



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.



Lignes directrices pour renforcer la participation et la contribution des parlements à une coopération efficace pour le développement



© Union Interparlementaire (UIP), 2020

Cette publication peut être reproduite, en partie ou en totalité, à des fins strictement personnelles et non commerciales, à condition que le copyright et la source soient cités et qu'aucune modification ne soit apportée. L'Union interparlementaire doit néanmoins être informée de toute utilisation du contenu de cette publication.

ISBN 978-92-9142-771-0

Couverture : En République centrafricaine, les enfants pompent de l'eau propre dans le sous-sol. © Marielle van Uitert / PNUD, 2010

Traduction : Marine Hutter

Mise en pages : Philippe Boisson, Graphisme

Sommaire

Remerciements	4
Contexte et finalité des lignes directrices	5
Sigles et acronymes	6
I. Introduction : comprendre le problème	7
II. Contexte actuel de la coopération pour le développement	9
II.1 Le Programme 2030 et la nécessité d'accroître les ressources en faveur du développement	9
II.2 La nouvelle approche de la coopération pour le développement : de l'aide à l'interaction	11
II.3 La nécessité impérieuse de rendre la coopération pour le développement plus efficace	12
III. L'aide publique au développement (APD), pilier fondateur de la coopération pour le développement	15
IV. Améliorer l'efficacité de l'APD et de la coopération pour le développement	18
IV.1 Les stratégies nationales de développement durable et les processus nationaux de planification du développement, point de départ de l'engagement parlementaire	19
IV.2 Les politiques nationales de coopération pour le développement, un moyen de renforcer la transparence de l'APD et de la coopération pour le développement	21
IV.3 Le budget national, un outil essentiel pour renforcer l'efficacité et la transparence de la coopération pour le développement	22
IV.4 Investir dans le contrôle de la mise en œuvre et des retombées des stratégies de développement	23
IV.5 Renforcer la responsabilité mutuelle des partenaires afin d'avoir un impact sur le développement	25
IV.6 Renforcer la transparence pour que les acteurs du développement soient responsables non seulement l'un envers l'autre, mais aussi envers le public	27
V. La coopération pour le développement au-delà de l'APD : la mobilisation des ressources nationales et les partenariats du secteur privé	29
V.1 La mobilisation des ressources nationales, une priorité pour le financement du développement	29
V.2 L'engagement du secteur privé dans la coopération pour le développement	32
V.3 Les partenariats public-privé (PPP)	34
V.4 Le financement mixte	36
VI. Des engagements aux actes : le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement	39
Comment les parlementaires peuvent-ils dynamiser l'action internationale pour une coopération plus efficace au service du développement ?	41
VII. Conclusion : renforcer le rôle des parlements et des parlementaires dans la coopération pour le développement	45
Liste des encadrés	46

Remerciements

La présente publication est le fruit d'une collaboration entre l'Union interparlementaire (UIP) et le Groupe de l'efficacité du Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (BPAP) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ont participé à son élaboration Alessandro Motter, Alessandro Bozzini et François Beaulne de l'UIP, et Anna Whitson et Yuko Suzuki Naab du PNUD. La supervision stratégique de ce travail a été assurée par Margaret Thomas (PNUD) et Alessandro Motter (UIP).

Les auteurs souhaitent remercier les collègues dont les connaissances spécialisées et les contributions ont été essentielles pour élaborer ces lignes directrices, en particulier Jonas Deutsch, Piper Hart et Sarah McDuff du Groupe de l'efficacité, ainsi que Charles Chauvel et Jonas Olsen de l'équipe Processus et institutions inclusifs du PNUD. Les auteurs remercient également Sarah Lister (PNUD) et Aleksandra Blagojevic (UIP) pour leur relecture attentive de la publication.

Union interparlementaire

L'Union interparlementaire est l'organisation mondiale des parlements nationaux. Elle œuvre à la promotion de la gouvernance, des institutions et des valeurs démocratiques en collaboration avec les parlements et les parlementaires afin de faire valoir les besoins et les aspirations des populations et d'y répondre. Elle défend la paix, la démocratie, les droits de l'homme, l'égalité des sexes, l'autonomisation des jeunes et le développement durable grâce au dialogue politique, à la coopération et à l'action parlementaire.

www.ipu.org

Programme des Nations Unies pour le développement

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est la principale institution de développement des Nations Unies depuis 1965. Présent dans quelque 170 pays et territoires, il contribue à éradiquer la pauvreté et à réduire les inégalités et l'exclusion. Il aide les pays à élaborer des politiques, à développer des compétences en leadership et en matière de partenariat, à renforcer leurs capacités institutionnelles et à bâtir une meilleure résilience pour réaliser un développement durable.

www.undp.org

Contexte et finalité de ces lignes directrices

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030) et ses 17 Objectifs de développement durable (ODD) visent à garantir à chacun la jouissance de son droit fondamental à une vie décente, à la paix et à un environnement salubre. Ils appellent ainsi à œuvrer pour une planète durable et pour l'éradication de la pauvreté sous toutes ses formes. Or, une augmentation significative du volume de l'aide et des investissements en faveur du développement en général sera nécessaire pour réaliser ces objectifs. Il conviendra en outre d'améliorer la *qualité* des ressources disponibles pour le développement ainsi que l'*efficacité* des partenariats de développement.

Les parlements et les parlementaires sont des partenaires précieux dans la mise en place d'une gouvernance transparente, inclusive et participative, qui est une condition *sine qua non* d'un développement durable pour tous. Tant dans les pays développés que dans les pays en développement, les parlements peuvent contribuer pour beaucoup, par l'exercice de leurs fonctions législative, budgétaire et de contrôle, à la mise en œuvre globale du Programme 2030. Ils veillent à ce que les gouvernements rendent compte des décisions qu'ils prennent sur l'utilisation des ressources – notamment en matière d'aide au développement – et sont en ce sens des acteurs essentiels de la coopération pour le développement.

Même s'il est reconnu que les parlements jouent un rôle important dans ce contexte, le contrôle parlementaire en matière de coopération pour le développement reste faible. Les présentes lignes directrices ont pour objectifs d'aider les parlements, les parlementaires et les personnes qui travaillent à leurs côtés à surmonter les difficultés qu'ils rencontrent dans ce domaine, et de leur proposer une vision commune ainsi que des mesures qu'ils peuvent prendre pour promouvoir une utilisation plus efficace et plus transparente de l'aide et des ressources de développement en général. Ces lignes directrices visent plus spécifiquement à familiariser les parlementaires et les membres du personnel parlementaire avec les éléments suivants :

- Le principe général, les grandes composantes et les principaux engagements d'une coopération efficace pour le développement, quelles que soient sa source et sa nature – publique ou privée, financière ou non financière, internationale ou nationale.
- L'« architecture » d'une coopération efficace pour le développement, notamment les modalités de fourniture de l'aide, les acteurs impliqués et les structures de coordination aux niveaux mondial et national.
- Des moyens concrets pour les parlements de contribuer à une coopération efficace au service du développement et de s'associer à des plateformes mondiales comme le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (GPEDC).
- Des mesures pouvant être prises par les parlementaires pour que les ressources et les partenariats soient exploités de la meilleure manière possible et aient un plus grand impact sur le développement.

Sigles et acronymes

APD	Aide publique au développement
APP	Aide programmable par pays
ATI	Addis Tax Initiative (Initiative fiscale d'Addis-Abeba)
AWEPA	Association des parlementaires européens pour l'Afrique
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (érosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices)
BPAP	Bureau des politiques et de l'appui aux programmes (PNUD)
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CDDE	Capacity Development for Development Effectiveness (Programme de renforcement des capacités au service de l'efficacité du développement)
Eurodad	European Network on Debt and Development (Réseau européen sur la dette et le développement)
FFI	Flux financiers illicites
GOPAC	Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption)
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Co-operation (Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement)
IITA	Initiative internationale pour la transparence de l'aide
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
ODI	Overseas Development Institute (Institut de développement outre-mer)
ONU DAES	Département des affaires économiques et sociales de l'ONU
PEID	Petits États insulaires en développement
PMA	Pays les moins avancés
PNCD	Politique nationale de coopération pour le développement (ou « politique d'aide »)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Partenariats public-privé
TOSSD	Total Official Support for Sustainable Development (soutien public total au développement durable)
UIP	Union interparlementaire



I. Introduction: comprendre le problème

Les partenaires pour le développement et les parlementaires se réunissent pour travailler ensemble sur les moyens d'augmenter le nombre de femmes à l'Assemblée nationale du Bénin. © Mariana Duarte Mutzenberg / UIP

Adoptés par les États membres de l'ONU en 2015, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses 17 Objectifs de développement durable (ODD) visent à garantir à chacun la jouissance de son droit fondamental à une vie décente, à la paix et à un environnement salubre. Ils appellent ainsi à œuvrer pour une planète durable et pour l'éradication de la pauvreté sous toutes ses formes. Or, une augmentation significative du volume de l'aide et des investissements en faveur du développement en général sera nécessaire pour réaliser ces objectifs. Il conviendra en outre d'améliorer la qualité des ressources disponibles pour le développement par l'intermédiaire de partenariats plus efficaces et aboutissant à de meilleurs résultats en matière de développement.

L'ODD 17 vise à renforcer les moyens de mettre en œuvre le Programme 2030 et à revitaliser le partenariat mondial pour le développement durable. Il appelle notamment à un renforcement des partenariats multipartites pour le développement, à la réalisation des objectifs d'aide publique au développement (APD), et à la mobilisation de ressources financières publiques et privées supplémentaires pour réaliser l'ambitieux Programme 2030.

Par ailleurs, le contexte de la coopération pour le développement évolue rapidement au niveau national. Dans de nombreux pays, les flux de développement se diversifient : les ressources publiques et privées nationales augmentent et les ressources extérieures proviennent de nouvelles sources. Aussi, la planification et la mise en œuvre du développement devront également prendre une nouvelle forme. Il s'agira de mobiliser non plus seulement l'ensemble du *gouvernement*, mais l'ensemble de la *société*, et de faire intervenir de nouveaux partenaires dotés de leurs propres atouts pour que le développement en tire le meilleur parti.

Dans ce contexte qui évolue rapidement, les parlements et les parlementaires sont des partenaires précieux dans la mise en place d'une gouvernance transparente, inclusive et participative, qui est une condition *sine qua non* d'un développement durable pour tous. Tant dans les pays développés que dans les pays en développement, les parlements peuvent

contribuer pour beaucoup, par l'exercice de leurs fonctions législative et de contrôle, à ce processus et à la mise en œuvre globale du Programme 2030. Ils veillent à ce que les gouvernements rendent compte des décisions qu'ils prennent sur l'utilisation des ressources – notamment en matière d'aide au développement – et sont en ce sens des acteurs essentiels de la coopération pour le développement.

Même s'il est reconnu que les parlements jouent un rôle important dans ce contexte et malgré les progrès qu'ils ont accomplis au fil des ans, force est de constater que le contrôle parlementaire en matière de coopération pour le développement reste faible tant dans les pays développés que dans les pays en développement, et que l'étendue effective de ce rôle varie considérablement dans le monde¹. Certains parlements bénéficient de ressources importantes et d'un cadre juridique qui les aident à exercer leurs fonctions législative, budgétaire et de contrôle. D'autres au contraire, en particulier dans les pays en développement, ne disposent ni des ressources ni du pouvoir nécessaires pour véritablement promouvoir le développement ou un déploiement plus efficace de l'aide et d'autres ressources de développement. En outre, les parlementaires ne partageant pas les mêmes connaissances de ces questions, il n'existe pas de consensus entre eux, ni entre pays, sur les dispositifs et moyens à mettre en œuvre pour renforcer le contrôle des politiques et des ressources de développement.

Les présentes lignes directrices, qui abordent certains de ces problèmes, visent à proposer aux parlementaires et à ceux qui travaillent à leurs côtés une vision commune ainsi que des mesures qu'ils peuvent prendre pour promouvoir une utilisation plus efficace et plus transparente de l'aide et des ressources de développement en général. Ces lignes directrices seront particulièrement utiles aux pays où l'aide constitue une grande part des ressources totales de développement ; dans ces pays, il est primordial que, dans le cadre de leurs fonctions de promotion d'une bonne gouvernance et d'un fonctionnement transparent, les parlements et les parlementaires participent au débat sur les ressources provenant de l'aide et de la coopération pour le développement et sur leur appropriation.

Ces lignes directrices font suite à un guide pratique élaboré en 2010 sur le rôle des parlements dans l'efficacité du développement. Elles mettent en lumière les changements observés dans le domaine de la coopération pour le développement, notamment après l'adoption, en 2015, du Programme 2030. Elles seront utiles aux parlements de tous les pays du monde – c'est-à-dire tant des pays donateurs que des pays bénéficiaires – et mettent l'accent sur le rôle de catalyseur de la coopération pour le développement, c'est-à-dire sa capacité à attirer d'autres flux de financement du développement, y compris en provenance du secteur privé.

