionnels, investissements de capitaux, fonds multi-donateurs et institutions multilatérales	Subventions privées, partenariats public-privé et fonds verticaux, financements innovants
Soutien à l'approvisionnement de biens publics internationaux.	Institutions multilatérales et fonds multi-donateurs	Institutions multilatérales et fonds multi-donateurs	Partenariats public-privé et fonds verticaux, financements innovants

SBG = Soutien budgétaire global

**Notre travail vous intéresse ?
Pour plus d'informations, veuillez nous contacter :**

DCF Secretariat

Development Cooperation
Policy Branch, Office for ECOSOC Support and Coordination
United Nations Department of Economic and Social Affairs,
UN Secretariat Building, 25th floor
New York, NY 10017

Courriel : dcf@un.org

Site web : www.un.org/ecosoc/dcf