¹ De nombreuses sources permettent d'affirmer que les parlements n'exercent qu'un contrôle limité sur la coopération pour le développement et les processus de planification en matière de développement, notamment le budget national. Cette lacune ressort notamment des résultats du cycle de suivi 2019 du GPEDC – en particulier l'indicateur 6, qui porte sur l'aide soumise au contrôle parlementaire (dont il sera question plus loin dans ces lignes directrices) –, des résultats de l'enquête de l'UIP sur la participation des parlements aux examens nationaux volontaires des Nations Unies, ainsi que des enquêtes menées régulièrement par l'International Budget Partnership (www.internationalbudget.org/open-budget-survey/).



Les participants à la réunion de haut niveau du GPEDC de juillet 2019 posent avec leurs ODD préférés. © Yumna Rathore / PNUD

II. Contexte actuel de la coopération pour le développement

Le concept de « coopération pour le développement » s’inscrit dans le prolongement de ce qui a été longtemps désigné par le simple terme d’« aide », à savoir le soutien apporté par les pays développés aux pays en développement sous différentes formes, financière ou non financière, et provenant de source publique ou privée. L’aide classique a une longue histoire dont les débuts remontent au moins à la période de l’après-guerre. Le principe de l’aide a pris de l’importance au moment où de nombreux pays issus de la décolonisation sont devenus des pays en développement.

Au fil des ans, les besoins en matière de développement ont évolué. La coopération pour le développement est devenue plus complexe en raison notamment de la mondialisation et de l’émergence de problèmes liés à la dépendance à l’aide. Tant les bailleurs de fond que les bénéficiaires de l’aide ont commencé à douter de la capacité de l’aide à offrir des résultats durables et rentables pour le développement. C’est ainsi que le principe de l’aide a été repensé pour s’inscrire dans un contexte plus large de relations de collaboration entre plusieurs acteurs gouvernementaux, non gouvernementaux et issus du secteur privé. Les concepts de pays donateur et pays bénéficiaire ont cédé la place à ceux de partenariat et de coopération pour le développement. Parallèlement, tandis que l’aide portait essentiellement – et de manière assez restrictive – sur l’éradication de la pauvreté, le concept s’est élargi pour inclure de nombreuses autres questions, notamment l’enjeu actuellement posé par les changements climatiques. Cette évolution a également été prise en compte dans le Programme 2030.

II.1 Le Programme 2030 et la nécessité d’accroître les ressources en faveur du développement

Les 17 Objectifs de développement durable (ODD) et leurs 169 cibles sont au cœur de l’actuel programme de développement – le Programme 2030, qui a été adopté par la communauté internationale en 2015. Les ODD et leurs cibles couvrent les trois dimensions

du développement durable, c'est-à-dire la croissance économique, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement. Cet ambitieux programme préconise un renforcement des capacités et des ressources financières, et plus spécifiquement leur renouvellement ou leur réaffectation pour parvenir à de meilleurs résultats en matière de développement. Les ODD font une large place aux moyens de mise œuvre du Programme 2030, à savoir la mobilisation de ressources financières, le renforcement des capacités, les partenariats multipartites et la technologie, qui permettront de réaliser plus rapidement et plus efficacement les objectifs de développement.

Encadré 1

Que sont les Objectifs de développement durable (ODD) ?

Les ODD sont universels : ils s'appliquent tant aux pays développés qu'aux pays en développement, et couvrent aussi bien des questions classiques liées au développement durable que des enjeux nouveaux comme les inégalités et les changements climatiques. Ils ont pour but de faire converger et de coordonner les politiques nationales (et internationales) vers une vision commune du développement humain. Les ODD ne sont pas juridiquement contraignants. Néanmoins, en les approuvant, les gouvernements et leurs partenaires ont pris l'engagement de les mettre en œuvre dans la mesure de leurs capacités et conformément à leurs priorités nationales.

Les ODD soulignent eux-mêmes leur interdépendance en mettant en évidence que la pauvreté ne peut être vaincue sans prendre en compte d'autres questions de développement durable, et que les efforts de développement doivent être appuyés par des partenariats solides et novateurs.

- **Objectif 1.** Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde
- **Objectif 2.** Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable
- **Objectif 3.** Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge
- **Objectif 4.** Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie
- **Objectif 5.** Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles
- **Objectif 6.** Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable
- **Objectif 7.** Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable
- **Objectif 8.** Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous
- **Objectif 9.** Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation
- **Objectif 10.** Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre
- **Objectif 11.** Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables
- **Objectif 12.** Établir des modes de consommation et de production durables
- **Objectif 13.** Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions
- **Objectif 14.** Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable
- **Objectif 15.** Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité
- **Objectif 16.** Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous
- **Objectif 17.** Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser



Le Programme 2030 est le fruit de plus de trois ans de consultations transparentes et inclusives auxquelles les parlementaires ont été associés dès le début, leur soutien ayant été considéré comme primordial pour la future mise en œuvre des ODD. Du fait qu'ils promulguent des lois, adoptent les budgets nationaux et contrôlent la réalisation des engagements nationaux et internationaux, les parlements contribuent pour beaucoup à garantir la transparence sur les efforts de développement menés au niveau national. Leur rôle à cet égard est consacré au paragraphe 45 du Programme 2030, qui met en avant l'importance des parlements dans la réalisation des ODD et les appelle à procéder à des examens réguliers et sans exclusion des progrès accomplis dans ce domaine.

« Nous savons le rôle essentiel que jouent les parlements nationaux du fait de leurs fonctions législatives et budgétaires et du contrôle qu'ils exercent sur l'application effective de nos engagements. »

Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, para. 45.

Financer cet ambitieux programme représente un défi de taille. En effet, le déficit de financement s'élève à près de 2500 milliards de dollars des É.-U. par an rien que dans les pays en développement². D'importantes ressources financières nationales et internationales sont nécessaires, et la question est aujourd'hui de savoir comment de telles ressources pourront être mobilisées. Il ne fait aucun doute que l'aide à elle seule ne suffira pas pour couvrir ces besoins colossaux. De nouvelles ressources pourront être générées en stimulant la croissance économique dans les pays en développement et en amenant de nouveaux partenaires à mettre leurs contributions au service de la réalisation des ODD et des priorités nationales en matière de développement.

Même s'ils sont chargés de faciliter et de surveiller la mise en œuvre de l'ensemble des ODD, les parlementaires doivent s'intéresser particulièrement à l'Objectif 17, qui porte sur les « moyens de mise en œuvre » – ressources financières, renforcement des capacités, technologie, données et institutions – devant être mobilisés pour soutenir la réalisation de l'ensemble du cadre des ODD. Cet Objectif souligne que les ressources de développement ne se limitent pas à l'aide et qu'il convient d'adopter une vision plus large à cet égard en veillant à ce que les ressources mobilisées soient durables, mais aussi décidées et exécutées sur le plan national.

Dans le même ordre d'idées, le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, qui a été adopté en 2015, prévoit la mobilisation de différents flux et politiques de financement et leur adaptation aux priorités économiques, sociales et environnementales des pays concernés. Il formule des recommandations d'ordre politique concernant les mesures que chaque pays est appelé à mettre en œuvre, tant de son côté que conjointement avec les autres, dans différents domaines (investissements directs étrangers, commerce, dette, stabilité financière mondiale, etc.).

Encadré 2

En savoir plus sur les moyens d'œuvrer en faveur des Objectifs de développement durable



L'UIP et le PNUD ont coproduit un outil d'auto-évaluation permettant aux parlements d'évaluer leur degré de préparation pour œuvrer en faveur des ODD. Cet outil aide également les parlementaires à définir d'autres stratégies, mécanismes et partenariats pour appuyer plus efficacement la mise en œuvre des ODD. (*Les ODD à l'usage des parlements – Outil d'auto-évaluation* est disponible [ici](#).)

II.2 La nouvelle approche de la coopération pour le développement : de l'aide à l'interaction

Le concept de coopération internationale a fortement évolué depuis son apparition dans la période de l'après-guerre. Tandis qu'il désignait initialement l'aide consentie par des gouvernements pour répondre aux besoins fondamentaux de certains pays dans les domaines de la nutrition, de l'éducation, de la santé et de l'infrastructure, ce concept se réfère aujourd'hui à un réseau complexe d'interactions faisant intervenir de multiples acteurs

² Voir worldinvestmentforum.unctad.org/financing-for-the-sdgs.

et différentes formes et modalités d'assistance. Si l'aide publique au développement (APD), que l'on qualifie aussi communément d'« aide étrangère », reste une ressource de développement essentielle pour les pays les plus vulnérables, notamment les pays les moins avancés (PMA), les petits États insulaires en développement (PEID) et les pays en situation de conflit ou d'instabilité, elle est relativement moins importante pour les pays qui sont davantage en mesure de mobiliser des ressources nationales propres (impôts et taxes, par exemple) et d'autres sources d'investissement public et privé.

La coopération pour le développement a donc évolué au fil des ans. D'abord axée sur l'APD que les gouvernements et les institutions multilatérales des pays développés consentaient aux pays en développement pour soutenir les services publics, elle prévoit désormais aussi des sources d'aide privées (fondations, ONG, apports du secteur privé) et différents moyens d'utiliser l'APD pour stimuler d'autres sources d'aide et de financement du développement. Le financement mixte par exemple, qui désigne l'utilisation de fonds publics pour mobiliser l'investissement privé au service du développement et atténuer les risques qui y sont associés, est de plus en plus considéré comme un moyen de mettre le capital au service des questions de développement dans les pays en développement ou les marchés émergents. En outre, l'assistance étant de plus en plus souvent utilisée pour renforcer les systèmes de recouvrement des impôts dans les pays en développement, la mobilisation des ressources nationales (impôts et taxes, par exemple) présente un intérêt croissant dans le contexte de la coopération pour le développement.

Par ailleurs, la relation d'aide latérale est en passe de céder sa place à une relation fondée sur la *coopération* entre des partenaires, laquelle est moins hiérarchique et va au-delà des concepts classiques de « donateur » et « bénéficiaire ». La coopération pour le développement reconnaît en outre le rôle toujours plus important des partenaires « non traditionnels », notamment des partenaires du Sud, de la société civile et du secteur privé, ainsi que la contribution particulière de chaque partie prenante aux efforts de développement durable. Elle se concrétise en outre sous différentes formes, comme l'apport de ressources financières, le renforcement des capacités, le développement et le transfert des technologies, les changements de politiques et les partenariats multipartites. En substance, la coopération pour le développement consiste en une forme d'assistance (financière ou non financière) que les partenaires du développement (publics ou privés) fournissent aux pays en développement.

Définition de la coopération pour le développement

Afin de se différencier d'autres interventions visant à renforcer les ressources de développement, la coopération pour le développement se définit en pratique par une activité qui :

- vise de manière explicite à promouvoir les priorités de développement nationales ou internationales
- n'est pas axée sur le profit
- prône la discrimination positive en faveur des pays en développement
- est basée sur des relations de coopération visant à améliorer l'appropriation du développement par les pays en développement eux-mêmes.

Ainsi, la coopération pour le développement et la fourniture de l'aide se sont modernisées, renforcées et élargies dans le cadre d'un effort continu déployé et reflété lors de plusieurs événements majeurs, notamment les quatre forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se sont tenus à Rome, Paris, Accra et Busan respectivement en 2003, 2005, 2008 et 2011, et les deux réunions de haut niveau du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, dont il sera question plus en détail à la section VI.

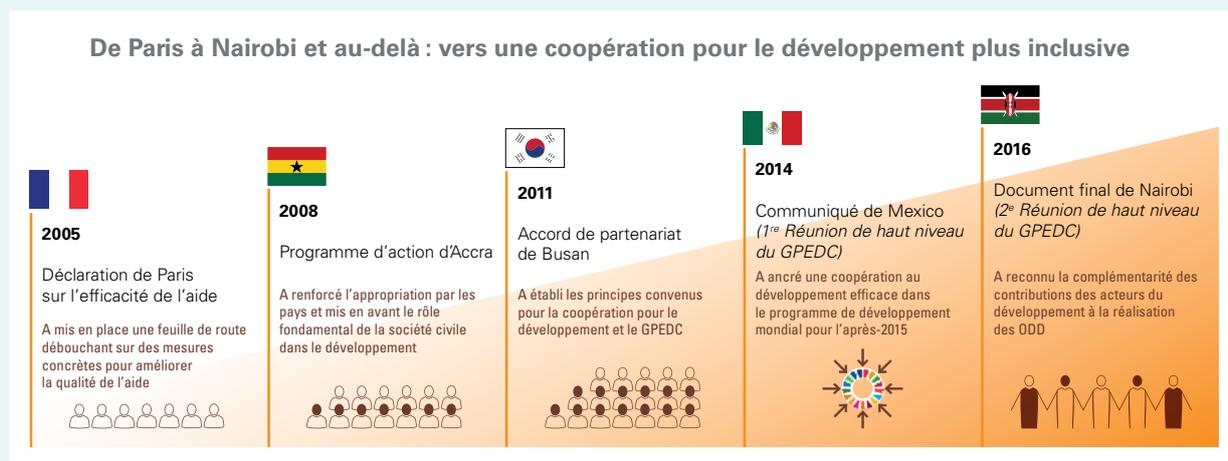
II.3 La nécessité impérieuse de rendre la coopération pour le développement plus efficace

L'année 2020 ouvre une décennie capitale pour la réalisation du Programme 2030. L'efficacité de la coopération pour le développement est un pilier important de la concrétisation de cette « décennie d'action ». Une coopération efficace au service du développement a une place essentielle dans le cadre de ces efforts, car elle permet à tous les partenaires du développement de mieux œuvrer ensemble pour que leur coopération, leur financement du développement et leurs autres ressources contribuent au mieux à la réalisation des ODD et des objectifs de développement nationaux.

En pratique, une coopération efficace au service du développement implique une collaboration, sous la supervision des gouvernements des pays partenaires, entre des donateurs bilatéraux et multilatéraux, des entreprises, des organisations de la société civile, des fondations et d'autres parties concernées pour veiller à ce que les fonds, l'assistance technique et les autres ressources mises en œuvre aient un impact maximal sur le développement. Une coopération efficace vise également à aider les pays en développement à mieux planifier leur propre développement en établissant des priorités et en organisant les ressources en conséquence.

Encadré 3

Les accords historiques de la coopération pour le développement



Les principes fondamentaux d'une coopération efficace pour le développement, qui ont été adoptés par la communauté internationale à Busan (voir encadré 3), orientent les efforts déployés par tous les partenaires du développement pour renforcer l'efficacité de leur coopération. Ces principes sont les suivants :

- L'appropriation des priorités de développement par les pays en développement.** Les efforts de développement, notamment la définition de priorités et de stratégies de mise en œuvre, doivent être conduits par les pays en développement et adaptés à leurs besoins spécifiques.
- L'orientation vers les résultats.** La coopération pour le développement doit produire un effet concret de réduction de la pauvreté et des inégalités et de promotion du développement durable.
- Des partenariats pour le développement inclusifs.** Les acteurs du développement doivent sortir de la relation établie donateur-bénéficiaire et nouer des partenariats multipartites basés sur l'ouverture, la confiance, et le respect et l'apprentissage mutuels.
- La transparence et la responsabilité mutuelle.** Les partenaires du développement doivent être mutuellement responsables de leurs engagements tout en rendant des comptes aux bénéficiaires, aux citoyens et aux autres parties prenantes. Des actions transparentes sont essentielles pour renforcer cette responsabilité.

Encadré 4

De l'efficacité de l'aide à une coopération efficace pour le développement

En 2011, plus de 3 000 délégués de 161 pays et 56 organisations, ainsi que des représentants d'organisations internationales, de la société civile, d'entreprises et de fondations se sont réunis à l'occasion du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan, en Corée. Ils ont évalué à cette occasion les progrès accomplis en matière d'amélioration de la fourniture de l'aide, qui est l'un des piliers du financement du développement international. Ce forum a également donné lieu à une nouvelle conception de la coopération pour le développement, dès lors appelée à fournir une aide non seulement plus vaste, mais aussi de meilleure qualité. L'objectif était d'aller au-delà du programme de Paris sur « l'efficacité de l'aide » pour établir un plan d'action plus complexe en faveur d'« une coopération efficace pour le développement ». Ce nouveau programme prévoyait que toutes les formes de coopération – publique et privée, financière et non financière – seraient utilisées non seulement pour soutenir les programmes des gouvernements dans les pays en développement, mais aussi pour stimuler d'autres flux de financement du développement, issus notamment du secteur privé.

En pratique, une coopération efficace au service du développement aide les pays et leurs partenaires à :

- mieux contrôler l'impact de toutes les ressources consacrées à la coopération pour le développement.
- veiller à ce que les partenaires du développement adaptent leur assistance aux priorités et plans nationaux.
- éliminer les doubles emplois grâce à une meilleure coordination.
- encourager l'établissement de nouveaux partenariats (intergouvernementaux ou multipartites) pour obtenir de meilleurs résultats en matière de développement.
- améliorer l'efficacité de la planification, de la coordination et de l'exécution des activités de développement, et renforcer les mécanismes de responsabilité pour que les différentes ressources soient utilisées de manière efficace.
- évaluer l'efficacité des politiques et des programmes des partenaires du développement.
- promouvoir la cohérence des politiques de développement élaborées par différents ministères et dans différents domaines d'action des pouvoirs publics.

Les parlements et les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer pour que la coopération au développement soit mise en œuvre efficacement et de manière à avoir le meilleur impact possible sur le développement durable, en s'appuyant sur les principes d'efficacité de la coopération pour le développement. Ils peuvent contribuer pour beaucoup à renforcer la capacité de leur pays à mener eux-mêmes et à s'approprier pleinement les politiques et programmes nationaux en matière de développement. En outre, compte tenu de la diversité des acteurs et des modalités de la coopération pour le développement, la fonction de contrôle des parlementaires est essentielle pour que cette coopération ait des effets pérennes sur le développement durable, pour le bien des peuples et des sociétés.

Les prochaines sections de ces lignes directrices se penchent sur les questions suivantes :

- Comment la coopération pour le développement fonctionne-t-elle concrètement ? (section III)
- Que doivent faire les parlements pour contribuer aux efforts menés pour améliorer l'efficacité de la coopération pour le développement ? (section IV)
- Qu'englobe la coopération pour le développement, au-delà de l'APD ? (section V)
- Comment les parlements peuvent-ils mettre leurs connaissances au profit d'une coopération pour le développement plus efficace ? (section VI)
- De quels moyens les parlementaires disposent-ils pour renforcer leur rôle dans l'efficacité du développement ? (section VII).



III. L'aide publique au développement (APD), pilier fondateur de la coopération pour le développement

Des déplacés yéménites reçoivent une aide humanitaire, apportée par le Programme alimentaire mondial (PAM) en coopération avec le Conseil danois pour les réfugiés (DRC), dans la province de Hajjah, au nord du pays, le 30 décembre 2019. © Essa Ahmed / AFP

L'aide publique au développement (APD) reste une source de financement essentielle de la coopération pour le développement dans de nombreux pays en développement. Bien qu'elle ait relativement moins de poids dans le cadre global du financement qu'au cours des dernières décennies, l'APD permet de mesurer précisément l'ampleur des efforts consentis par les pays donateurs traditionnels pour promouvoir le développement. Ce type d'aide reste un élément important du financement international du développement, en particulier pour les pays les plus pauvres³. La contribution de l'APD aux programmes de développement durable nationaux varie d'un pays à l'autre ; elle peut constituer une part importante des dépenses publiques, elle peut être utilisée pour déclencher et stimuler d'autres flux de développement, mais elle peut aussi aider les pays à utiliser plus judicieusement les ressources de développement.

³ La liste établie par le Comité d'aide au développement (CAD) des pays éligibles à l'APD sur la base du revenu par habitant est révisée tous les trois ans. L'OCDE recueille et vérifie les données relatives à l'APD avant de les publier sur son site (voir [oe.cd/fsd-data](https://www.oecd.org/fsd-data)).

Encadré 5

Qu'est-ce que l'aide publique au développement (APD) ?

Selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), on entend par « aide publique au développement » (APD) l'aide fournie par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement. Pour relever de l'APD, l'aide fournie doit être assortie de conditions favorables. Ces apports peuvent prendre la forme de dons – des ressources financières étant alors consenties aux pays en développement sans intérêts et sans clause de remboursement – ou de prêts remboursables et porteurs d'intérêts (ceux-ci étant néanmoins beaucoup moins élevés que ceux appliqués par les banques commerciales). Sont exclus de l'APD l'aide militaire et les apports au titre de la promotion des intérêts du donateur en matière de sécurité, ainsi que les apports au titre d'objectifs essentiellement commerciaux (par exemple les crédits à l'exportation).

Les dernières données sur les principaux bénéficiaires de l'aide et sur la distribution de l'aide en fonction du niveau de revenu, de la région et du secteur, sont disponibles sur le site de l'OCDE (voir www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm). La Banque mondiale publie également des données sur les pays les plus dépendants de l'aide (voir donnees.banquemondiale.org/indicateur/dt.oda.odat.gn.zs).

Les pays donateurs sont généralement évalués sur la base de la part (en %) de leur revenu national brut qu'ils affectent à l'APD. Toutefois, seule une minorité des pays du CAD de l'OCDE (30 en tout) remplissent l'objectif dont ils sont convenus d'affecter 0,7 pour cent de leur revenu national brut à l'APD (Allemagne, Danemark, Luxembourg, Norvège, Royaume-Uni et Suède en 2017)⁴, et 18 pays n'ont même pas atteint la moitié de cet objectif. Les données du CAD révèlent d'autre part qu'une grande partie de l'aide n'est affectée qu'à un petit nombre de pays (surnommés les « chouchous de l'aide ») au détriment des autres (les « orphelins de l'aide »). Cette fragmentation résulte du fait que les donateurs décident séparément quels programmes de pays ils soutiendront et la hauteur de leur soutien, sur la base d'un ensemble de valeurs, d'objectifs et de critères définis par le contexte spécifique et par les liens qu'ils partagent historiquement avec certains pays.

Types d'APD

- **Aide bilatérale**: aide fournie par le gouvernement d'un pays au gouvernement d'un autre pays.
- **Aide multilatérale**: aide fournie généralement par des donateurs bilatéraux à des organisations internationales telles que l'ONU et ses institutions spécialisées ou la Banque mondiale, en faveur des pays en développement.
- **Aide-projet**: fonds alloués à un projet ou programme spécifique, par exemple la construction d'une école ou le financement du secteur de l'éducation. L'aide-projet peut aider un gouvernement à mettre en œuvre une politique sectorielle et améliorer la fourniture d'un service, ou être conçue en tant que projet autonome, par exemple pour soutenir la société civile ou le secteur privé. L'apport d'APD sous forme de soutien budgétaire est préférable, car lorsque l'APD est fournie sous forme d'aide-projet, d'une part les donateurs gardent souvent le contrôle du financement et de la gestion du projet et, d'autre part, il peut arriver que des projets soient soutenus par plusieurs donateurs (doubles emplois).
- **Soutien budgétaire**: transfert de fonds visant à financer le budget général d'un pays ou un secteur spécifique comme la santé ou l'éducation. Ces fonds ne sont pas préalablement affectés, ce qui permet au pays bénéficiaire de décider librement comment utiliser l'aide reçue. Le soutien budgétaire est généralement considéré comme le meilleur type d'APD, car il renforce souvent l'appropriation par les pays et promeut des finances publiques transparentes, tout en entraînant généralement moins de frais généraux et en évitant d'éventuels doubles emplois avec l'aide-projet.
- **Aide programmable par pays (APP)**: proportion d'aide que les donateurs programment au niveau du pays ou de la région, et pour laquelle les pays partenaires pourraient disposer d'un pouvoir de décision relativement important. Développé en 2007, le concept d'APP est souvent considéré comme plus précis que le concept d'APD pour comptabiliser les apports d'aide réels en direction des pays⁵.
- **Aide liée**: aide fournie sous la condition qu'elle serve à acheter des biens ou des services provenant d'entreprises ou d'institutions établies dans le pays donateur. Cette condition peut être formelle, auquel cas le bénéficiaire est contractuellement tenu de dépenser l'aide reçue uniquement pour l'acquisition de biens ou de services du pays donateur. Mais le lien peut également être implicite, notamment lorsqu'un pays donateur bénéficie d'un traitement de faveur en raison d'une relation commerciale héritée du passé (par exemple entre un pays et ses anciennes colonies). Il est généralement admis que l'aide liée nuit à l'efficacité de l'APD, car elle en alourdit le coût.

4 S'il est louable que ces pays atteignent l'objectif fixé, ce résultat est assombri par le fait que dans quelques cas, les apports sont fournis en grande partie sous forme d'aide liée. D'autre part, certains pays sont parvenus à atteindre l'objectif fixé uniquement en raison d'une augmentation, dans ces pays, des coûts liés aux réfugiés comptabilisés dans l'APD

5 Pour des informations plus détaillées sur l'APP, voir data.oecd.org/fr/oda/aide-programmable-par-pays-app.htm et www.oecd.org/dac/aid-architecture/45564447.pdf.

Par ailleurs, un nouveau cadre statistique est en cours d'élaboration pour présenter l'ensemble du soutien public extérieur reçu par les bénéficiaires pour promouvoir le développement durable. Le TOSSD a pour objectif de fournir un tableau complet de toutes les ressources publiques et des financements privés mobilisés par les interventions publiques en faveur du développement durable (voir encadré 6).

Encadré 6

Au-delà de l'APD : le soutien public total au développement durable (TOSSD)

Le Programme 2030 préconise la mobilisation de ressources supplémentaires pour soutenir le développement durable, notamment par le secteur privé. Toutefois, aucun cadre global ne permet à l'heure actuelle de suivre l'ensemble du soutien public – financier ou en nature – destiné à promouvoir le développement durable dans les pays en développement. Pour combler cette lacune, un groupe de travail composé d'experts internationaux travaille actuellement à l'élaboration d'une nouvelle mesure statistique, le soutien public total au développement durable (TOSSD).

Le TOSSD vise en premier lieu à offrir aux pays une plus grande transparence sur toutes les ressources publiques et soutenues par les interventions publiques pour la mise en œuvre du Programme 2030, notamment les financements bilatéraux concessionnels et non concessionnels, la philanthropie privée (apports de fondations et d'ONG), et les ressources provenant de fournisseurs qui gagnent en importance, comme la coopération Sud-Sud, les acteurs privés et les institutions de financement du développement. Le TOSSD vise non pas à reléguer l'APD au second plan, mais à en compléter la mesure en offrant une plus grande transparence et en permettant de suivre les nouvelles grandes tendances qui façonnent le paysage du financement du développement⁶. Des organisations de la société civile ont toutefois exprimé leur inquiétude sur le risque que cette nouvelle mesure nuise aux objectifs et aux engagements en matière d'aide au développement, qu'elle n'ait pas pour effet de renforcer la transparence pour les bénéficiaires, et qu'elle prête davantage attention aux contributions au développement qu'aux *résultats* du développement.

Afin d'éviter que le TOSSD induise en erreur ou qu'il affaiblisse le rôle important de l'APD, les parlementaires doivent participer activement aux discussions menées autour de ce nouvel outil.

La communauté internationale accorde désormais autant d'importance à la *quantité* qu'à la *qualité* de l'aide et des autres ressources de développement. L'« indicateur d'engagement en faveur du développement »⁷ évalue les principaux donateurs sur la base de l'efficacité sur le développement qu'ont les politiques qu'ils mènent dans plusieurs domaines. Il prend en compte non seulement la quantité, mais aussi la qualité de l'aide, et pénalise les pays qui fournissent une aide liée. Par ailleurs, les résultats du processus du suivi⁸ réalisé tous les deux ans par le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement – qui sera examiné en détail à la section VI – permettent d'évaluer précisément les progrès accomplis en matière d'efficacité de l'aide en mesurant les changements de comportement et comment les parties prenantes travaillent ensemble au niveau national.

6 Pour des informations récentes et plus détaillées sur le TOSSD, voir oe.cd/tossd.

7 Voir www.cgdev.org/cdi-methodology.

8 Voir effectivecooperation.org/monitoring-country-progress/making-development-co-operation-more-effective.



Le 13 septembre 2019 à Dakar, les citoyens participent à un rallye pour réclamer plus de transparence dans la gestion publique du pétrole et du gaz. Seyllou / AFP

IV. Améliorer l'efficacité de l'APD et de la coopération pour le développement

Les parlements ont un rôle important à jouer, dans l'exercice de leurs fonctions législative et de contrôle budgétaire, pour que l'APD et les autres ressources de développement soient affectées et dépensées de manière à répondre aux besoins prioritaires des populations et des sociétés. Toutefois, du fait que la coopération pour le développement est de plus en plus souvent acheminée par et à des acteurs qui ne relèvent pas du secteur public, et que ses modalités et instruments sont toujours plus nombreux, les parlementaires éprouvent des difficultés à remplir efficacement ce rôle.

La part de la coopération pour le développement inscrite aux budgets nationaux et donc soumise à une surveillance parlementaire est passée de 66 pour cent en 2016 à 61 pour cent en 2018⁹. Cette diminution pourrait résulter notamment du fait que la coopération est moins dirigée vers le secteur public en général, car les partenaires du développement l'acheminent de plus en plus directement aux partenaires d'exécution. En outre, les pays partenaires ne peuvent tenir compte des données prévisionnelles sur la coopération pour le développement dans leurs budgets, car ces données sont de moins en moins disponibles. Par conséquent, les pays partenaires courent le risque de ne plus pouvoir planifier et budgéter efficacement leurs efforts de développement, et il est plus difficile d'assurer la transparence sur les actions nationales en matière de développement par l'intermédiaire du contrôle parlementaire.

Pour que l'APD et les autres ressources de développement aient le plus d'impact possible sur le développement durable, l'engagement parlementaire est important tout au long des processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques. Toutefois, les

⁹ OCDE et PNUD, Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2019 (2019), www.oecd.org/fr/publications/vers-une-cooperation-pour-le-developpement-plus-efficace-6acb4dc0-fr.htm.

parlementaires font face à de nombreux obstacles dans l'exercice de leur fonction de contrôle, en particulier dans les pays en développement. Ils sont confrontés notamment aux problèmes suivants :

- Les cadres juridiques existants ne confèrent pas toujours aux parlementaires les pouvoirs nécessaires pour influencer sur la politique de développement.
- Un parlement peut ne pas être en mesure de jouer son rôle efficacement parce qu'il ne dispose pas des capacités ou des ressources nécessaires (secrétariat parlementaire sans budget ou sans personnel, par exemple).
- Les parlementaires sont exclus des discussions sur les modes de gestion et d'emploi de l'aide.
- Les parlementaires peuvent être davantage encouragés à acheminer l'aide aux populations spécifiques qu'ils représentent.

Pour remplir leur rôle de contrôle de la coopération pour le développement, les parlementaires doivent bien connaître et comprendre les processus de planification et de budgétisation du développement¹⁰, ainsi que les modalités de la coopération au développement dans le pays. C'est ainsi qu'ils pourront analyser et orienter les stratégies et politiques nationales de développement, les projets de lois de finances, ainsi que les lois et règles régissant des sources de financement spécifiques. Les parlementaires peuvent unir leurs efforts pour collaborer avec d'autres partenaires au sein des structures dirigées par le gouvernement pour la concertation sur les politiques et leur coordination, ainsi qu'en dehors de ces structures, si une telle collaboration n'est pas déjà institutionnalisée.

IV.1 Les stratégies nationales de développement durable et les processus nationaux de planification du développement, point de départ de l'engagement parlementaire

La transparence de la coopération pour le développement à l'égard des populations et des sociétés est renforcée lorsque les parlements et les parlementaires font en sorte que les priorités nationales sont dûment prises en compte dans tous les plans et politiques de développement. Aussi, les pays accordent toujours plus d'importance à l'élaboration d'une stratégie nationale de développement durable et à la qualité du processus de planification du développement. La proportion des pays partenaires dotés d'une stratégie nationale de développement de grande qualité a presque doublé depuis 2011¹¹, et les ODD sont de plus en plus largement intégrés dans ces stratégies de développement.

Cependant, le contrôle exercé par les parlements sur ces stratégies n'est pas suffisant. La stratégie nationale de développement n'est soumise au vote du parlement que dans 30 pour cent des pays partenaires, selon les données du cycle de suivi 2019 du GPEDC. En outre, les parlements ne disposent souvent pas de l'indépendance, des connaissances et des ressources nécessaires pour se mobiliser et s'exprimer au nom des groupes de population pauvres et marginalisés dans le cadre des processus de planification du développement. Il arrive aussi que les partenaires du développement ne fournissent pas le soutien dont les parlements ont besoin pour renforcer leur capacité à participer efficacement aux processus de planification du développement.

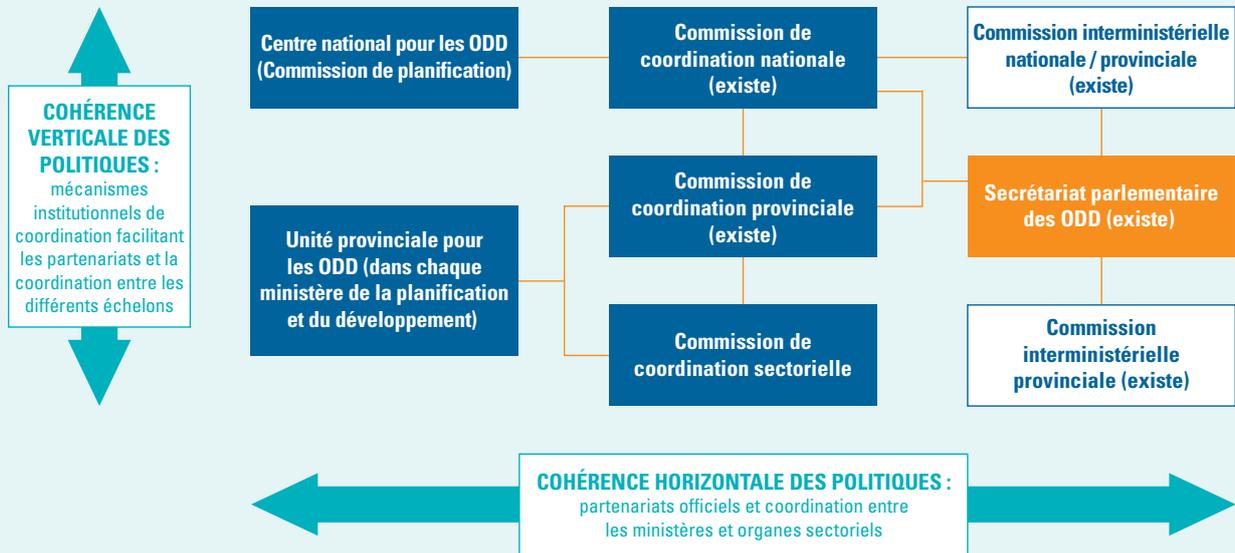
Par ailleurs, les gouvernements des pays partenaires veillent toujours plus à renforcer les mécanismes de coordination interministérielle pour faciliter la planification intersectorielle concernant les ODD. Ces mécanismes visent à coordonner des actions transversales et à renforcer le partage des responsabilités entre les différents ministères, organismes, échelons administratifs et acteurs non gouvernementaux. Or, les parlements ne sont souvent pas pleinement impliqués dans toutes les étapes de la planification nationale du développement et dans les structures de concertation nationales et sectorielles concernées.

¹⁰ Pour de plus amples informations sur le rôle des parlementaires dans la planification et la budgétisation du développement, voir GOPAC, PNUD et Banque islamique de développement, *Parliament's Role in Implementing the Sustainable Development Goals: A Parliamentary Handbook* (2017), www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/parliament-s-role-in-implementing-the-sustainable-development-go.html.

¹¹ OCDE et PNUD, *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2019* (2019), www.oecd.org/fr/publications/vers-une-cooperation-pour-le-developpement-plus-efficace-6acb4dc0-fr.htm.

Encadré 7

Intégration des ODD au Pakistan : afin de faciliter l'intégration et la mise en œuvre des ODD au Parlement, le Gouvernement y a créé un secrétariat des ODD



Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

- Promouvoir l'importance de la coopération pour le développement afin de renforcer la capacité des parlementaires à participer aux processus de planification nationale du développement. Les parlementaires doivent disposer de toutes les connaissances, capacités d'analyse et ressources nécessaires pour évaluer ces processus et pour s'exprimer au nom des populations et des sociétés, en particulier des pauvres et des personnes marginalisées.
- Évaluer eux-mêmes leur capacité à participer aux processus de planification du développement en concertation avec des représentants des gouvernements des pays partenaires. Il sera peut-être utile de créer à cet effet des secrétariats parlementaires qui traiteront spécifiquement de questions liées au développement et/ou à la coopération pour le développement. Ces auto-évaluations devront examiner les questions suivantes : les parlements bénéficient-ils d'un cadre juridique leur permettant d'exercer leur rôle dans le domaine du développement et de la coopération pour le développement ? Disposent-ils des ressources humaines et financières nécessaires – personnel administratif et collaborateurs spécialisés dans la recherche, par exemple – pour que les parlementaires puissent réaliser des analyses de données et de politiques de qualité ? En outre, les parlementaires disposent-ils d'une marge de manœuvre suffisante pour examiner et analyser les plans et stratégies de développement ?
- Encourager l'apprentissage mutuel entre parlementaires par le biais de groupes de réflexion sur des thèmes pertinents, et/ou collaborer avec d'autres acteurs du développement afin de mieux connaître les questions de développement et de s'informer sur les différentes possibilités de programmes et de politiques, leurs variantes et les effets qu'elles pourraient avoir.

Que peuvent faire les gouvernements et les partenaires du développement ?

- Impliquer systématiquement les parlementaires dans chaque étape du processus de planification nationale du développement, notamment dans les mécanismes nationaux et sectoriels d'échange et de coordination qui associent différentes parties prenantes à la planification du développement. En participant régulièrement à la planification du développement, les parlementaires connaîtront très bien les priorités en matière de développement et les plans de mise en œuvre, et ils seront ainsi mieux à même de demander des comptes aux parties prenantes sur leurs engagements et leurs actions.

- Étudier la possibilité de recueillir, à l'intention des parlements, des informations sur la coopération pour le développement et l'assistance technique, et utiliser ces informations pour alimenter des bilans mondiaux de la coopération pour le développement.

IV.2 Les politiques nationales de coopération pour le développement, un moyen de renforcer la transparence de l'APD et de la coopération pour le développement

Les politiques nationales de coopération pour le développement (PNCD ou « politiques d'aide ») sont un élément clé de la coopération pour le développement, en particulier dans les pays où elle absorbe une grande part des ressources allouées au développement et dans ceux où elle devrait jouer un rôle de catalyseur pour le programme national de développement durable.

Une PNCD est un document stratégique qui définit le cadre global régissant la coopération pour le développement dans un pays. Elle précise à quelles fins, où et comment un pays utilise la coopération pour le développement, mais aussi les résultats qu'il cherche à atteindre. Elle définit la vision, les priorités, les engagements et les activités d'un pays en lien avec la coopération internationale pour le développement. Les PNCD aident ainsi les partenaires à prendre des décisions concernant l'allocation de l'APD et d'autres financements concessionnels. De plus en plus de PNCD ne se limitent pas à l'APD et couvrent un éventail plus large de ressources, c'est pourquoi une coordination avec d'autres domaines de financement du développement est importante.

Les PNCD peuvent être intégrées à un plan national d'action ou de développement, ou faire l'objet d'un document séparé. Une politique d'aide bien structurée définit les principes et les objectifs de la coopération pour le développement, les différents rôles et responsabilités des parties prenantes, les processus décisionnels requis, et la manière dont la mise en œuvre de la coopération pour le développement sera contrôlée. Les PNCD doivent être liées aux stratégies et plans nationaux de développement (voir encadré 8).

Bien que l'élaboration d'une PNCD relève de la compétence du gouvernement, toutes les parties prenantes du développement doivent être impliquées afin de renforcer leur responsabilité, en tant qu'acteurs de la coopération pour le développement, de soutenir le programme national de développement durable. Pour être efficaces, la mise en place et le contrôle d'une telle politique requièrent non seulement l'existence d'une volonté politique, mais aussi la participation de représentants de haut niveau et de diverses parties prenantes. Il est donc important que les parlements et les parlementaires renforcent leur participation au processus d'élaboration et de suivi des PNCD.

Encadré 8

Les politiques nationales de coopération pour le développement (PNCD)

Dans son rapport 2019, le Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement a mis en avant les enseignements tirés par les pays ayant adopté une PNCD :

- L'existence d'une volonté politique et la participation de représentants au plus haut niveau sont essentielles.
- La conception, la mise en œuvre et le suivi de la PNCD doivent être inclusifs et transparents.
- Des objectifs de performance doivent être clairement définis.
- Un système de contrôle et d'évaluation efficace renforce l'accessibilité et la transparence de l'information pour le public et permet aux pays de progresser en se basant sur des faits observés récemment.
- Les lacunes en matière de capacités entravent fortement la mise en œuvre des processus liés aux PNCD.

Source : Nations Unies, Groupe de réflexion interinstitutions sur le financement du développement, *Rapport de 2019 sur le financement du développement durable* (New York, Nations Unies, 2019), developmentfinance.un.org/fsdr2019.

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

- Promouvoir la mise en place d'une PNCD dans chaque pays bénéficiaire, et s'employer à faire reconnaître leur propre rôle de contrôle et d'approbation de la PNCD, ce qui est essentiel pour qu'ils puissent exercer leur fonction de surveillance de la coopération pour le développement.
- Exiger que l'élaboration de la PNCD soit un processus plus cohérent et plus participatif. Cela signifie en pratique que ce processus doit être correctement planifié, qu'il doit se dérouler à une période adéquate et qu'il doit être bien communiqué ; il doit en outre faire intervenir diverses parties prenantes de manière à instaurer la confiance et à créer une vision commune entre les participants.
- Préconiser que l'élaboration de la PNCD soit utilisée comme moyen pour le pays de « faire sien » les principes et engagements mondiaux en matière de coopération pour le développement, sur la base d'objectifs de mise en œuvre clairement définis¹².

Encadré 9

Implication des parlements dans la politique nationale de coopération pour le développement (PNCD ou « politique d'aide »)

L'Union interparlementaire (UIP) a élaboré en 2015 une note d'orientation à l'usage des partenaires de la coopération au développement, y compris des parlementaires, afin de leur donner des arguments en faveur de l'adoption ou de l'amélioration des politiques nationales en matière d'aide, et de leur permettre d'acquérir les connaissances nécessaires pour participer plus efficacement à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de ces politiques.

Cette note se base sur une étude détaillée de 26 politiques nationales en matière d'aide et définit les étapes de l'élaboration inclusive d'une PNCD. Elle souligne notamment l'importance de la participation des parlementaires aux structures de dialogue dirigées par le gouvernement pour la conception, la mise à jour et la révision de la PNCD. Cette participation ne doit pas se faire à titre personnel, mais au nom de la commission parlementaire concernée, qui doit être mise au courant des travaux en cours. Cette commission doit par ailleurs demander au gouvernement de l'informer régulièrement de l'avancement de la mise en œuvre de la PNCD.

Source : UIP, *Politiques nationales d'aide : clé de voûte de la responsabilité mutuelle – Note d'orientation à l'usage des partenaires de la coopération au développement* (2015), archive.ipu.org/pdf/publications/national-aid-fr.pdf.

IV.3 Le budget national, un outil essentiel pour renforcer l'efficacité et la transparence de la coopération pour le développement

Le budget national, qui est adopté chaque année par le parlement, est le principal instrument financier dont disposent les pays pour affecter des ressources à la mise en œuvre des priorités nationales et pour avancer sur la voie des ODD. Le parlement participe au processus budgétaire pour veiller à ce que le budget donne suite aux engagements en matière de coopération pour le développement, qu'il tienne compte des priorités nationales et qu'il vise l'optimisation des ressources.

Si le pouvoir exécutif est officiellement responsable de l'élaboration du budget, les parlementaires peuvent mettre en avant des priorités budgétaires avant (et parfois même pendant) le processus de préparation du budget. Dans certains pays, ils peuvent aussi proposer des amendements formels au budget après que ce dernier a été présenté au parlement.

Les parlementaires doivent veiller à ce que les recettes publiques soient dûment allouées et dépensées. C'est pourquoi il est essentiel qu'ils participent activement à toutes les étapes du cycle budgétaire. Cela signifie qu'ils doivent tout au moins formuler des recommandations pour l'élaboration du budget, examiner en détail le projet de budget du gouvernement, et contrôler l'exécution du budget en procédant à des audits des comptes publics (recettes et dépenses).

¹² Concrètement, il pourrait s'agir d'un ensemble d'objectifs fixés au niveau national en lien avec les engagements en matière d'efficacité pris par les gouvernements et d'autres parties prenantes lors de rencontres mondiales comme la deuxième Réunion de haut niveau du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (Nairobi, 2016), la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (Addis-Abeba, 2015), et le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Busan, 2011).

Les principales étapes du cycle budgétaire

Même si le processus peut différer d'un pays à l'autre selon le contexte national, les parlements peuvent généralement contribuer à toutes les grandes étapes du cycle budgétaire :

- *Élaboration du budget*: les parlementaires doivent veiller à s'associer au processus budgétaire dès que celui-ci est lancé. Ils doivent ainsi se familiariser avec ce processus et nouer rapidement le dialogue avec l'exécutif à ce sujet. Tandis que le gouvernement travaille à l'élaboration du budget, le parlement doit formuler ses propres recommandations (y compris au niveau sectoriel) sur la base des propositions qui lui ont été transmises par des experts, le public et des groupes d'intérêt.
- *Examen et approbation du budget*: les parlementaires doivent veiller à ce que l'APD et les autres sources de financement de la coopération pour le développement aient une place dans le budget national afin d'avoir une vue d'ensemble de l'allocation des ressources en fonction des priorités. En outre, les gouvernements des pays partenaires peuvent œuvrer à ce que l'ensemble de la coopération pour le développement, y compris celle qui ne passe pas par les procédures d'exécution du budget national et par le trésor public, figure dans les documents qui seront soumis au contrôle du parlement.
- *Contrôle de l'exécution du budget*: le parlement et ses commissions permanentes contrôlent l'exécution du budget, notamment en posant des questions aux ministres et en menant des missions d'observation sur le terrain. Dans la plupart des parlements, le contrôle du budget est réalisé par des commissions parlementaires spécialisées, qui, bien qu'elles jouent un rôle essentiel, manquent souvent de moyens. Pour participer efficacement à toutes les étapes du cycle budgétaire, les parlements doivent bénéficier du soutien d'un bureau parlementaire du budget ou d'un service budgétaire au sein de leur secrétariat, qui fourniront une évaluation plus critique et plus spécialisée des différentes modalités de la coopération pour le développement.
- *Audit du budget*: le parlement, avec le concours d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques, contrôle les recettes et les dépenses du gouvernement de l'année précédente. Il met en lumière les insuffisances et propose des changements. Lors de l'audit du budget, le parlement vise l'optimisation des ressources, c'est-à-dire leur meilleure utilisation possible pour obtenir les résultats recherchés. Cette évaluation peut se baser sur des critères tels que l'économie (minimisation du coût des ressources utilisées), l'efficacité (rapport entre les résultats et les ressources utilisées pour les obtenir), et l'équité (garantie que chacun tire profit des résultats, y compris les personnes les plus vulnérables et les plus marginalisées).

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la part de la coopération pour le développement faisant l'objet d'une surveillance parlementaire a diminué depuis 2016. Il convient donc de veiller spécifiquement à ce que la coopération pour le développement acheminée au secteur public soit inscrite aux budgets nationaux. À cette fin, les parlements des pays donateurs doivent s'engager à prendre les mesures nécessaires pour remédier aux causes de cette diminution de la part de la coopération pour le développement soumise à leur contrôle, et à faire en sorte qu'une plus grande partie de l'APD soit inscrite aux budgets soumis à une surveillance parlementaire.

Par ailleurs, les gouvernements et les parlements peuvent contribuer à accroître la part de coopération pour le développement qui passe par les plans et budgets nationaux en améliorant la qualité de leurs systèmes de gestion de l'aide et de gestion des finances publiques. Il sera d'autant plus facile de convaincre les partenaires de passer par le canal des systèmes de gestion nationaux si ceux-ci fonctionnent bien.

IV.4 Investir dans le contrôle de la mise en œuvre et des retombées des stratégies de développement

Les parlements sont chargés de demander des comptes au gouvernement sur la manière dont il dépense les fonds publics et sur les résultats obtenus. À ce titre, les parlements sont souvent dotés d'importants pouvoirs d'enquête, de questionnement et de contrôle. L'étendue et l'efficacité de ces pouvoirs peuvent varier fortement. Tous les parlementaires doivent néanmoins être en mesure d'ouvrir des enquêtes parlementaires, de poser des questions écrites et orales aux ministres, d'exiger des gouvernements qu'ils leur fournissent

des informations et des documents, et d'organiser des auditions publiques sur les politiques et les programmes de développement ainsi que sur la coopération pour le développement.

Les parlements peuvent agir pour que davantage d'attention soit consacrée aux retombées de l'aide et d'autres ressources du développement. À cet effet, ils peuvent exiger un rapport financier plus exhaustif et des informations financières plus complètes de la part du gouvernement et des partenaires du développement. Ils peuvent aussi demander à avoir accès, régulièrement et rapidement, aux rapports sur l'avancement de la mise en œuvre des plans et budgets, comprenant des données sur les résultats. Le suivi des retombées de l'aide et des autres ressources passe par l'examen d'un grand nombre de facteurs, parmi lesquels la politique, la comparaison entre dépenses effectives et allocations de départ, et le retour sur investissement. Dans le secteur de l'éducation, on examinera par exemple l'évolution de la scolarisation et de la fréquentation par rapport aux montants investis dans les écoles. Tandis que la responsabilité de l'élaboration des rapports de suivi (y compris des statistiques mettant en évidence les résultats) incombera prioritairement au ministère de l'éducation, les parlementaires peuvent exiger que ces rapports soient présentés à l'assemblée, pour qu'ils soient accessibles à tous et qu'ils soient examinés et débattus.

Par ailleurs, si une grande partie des gouvernements des pays partenaires font régulièrement rapport sur la mise en œuvre de leur stratégie nationale de développement, la plupart d'entre eux n'ont pas les capacités statistiques nationales pour suivre intégralement cette mise en œuvre. La majorité des gouvernements disposant d'une stratégie nationale de développement (89 %) font part de leurs progrès ; la plupart d'entre eux (85 %) le font régulièrement, c'est-à-dire au moins une fois tous les deux ans. Toutefois, les rapports d'avancement reposent souvent sur des informations incomplètes ; seuls 35 pour cent des gouvernements des pays partenaires ont indiqué que des données publiques ponctuelles, régulières et exactes étaient disponibles pour tous ou presque tous les indicateurs de leur cadre de résultats¹³. Ces chiffres révèlent un important décalage entre la planification et la mise en œuvre des stratégies, lequel peut être corrigé, en tout cas partiellement, en investissant davantage dans les capacités statistiques nationales.

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

- Veiller à ce que l'exécutif ait l'obligation légale de soumettre au parlement un rapport annuel sur les questions de développement, comme c'est déjà le cas dans de nombreux pays en développement. Dans l'idéal, ce rapport annuel est inscrit au calendrier de manière à alimenter les débats du parlement sur le budget de l'année suivante, ce qui permet la prise en compte du suivi parlementaire dans les projets de dépenses du gouvernement et une meilleure harmonisation des décisions concernant respectivement les politiques et les dépenses.
- Collaborer avec des institutions de contrôle – par exemple une institution supérieure de contrôle des finances publiques, une institution nationale des droits de l'homme, une commission nationale de lutte contre la corruption, un commissaire chargé de l'environnement, un médiateur ou un conseil consultatif sur la condition de la femme – afin de renforcer leur rôle de contrôle, d'être associés aux débats et processus relatifs à l'aide, et de trouver ensemble des moyens de s'assurer que l'aide sert effectivement à répondre aux besoins de leurs électeurs¹⁴.
- Travailler avec des organismes nationaux de statistique afin de vérifier que les données nécessaires sont collectées, traitées et rendues publiques pour le suivi des engagements et de l'avancement de la coopération pour le développement.
- Faire preuve de pugnacité pour obtenir que l'exécutif leur fournisse les rapports d'avancement des programmes et projets financés par les partenaires du développement. Les parlementaires doivent s'assurer d'avoir systématiquement accès aux rapports d'avancement, commentaires et autres évaluations élaborés par le gouvernement et les bailleurs de fonds.

¹³ OCDE et PNUD, *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2019* (2019), www.oecd.org/fr/publications/vers-une-cooperation-pour-le-developpement-plus-efficace-6acb4dc0-fr.htm.

¹⁴ Pour des exemples, voir UIP et CDDE, *Une aide efficace pour de meilleurs résultats de développement – Guide pratique à l'intention des parlementaires sur le rôle des parlements dans l'efficacité du développement* (2010), archive.ipu.org/splz-f/buslan11/guidance.pdf, pp. 27-30.

IV.5 Renforcer la redevabilité mutuelle des partenaires afin d'avoir un impact sur le développement

Le Programme 2030 et ses ODD exigent l'action de tous. Aussi, les parties ont toutes la responsabilité de veiller à une utilisation efficace des ressources de développement pour obtenir de meilleurs résultats de développement. Les mécanismes créés pour déterminer ces responsabilités mutuelles et contrôler leur mise en œuvre sont importants dans l'optique du Programme 2030 et doivent reposer sur le principe de reddition de comptes au public¹⁵. Parlements et parlementaires jouent à nouveau un rôle clé dans ce contexte.

Encadré 10

Éléments clés des principaux outils facilitant la redevabilité mutuelle et la transparence

Selon une étude de l'Institut de développement outre-mer (Overseas Development Institute, ODI), les trois éléments suivants sont essentiels pour que la redevabilité mutuelle soit efficace dans la pratique :

- La mise en place d'un programme commun (par ex. via des stratégies d'aide conjointe, des déclarations de partenariat, des plans d'action pour l'harmonisation et l'alignement, des politiques de coopération pour le développement définissant *la manière* dont l'aide est fournie, et des stratégies nationales de développement et stratégies sectorielles précisant *l'objet* de l'aide fournie).
- Le contrôle et l'examen des engagements réciproques (par ex. via des cadres d'évaluation des performances des bailleurs de fonds, des cadres de résultats, des systèmes de gestion de l'information, et des informations neutres provenant de la société civile et de groupes de suivi indépendants).
- La possibilité de se concerter et de négocier (par ex. via des forums de partenaires du développement, des groupes de travail conjoints et des groupes consultatifs comprenant l'exécutif des pays donateurs et des pays partenaires, des parlementaires et des partenaires de la société civile).

Source : Liesbet Steer and Cecilie Wathne, *Mutual Accountability at country level: Emerging good practice* (ODI, 2009) : https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/43026B96326C4945492575CA001DD72B-Full_Report.pdf.

Le Forum pour la coopération en matière de développement définit en outre les éléments suivants comme les principaux outils facilitant la redevabilité mutuelle et la transparence.

Politique nationale de coopération pour le développement	Cadre de résultats propre au pays	Forum national pour la coopération en matière de développement	Système de gestion de l'information sur la coopération pour le développement
<ul style="list-style-type: none"> - Vision - Priorités - Objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi des objectifs - Impact à long terme 	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogue multipartite - Examen des progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés 	<ul style="list-style-type: none"> - Données précises, complètes et ponctuelles

Source : UNDESA, *National mutual accountability and transparency in development cooperation: Study on the findings of the Fifth DCF Survey* (2018) : https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org/ecosoc/files/files/en/DCF/UNDESA_2018%20DCF%20Study%20on%20mutual%20accountability.pdf.

Les parlementaires peuvent non seulement promouvoir la reddition de comptes par l'exécutif dans leurs pays respectifs pour que la coopération pour le développement y soit efficacement gérée et acheminée, mais aussi contribuer à la « redevabilité mutuelle » des partenaires. En étant mutuellement responsables, les partenaires doivent se rendre des comptes sur les résultats de leur collaboration et sur leur utilisation des ressources de développement. La redevabilité mutuelle est l'un des grands principes de l'efficacité de la coopération pour le développement ; elle est indispensable pour renforcer l'impact des politiques et programmes de coopération pour le développement.

La redevabilité mutuelle fait référence à la relation par laquelle deux partenaires (ou plus) se tiennent responsables des engagements réciproques qu'ils ont pris de leur plein gré. Elle incite ainsi les partenaires à adopter les changements nécessaires pour honorer ces engagements. Il s'agit d'une relation de confiance autour de priorités communes plutôt que

¹⁵ GOPAC, PNUD et Banque islamique de développement, *Parliament's Role in Implementing the Sustainable Development Goals: A Parliamentary Handbook* (2017), www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/parliament-s-role-in-implementing-the-sustainable-development-go.html.

d'un système de sanctions pour non-respect des engagements. La redevabilité mutuelle se base sur des faits observés dans la pratique et partagés entre tous les partenaires, notamment par l'intermédiaire de mécanismes de suivi.

Toutefois, l'implication des parlements dans ces mécanismes est généralement limitée. En effet, même si 43 pour cent des cadres politiques de coopération pour le développement reconnaissent également le rôle spécifique joué par les parlementaires, parlements et parlementaires ne sont pas systématiquement impliqués dans les évaluations mutuelles.

Les mécanismes de redevabilité mutuelle s'adaptent à l'évolution des contextes et des structures de coordination de la coopération pour le développement dans de nombreux pays. Cela dit, un grand nombre de partenaires du développement constatent que les évaluations mutuelles renforcent les moyens d'améliorer l'appropriation par les pays partenaires, l'inclusion et l'orientation vers les résultats, et d'accroître la transparence et la redevabilité mutuelle. Aussi, les mécanismes de redevabilité mutuelle contribuent pour beaucoup à renforcer l'efficacité de la coopération pour le développement (voir encadré 11 ci-dessous pour des exemples types de mécanismes de redevabilité mutuelle)¹⁶.

Encadré 11

Exemples types de mécanismes de redevabilité mutuelle

- Un **plan d'action national** définit en général les objectifs et les mécanismes qu'un bailleur de fonds prévoit de mettre en œuvre dans le cadre de sa coopération pour le développement avec un pays bénéficiaire spécifique.
- Un **cadre d'évaluation des performances** est un document qui définit les éléments de base de la gestion et du suivi communs du soutien budgétaire par des pays donateurs et des pays partenaires, conformément à un ensemble de principes prédéfinis et contenant généralement une matrice d'indicateurs convenus d'un commun accord.
- Les **stratégies d'aide conjointe** sont des cadres nationaux à moyen terme dont les gouvernements et les partenaires du développement se servent pour gérer la coopération pour le développement. Elles permettent une meilleure coordination et harmonisation de la fourniture et de l'utilisation de l'aide au développement.
- Les **forums de partenaires du développement** sont des réunions institutionnalisées lors desquelles les gouvernements et leurs partenaires du développement examinent les priorités et les progrès réalisés en matière de développement. Ces forums ont lieu d'une fois par trimestre à une fois par année.

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires pour renforcer la redevabilité mutuelle ?

- Préconiser l'élaboration d'un cadre d'action définissant une vision et des priorités en matière de coopération pour le développement. Ce cadre d'action doit idéalement définir des engagements précis de part et d'autre ainsi que les règles de ces engagements, et prévoir un suivi régulier des progrès accomplis, notamment par le biais de mécanismes tels que les forums de partenaires du développement ou les groupes consultatifs multipartites (voir section IV.2 pour plus d'informations sur les cadres d'action en matière de coopération pour le développement).
- Veiller à ce que tous les partenaires pris en compte dans le cadre d'action, notamment la société civile, le secteur privé, les partenaires du Sud, les fondations et les milieux universitaires, aient des rôles, des responsabilités et des objectifs bien définis.
- Participer à plusieurs types de **mécanismes internationaux de redevabilité mutuelle**¹⁷ qui mettent en lumière les progrès réalisés par les partenaires en matière d'efficacité de la coopération pour le développement, et notamment aux mécanismes désignés par les termes suivants :

16 OCDE et PNUD, *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2019* (2019), www.oecd.org/fr/publications/vers-une-cooperation-pour-le-developpement-plus-efficace-6acb4dc0-fr.htm.

17 James Droop, Paul Isenman et Baki Mlalazi, *Paris Declaration on aid effectiveness: Study of existing mechanisms to promote mutual accountability (MA) between donors and partner countries at the international level – Final report* (Oxford Policy Management, 2008), <http://www.oecd.org/development/effectiveness/43163465.pdf>.

- Les « projecteurs » sont des mécanismes non officiels dont le but est de fournir des informations neutres et fondées, et de mettre en avant certains enjeux comme la performance des bailleurs de fonds et des partenaires. Exemple : l'Indicateur d'engagement en faveur du développement du Centre pour le développement mondial.
- Les « miroirs » sont des mécanismes d'examen paritaire permettant aux partenaires de s'auto-évaluer. Exemples : le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (par les pays partenaires), les examens par les pairs réalisés par le CAD de l'OCDE et le rapport annuel de l'UE sur le financement du développement (pour les partenaires du développement).
- Les mécanismes dits « miroirs sans tain » permettent aux bailleurs de fonds et aux partenaires de faire le point sur la performance de chacun dans le contexte des accords communs tels que l'Accord de partenariat de Busan. Exemple : le cycle de suivi biennal du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (examiné en détail à la section VI).

IV.6 Renforcer la transparence pour que les acteurs du développement soient responsables non seulement l'un envers l'autre, mais aussi envers le public

La transparence et la reddition de comptes sont des éléments interdépendants essentiels pour que les efforts en faveur du développement soient menés de manière efficiente et efficace et pour obtenir les meilleurs résultats possibles pour les populations et les pays. L'accès à des informations actuelles et de qualité sur la coopération pour le développement aide les parlements et les parlementaires non seulement à exercer leur fonction de contrôle, mais aussi à s'exprimer au nom de leurs électeurs en exigeant plus d'impact sur le développement.

Encadré 12

Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des Objectifs de développement durable – Guide à l'usage des parlementaires



Publié conjointement par la GOPAC, le PNUD et la Banque islamique de développement, ce guide à l'usage des parlementaires donne des informations complémentaires sur les ODD ainsi que des exemples de bonnes pratiques sur le rôle des parlements dans la mise en œuvre des ODD. Il offre aux parlementaires un outil pour évaluer leur participation à la réalisation des ODD et pour renforcer leurs capacités en la matière.

Ce guide est disponible en anglais sur http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/parliamentary_development/parliament-s-role-in-implementing-the-sustainable-development-go.html

Les partenaires du développement se sont engagés à améliorer la disponibilité de l'information sur la coopération pour le développement et les autres ressources consacrées au développement, et à la rendre plus accessible au public. Or, si de nombreux partenaires s'améliorent en la matière, d'autres reculent. Les informations fournies par les partenaires du développement sont plus exhaustives qu'avant. Toutefois, nombre d'entre eux peinent à fournir des informations prévisionnelles et en temps opportun. La prévisibilité des activités des partenaires du développement est plus faible qu'elle ne l'était en 2016¹⁸. En outre, alors que de nombreux gouvernements de pays partenaires disposent d'un système de gestion de l'information au moyen duquel les partenaires du développement doivent communiquer des données sur leur coopération pour le développement, la ponctualité et la qualité de ces informations doivent encore être améliorées.

18 OCDE et PNUD, *Vers une coopération pour le développement plus efficace: Rapport d'étape 2019 du Partenariat mondial, Titres – Parties I et II* (2019) https://www.undp.org/content/dam/undp/library/partnerships/development-cooperation/GPEDC%20Reports%202019/Headlines_FR.pdf.

Encadré 13

Compléter les données sur la coopération pour le développement fournies au niveau des pays avec des informations rendues publiques par les acteurs du développement

L'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA)

L'IITA est une initiative multipartite qui vise à améliorer la transparence des ressources humanitaires et de développement. La norme IITA est un format ou un cadre qui permet à tous les acteurs du développement de publier des données sur leurs activités de coopération pour le développement. Les données transmises à l'IITA aident les pays partenaires à identifier et suivre les ressources qui leur sont acheminées, et la société civile à demander des comptes aux pays partenaires et aux partenaires du développement sur la manière dont ils utilisent ces ressources. L'IITA est alimentée par plus de 1000 organisations, dont les données sont accessibles via un portail (d-portal.org) ou, pour les utilisateurs souhaitant recevoir l'information dans des formats plus techniques, via l'outil de recherche « Datastore Query Builder » (reference.iatistandard.org/203/guidance/datastore).

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

- Promouvoir une plus grande transparence et exiger que des informations sur la coopération pour le développement soient mises à la disposition des partenaires de la coopération en temps opportun. Ces derniers doivent être encouragés à tenir leur engagement de fournir des données en temps utile, y compris des données prévisionnelles, par l'intermédiaire de mécanismes nationaux établis par le gouvernement (par ex. des systèmes de gestion de l'information sur l'aide). Celui-ci serait dès lors en mesure de regrouper les informations concernant les financements extérieurs et de les soumettre au parlement pour examen, par exemple dans le cadre d'un rapport annuel sur la coopération pour le développement.
- Encourager les partenaires du développement à envisager l'utilisation des données transmises par leur bureau central à l'IITA pour réduire leur travail de collecte d'informations au niveau du pays.
- Encourager les structures publiques chargées de gérer la coopération pour le développement à étudier la possibilité d'utiliser les données de l'IITA pour combler des lacunes existantes. Avec ces données et celles recueillies par les partenaires du développement dans les pays, les parlements disposeront d'une meilleure vue d'ensemble des financements extérieurs du développement.



Le partenariat public-privé de logement du complexe Julio Prestos, Sao Paolo (Brésil).
© Suamy Beydoun / AGIF
via l'AFP

V. La coopération pour le développement au-delà de l'APD : la mobilisation des ressources nationales et les partenariats du secteur privé

Comme nous l'avons déjà évoqué, la coopération pour le développement a évolué au fil des ans. Elle a notamment un effet de levier toujours plus important sur d'autres sources d'aide au développement et de financement du développement. Cette section examine les principales manières dont la coopération pour le développement est utilisée pour stimuler d'autres sources de financement du développement en vue de répondre aux priorités nationales et de réaliser les ODD, et le rôle des parlements dans ce contexte.

V.1 La mobilisation des ressources nationales, une priorité pour le financement du développement

Les ODD soulignent la nécessité de renforcer la mobilisation des ressources nationales et l'importance des systèmes fiscaux pour le développement économique et social des pays. Dans la plupart des pays en développement, les ressources publiques intérieures constituent la principale source de financement des dépenses intérieures consacrées au développement. Les recettes fiscales doivent être suffisantes pour financer les dépenses intérieures consacrées à la santé, à l'éducation et aux infrastructures, qui sont des domaines essentiels pour le développement durable.

Qu'est-ce que la mobilisation des ressources nationales ?

La mobilisation des ressources nationales englobe généralement les ressources financières dont un gouvernement dispose pour financer ses opérations, notamment les impôts directs et indirects, les emprunts de marchés de capitaux locaux, les redevances minières, et d'autres recettes (provenant par ex. des droits de douane).

Élargir et renforcer les systèmes fiscaux

Au cours des dernières années, les pays en développement sont parvenus à renforcer leur capacité à prélever des impôts, tant en termes absolus – grâce à des taux de croissance économique plus élevés – qu'en termes relatifs, c'est-à-dire en tant que pourcentage du revenu imposable total. Néanmoins, dans la plupart des pays en développement, le ratio recettes fiscales/ produit intérieur brut (PIB) – un indice permettant de mesurer la force ou la faiblesse du système fiscal d'un pays – oscille invariablement entre 10 et 15 pour cent et reste donc bien inférieur à celui des pays de l'OCDE, qui s'élève en moyenne à 34,2 pour cent¹⁹.

Cette différence résulte principalement du fait que dans de nombreux pays en développement, le secteur informel représente une grande part de l'économie ; les entreprises exercent souvent leurs activités sans les permis et titres nécessaires ou ne s'acquittent tout simplement pas de leurs obligations fiscales. De plus, l'absence de titres fonciers officiels complique la perception des impôts fonciers, qui constituent la base du système fiscal au niveau municipal dans de nombreux pays industrialisés. Enfin, les gouvernements des pays en développement ne sont pas toujours en mesure de prélever des impôts.

Cela étant, le ratio recettes fiscales/PIB n'est pas le seul paramètre important. En effet, un système fiscal de qualité est également essentiel pour obtenir des résultats justes et utiles. Les administrations fiscales disposent souvent de moyens techniques et financiers limités, sont confrontées à une gouvernance inefficace, et peuvent être exposées à la corruption en raison d'un contrôle défaillant. Aussi, les registres des contribuables ne sont pas tenus à jour et les mécanismes d'exécution font défaut, ce qui accroît les soupçons du public que les recettes fiscales ne sont pas utilisées à bon escient.

Lutter contre les flux financiers illicites (FFI)

Que sont les flux financiers illicites (FFI) ?

Malgré l'absence d'une définition universelle, les flux financiers illicites désignent communément des mouvements transfrontaliers de fonds qui sont gagnés, transférés ou utilisés de manière illégale (définition de la Banque mondiale). Ils concernent ainsi trois éléments distincts : i) des activités illégales (par ex. la corruption ou la fraude fiscale) ; ii) des fonds issus d'activités illégales (notamment de la contrebande, du trafic de minéraux, d'espèces sauvages et de stupéfiants, et de la traite des êtres humains) ; et iii) des fonds utilisés à des fins illégales (par ex. pour financer le crime organisé).

La mobilisation des ressources nationales et le respect des obligations fiscales sont mis à mal par le problème des flux financiers illicites (FFI). Les dispositifs fiscaux transfrontaliers qui facilitent la fraude fiscale par des entreprises et des individus doivent être au cœur de la lutte contre les FFI. Selon la Global Financial Integrity, des recettes publiques pour un montant de près de 1100 milliards de dollars des É.-U. s'évaporent chaque année sous le coup de la corruption et des transferts illicites²⁰. Une partie de ces pertes résultent purement et simplement de la fraude fiscale, tandis que d'autres relèvent plus subtilement de l'évitement fiscal, qui, bien que techniquement légal, doit être empêché en éliminant les échappatoires fiscales et d'autres failles dans les régimes fiscaux. La plupart des flux illicites proviennent de transactions transfrontalières entre des sociétés appartenant au même conglomérat, lors desquelles la valeur réelle des biens et des services vendus à une

¹⁹ Voir les données de l'OCDE concernant les recettes fiscales sur data.oecd.org/fr/tax/recettes-fiscales.htm.

²⁰ Dev Kar et Joseph Spanjers, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004–2013* (Global Financial Integrity, 2015), www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf.

entreprise affiliée est sous-déclarée dans un pays à fiscalité élevée pour être finalement imposée dans un pays à fiscalité réduite. Les FFI sont un problème majeur dans le contexte de la coopération pour le développement, car ils réduisent les ressources nationales et les recettes fiscales en détournant des fonds qui auraient pu être utilisés pour financer des priorités publiques et des programmes de lutte contre la pauvreté.

Utiliser la coopération pour le développement pour appuyer la mobilisation des ressources nationales

Le concept de mobilisation des ressources nationales n'est pas nouveau et fait depuis longtemps partie du programme global de financement du développement. Il présente toutefois un intérêt croissant dans le contexte de la coopération pour le développement, car les partenaires utilisent de plus en plus l'aide pour renforcer les systèmes de recouvrement des impôts dans les pays en développement et/ou pour lutter contre les FFI. Les partenaires du développement utilisent la coopération pour le développement pour aider les pays à améliorer le recouvrement des impôts, notamment en renforçant les capacités de leurs administrations fiscales, en soutenant des campagnes d'information à l'intention des contribuables, en les conseillant en matière de réforme du code général des impôts, et en renforçant leurs capacités de contrôle fiscal²¹.

De nombreuses initiatives sont créées au niveau international autour de la question de la mobilisation des ressources nationales. L'Initiative fiscale d'Addis-Abeba (ATI) et l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) comptent parmi les plus importantes dans ce domaine (voir encadrés 14 et 15 pour plus d'informations). Des initiatives sont également créées pour lutter contre les FFI, notamment le Cadre inclusif OCDE / G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires (BEPS)²².

Encadré 14

L'Initiative fiscale d'Addis-Abeba (ATI)

L'Initiative fiscale d'Addis-Abeba (ATI) est un partenariat entre plusieurs partenaires du développement et pays partenaires, dont l'objectif est d'impulser une hausse sensible des ressources nationales et de renforcer la transparence, l'impartialité et l'efficacité des régimes fiscaux dans les pays partenaires. Les membres de l'ATI s'engagent à doubler la part d'APD utilisée pour mobiliser des ressources nationales, et donc de la faire passer de 1 à 2 pour cent. L'ATI a été lancée lors de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, qui a eu lieu à Addis-Abeba en 2015. Plus de 40 pays et organisations ont signé ou soutiennent ce partenariat.

Les pays signataires adhèrent à la Déclaration de l'ATI et à ses trois engagements :

1. Les partenaires de développement de l'ATI s'engagent collectivement à doubler leur coopération technique dans le domaine de la mobilisation des ressources nationales d'ici 2020.
2. Les pays partenaires de l'ATI s'engagent à intensifier la mobilisation des ressources nationales afin d'encourager le développement, conformément aux principes fondamentaux de l'Initiative.
3. Tous les pays membres de l'ATI s'engagent à promouvoir et à garantir une cohérence des politiques de développement, en veillant à ce que leurs politiques nationales reflètent l'objectif de favoriser la mobilisation de leurs ressources nationales dans les pays partenaires.

Plus d'informations sont disponibles sur le site de l'ATI (www.addistaxinitiative.net/fr).

21 Pour plus d'informations sur la manière dont la coopération pour le développement peut faciliter les réformes fiscales, voir Pacte fiscal international et OCDE, *Examples of Successful DRM Reforms and the Role of International Co-operation* (document de travail, 2015), www.oecd.org/ctp/tax-global/examples-of-successful-DRM-reforms-and-the-role-of-international-co-operation.pdf.

22 Voir aussi UIP, *Politiques nationales d'aide : clé de voûte de la responsabilité mutuelle – Note d'orientation à l'usage des partenaires de la coopération au développement* (2015), archive.ipu.org/pdf/publications/national-aid-fr.pdf.

Encadré 15

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) est la norme mondiale pour la promotion d'une gestion ouverte et redevable des ressources pétrolières, gazières et minérales. Elle est actuellement mise en œuvre par 53 pays. La norme ITIE exige des pays qu'ils divulguent des informations sur les étapes-clés de leur gestion de ces ressources, de l'endroit où elles sont extraites jusqu'à la manière dont les revenus générés parviennent au gouvernement et dont ils profitent au public. Tout en améliorant la transparence dans le secteur extractif, l'ITIE contribue à renforcer les capacités des gouvernements à conclure des contrats avec des industries extractives puissantes. En effet, les gouvernements sont souvent amenés à vendre leurs ressources (redevances) à bas prix – réduisant ainsi la base imposable du pays – dans le cadre de dispositions contractuelles qui ne sont pas systématiquement soumises au contrôle parlementaire.

Plus d'informations sont disponibles sur le site de l'ITIE (eiti.org/fr).

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

La mise en place d'un système fiscal est essentielle pour le développement économique et social d'un pays, ainsi que pour sa capacité à assurer un environnement durable. Les réformes fiscales font partie des principaux défis auxquels de nombreux pays en développement sont confrontés en matière de gouvernance. Les parlements se doivent donc de participer à ces processus par l'intermédiaire de leurs trois fonctions essentielles de représentation, législative et de contrôle. Aussi, les parlements peuvent s'engager notamment à :

- Veiller à ce que les donateurs respectent l'engagement pris à Addis-Abeba de doubler la part d'APD consacrée à des programmes de réforme de la mobilisation des ressources nationales.
- Faire en sorte que les contrats des industries extractives soient soumis au contrôle parlementaire et que des cadres fiscaux efficaces soient en place. Les parlementaires doivent aussi encourager leur gouvernement à adhérer à l'ITIE, s'il y a lieu.
- Promouvoir l'adoption de lois qui luttent efficacement contre la fraude fiscale et exiger des partenaires du développement qu'ils apportent un soutien technique et financier à ces réformes.
- Encourager des mesures, également avec le soutien des partenaires du développement, pour que le secteur informel s'insère dans le secteur structuré de l'économie (où les transactions sont imposables), par exemple des allègements fiscaux et l'accès à des subventions et d'autres mesures incitatives de l'État, à une protection juridique et à des formations en cours d'emploi.
- Promouvoir une meilleure utilisation des technologies de l'information et la communication par les autorités fiscales afin de réduire les coûts de recouvrement.

V.2 L'engagement du secteur privé dans la coopération pour le développement

Pour satisfaire aux immenses ambitions que porte le Programme 2030, des partenariats plus productifs avec le secteur privé sont nécessaires. Aussi, une importance croissante est accordée aux partenariats avec le secteur privé dans la coopération pour le développement, notamment afin de tirer parti de leur capacité d'innovation et d'exploiter de nouvelles ressources pour relever les défis du développement durable. Le but de l'engagement du secteur privé dans la coopération pour le développement est de mobiliser le secteur privé au service des objectifs de développement, tout en tenant compte de la nécessité pour lui d'obtenir un rendement financier²³. Plusieurs partenaires ont appelé l'attention sur un certain nombre de problèmes que soulève l'engagement du secteur privé dans le cadre de la coopération pour le développement. Il s'agit notamment de l'absence de mécanismes de sauvegarde concernant l'utilisation des fonds publics, du manque d'intérêt pour les

²³ Il s'agit là d'une large définition qui recouvre toutes les modalités d'action utiles : financement, dialogue sur les politiques, renforcement des capacités, assistance technique et partage des connaissances.

réalisations et les résultats concrets (en particulier au profit des populations les plus défavorisées), ainsi que du caractère limité de la transparence, de la reddition de comptes et des efforts d'évaluation portant sur les projets auxquels est associé le secteur privé²⁴.

L'examen de 919 de ces projets mené par le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement²⁵ a confirmé la nécessité d'améliorer la prise en main des activités de développement par les pays partenaires, de mettre l'accent sur l'obtention de résultats utiles au développement durable, d'instaurer des partenariats plus inclusifs, de renforcer la transparence et la reddition de comptes, de maîtriser les risques qui peuvent se poser pour tous les partenaires, ainsi que d'exploiter les ressources du secteur privé de manière à améliorer l'impact sur le développement et à pouvoir toucher les plus défavorisés. Cet examen a fait ressortir que les acteurs du développement peuvent contribuer de bien d'autres manières à améliorer la mise en œuvre des partenariats du secteur privé, notamment en s'attachant davantage à obtenir des résultats durables, à exercer un impact et à garantir la transparence. Les Principes de Kampala pour un engagement efficace du secteur privé dans le cadre de la coopération pour le développement²⁶ visent à répondre aux défis que pose l'engagement du secteur privé dans le cadre de la coopération pour le développement.

Les parlements et les parlementaires ont un rôle important à jouer dans ce contexte en veillant à la transparence des projets auxquels est associé le secteur privé et à ce que l'engagement du secteur privé permette d'obtenir des résultats durables pour les plus défavorisés. Les cinq principes de Kampala peuvent guider les efforts dans ce domaine.

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

- Promouvoir la définition d'objectifs nationaux en matière d'engagement du secteur privé suivant un processus inclusif, en établissant un cadre d'action qui décrit avec précision le rôle attendu du secteur privé dans la mise en œuvre des priorités de développement nationales et sectorielles conformément au Programme 2030, notamment la façon dont les résultats seront mesurés.
- Créer les cadres juridiques nécessaires pour mettre en place des politiques d'incitation appropriées destinées à stimuler la mobilisation du secteur privé, en particulier des investissements dans des projets de petite envergure, et pour obliger les acteurs du secteur privé à rendre des comptes sur leurs activités.
- Poursuivre leurs efforts pour mettre en place des institutions économiques à même de créer un environnement commercial propice pour inciter le secteur privé à participer à la mise en œuvre des ODD, et veiller à la cohérence des dispositions législatives et des politiques pour faciliter la participation du secteur privé et des autres parties prenantes à l'élaboration et à l'évaluation des politiques.
- Promouvoir un dialogue entre les organes législatifs et exécutifs centraux et locaux, le secteur privé et les citoyens pour mettre en commun les idées, rallier l'adhésion des citoyens et harmoniser les intérêts des parties prenantes concernées.
- Soutenir l'allocation de budgets appropriés pour l'investissement dans des capacités institutionnelles afin d'associer efficacement différentes parties prenantes et de stimuler l'investissement privé et les activités entrepreneuriales dans la recherche, le développement et l'innovation.
- Mettre au point des indicateurs de performance et des systèmes de communication de l'information permettant de suivre et d'évaluer conjointement l'impact des investissements, et organiser des forums qui permettent de partager de façon constructive les connaissances, les savoir-faire techniques, les expériences fructueuses ainsi que les lacunes et les enseignements en matière d'investissement, de production, d'exploitation et de consommation durables.

24 GPEDC, *Effective private sector engagement through development co-operation* (étude thématique, 2018), effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2018/11/PSE-Issue-Areas-Paper-for-Consultation.pdf.

25 Ibid.

26 GPEDC, *Les Principes de Kampala pour un engagement efficace du secteur privé dans le cadre de la coopération pour le développement* (2019), effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2019/10/Kampala-Principles-french.pdf.

V.3 Les partenariats public-privé (PPP)

Les partenariats public-privé (PPP) sont devenus un type de partenariat très courant dans les pays développés et les pays partenaires. Dans le cadre de ces accords contractuels à long terme, le secteur privé fournit des infrastructures et des services habituellement assurés par le secteur public, par exemple des hôpitaux, des écoles, des routes, l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Pour les gouvernements cherchant à financer des projets de développement nationaux, les partenariats public-privé offrent une solution intermédiaire entre les marchés publics et les privatisations. Les PPP fournissent en principe des compétences, des performances et des capitaux issus du secteur privé pour améliorer des biens ou des services publics lorsque le gouvernement ne dispose pas des fonds initiaux nécessaires pour leur mise en œuvre. Les sociétés acceptent d'assumer les risques et la gestion du projet concerné et reçoivent en contrepartie les bénéfices générés.

Les secteurs privé et public ont différents intérêts à nouer des PPP. Du côté du secteur public, l'avantage réside dans la capacité du secteur privé à générer des investissements de qualité dans les infrastructures. D'autre part, grâce à la participation du secteur privé, l'État n'est plus systématiquement obligé de lever les fonds requis au départ pour les investissements de grande ampleur. Du côté du secteur privé, la rentabilité des projets est essentielle. Selon le secteur et le lieu concernés, ce type de partenariat représente une excellente opportunité commerciale notamment pour les entreprises de construction et d'ingénierie, les prestataires de services (par exemple dans le domaine de la santé) et les banques. Les PPP leur offrent en effet des conditions d'investissement plus sûres, car ils leur garantissent un rendement pour une longue période, généralement assuré en grande partie par l'État.

Encadré 16

Que sont les partenariats public-privé (PPP) ?

Bien que le concept ne soit pas nouveau, il n'existe aucune définition universellement admise du partenariat public-privé (PPP). Dans le contexte du développement, ce concept est utilisé pour faire référence à des types d'accord très différents, ce qui peut être source de confusion et embrouiller le débat sur la contribution des PPP au financement du développement. De plus en plus de pays inscrivent les PPP dans leur législation en les définissant sur la base de leurs spécificités institutionnelles et juridiques. Selon la définition la plus courante, un PPP désigne :

- Un accord contractuel à moyen ou long terme entre l'État et une entreprise privée. Cet accord prend souvent la forme d'une concession : un opérateur privé est responsable de la construction et/ou de la maintenance d'un bien public (par exemple d'une route, d'un réseau ferroviaire, etc.) avec, en contrepartie, le droit d'utiliser et de gérer ce bien afin d'en retirer un bénéfice financier.
- Un accord prévoyant la participation du secteur privé à la fourniture de biens ou de services habituellement assurés par l'État (hôpitaux, écoles, routes, réseaux ferroviaires, approvisionnement en eau, assainissement, énergie, etc.).
- Un accord prévoyant un partage des risques entre le secteur public et privé (dans certains cas, l'État garantit un rendement minimal à l'opérateur privé).
- Une copropriété entre le secteur public et privé (participation au capital) dans une entreprise publique ou un service public (industrie extractive, compagnie aérienne nationale, etc.).

Toutefois, les PPP présentent un certain nombre de risques qu'il convient d'écarter d'emblée pour que le projet concerné soit concluant et pour que ses fruits soient équitablement répartis entre les acteurs privés et publics impliqués et les citoyens. Ces risques sont notamment les suivants :

- Des coûts de construction et de transaction plus élevés qu'en cas de travaux publics, car la négociation et la mise en œuvre des modalités des PPP sont très complexes.
- L'existence de passifs occultes devant en fin de compte être assumés par les contribuables, des frais d'utilisation disproportionnés et des coûts administratifs élevés.

- L'obtention de résultats décevants par rapport aux infrastructures ou aux services fournis par l'État.
- L'exclusion des personnes pour lesquelles les services publics sont vitaux et la suppression des évaluations environnementales et d'autres processus d'intérêt public²⁷.

En raison des risques liés aux PPP, la conclusion de tels partenariats au service du développement et des citoyens exige un contrôle parlementaire rigoureux.

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

- Exiger une comptabilisation complète des coûts des PPP. Les PPP étant une méthode de financement onéreuse, des pratiques comptables appropriées doivent être adoptées. Aussi, les mesures de précaution suivantes doivent être prises :
 - Inclure les PPP dans les comptes nationaux afin qu'ils entrent dans la dette publique et qu'ils soient donc pris en compte dans l'analyse de la viabilité de la dette.
 - En procédant à une évaluation adéquate des risques, mettre en lumière les passifs occultes qui pourraient apparaître si le projet devait échouer.
 - Veiller à ce que d'autres méthodes de financement, par exemple les emprunts publics (obligations d'État), soient envisagées avant la conclusion d'un PPP, et qu'une analyse des coûts et des bénéfices réels du PPP soit menée.
 - Veiller à ce que toute population lésée puisse faire valoir son droit à réparation.
- Exiger la transparence et la reddition de comptes en matière de négociation et d'exécution des grands accords de PPP.
 - Demander que soit obligatoirement menée et publiée une évaluation des risques budgétaires liés au PPP ainsi que de son impact sur l'environnement et sur les droits de l'homme.
 - S'assurer que les gouvernements divulguent les documents et informations relatifs à la passation de marchés publics de manière à permettre une bonne compréhension, un contrôle efficace, et des résultats probants et transparents, comme prévu dans les principes généraux pour la transparence dans la passation des marchés (voir encadré 17 ci-dessous).
 - Exiger que des données sur les PPP soient collectées, traitées et mises à la disposition des organismes nationaux et internationaux de statistiques. Ces données pourront être utilisées par les parlements dans le cadre de leur surveillance des PPP.

Encadré 17

Les principes généraux pour la transparence dans la passation des marchés

Les principes généraux pour la transparence dans la passation des marchés définissent les meilleures pratiques en matière de participation aux marchés publics et de divulgation des informations y relatives. Ils servent de guide pour améliorer la transparence dans la passation des marchés dans le monde. Aussi, ces principes exigent la divulgation des éléments suivants :

- Contrats, y compris licences, concessions, permis et subventions, entre autres.
- Études préliminaires, documents d'appel d'offres, évaluations de performance, garanties et rapports d'audit connexes.
- Informations concernant la formation des contrats, à savoir la méthode de passation ou d'adjudication des marchés, la portée et les spécifications de chaque contrat, les critères d'évaluation, les soumissionnaires ou les participants à la procédure, les résultats de l'évaluation, et l'identité du bénéficiaire du contrat.
- Informations concernant les prestations et la réalisation des contrats publics, à savoir les dates et les montants des paiements échelonnés effectués ou reçus, les prix et la livraison des services, les modalités de résiliation des contrats, les accords finaux et les responsabilités, les évaluations des risques et les dispositions prises pour garantir une gestion appropriée des risques, ainsi que des informations financières concernant les recettes et les dépenses.

Plus d'informations sur ces principes généraux sont disponibles sur www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-principles.

²⁷ Maria José Romero, *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development* (Eurodad, 2015), eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf. Voir aussi le *Manifeste de la société civile sur les PPP, Alerte quant aux dangers des partenariats public-privé (PPP)* (2017), eurodad.org/files/pdf/5c619c00eaf6b.pdf. Le Manifeste a été signé par 152 organisations de la société civile de 45 pays.

- Exiger et garantir un processus de consultation publique. Pour tous les grands projets d'infrastructure ou de privatisation d'un bien public (hôpitaux, routes, entreprises de service public, etc.), exiger du gouvernement qu'il permette une consultation et une large participation de la société civile, ainsi qu'une surveillance par cette dernière, notamment par les collectivités locales, les syndicats et d'autres intervenants.
- Exiger des critères stricts pour la sélection des partenaires du secteur privé, afin que l'on puisse s'assurer de la bonne conduite de ces partenaires en termes de respect des obligations légales, réglementaires et fiscales.
- Veiller à ce que les résultats de développement soient en première ligne dans la conception et la sélection des projets, et que ces derniers profitent à l'ensemble de la société, en accord avec les stratégies nationales de développement. Les parlements et les parlementaires doivent donc veiller à ce que les services soient abordables pour le secteur public et les utilisateurs, que les questions d'égalité en termes d'accès aux services d'infrastructure soient réglées et que tout impact négatif sur l'environnement soit évité. Ils doivent en outre s'assurer que les gouvernements élaborent des indicateurs de résultats et des cadres de suivi précis – de la phase de sélection jusqu'à la phase opérationnelle du projet – pour mesurer les impacts des PPP sur les pauvres.
- Dans le cadre du suivi du Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, promouvoir l'adoption d'une norme internationale sur les PPP et d'un ensemble de principes et de critères globaux et axés sur le développement pour la mise en œuvre et l'évaluation des PPP.

V.4 Le financement mixte

En tant qu'outil utilisé pour engager le secteur privé dans la coopération pour le développement, le financement mixte sert de plus en plus à mobiliser des capitaux privés qui seront déployés sur des marchés émergents en faveur de questions de développement. Ainsi, des projets de développement durable dont le capital de base repose généralement sur des fonds publics ou philanthropiques (concessionnels) sont associés à des capitaux privés, qui leur donnent par ailleurs un important coup d'accélérateur. En retour, les investisseurs privés jouissent à la fois d'une rentabilité financière et de la satisfaction de contribuer à des solutions mondiales.

Le financement mixte permet d'amener des capitaux dans les pays en développement. Plus de trois quarts des investissements dans les marchés des pays à faible revenu se situent « au-dessous de la catégorie *investissement* »²⁸, ce qui explique en partie pourquoi de nombreux investisseurs négligent les projets qui ne font pas appel à des instruments de financement mixte. En effet, le financement mixte est une forme de subventionnement accordé aux acteurs commerciaux engagés dans le domaine du développement pour pallier les défaillances du marché. Les donateurs et les institutions de financement du développement considèrent de plus en plus les financements mixtes comme un moyen de mobiliser les investissements privés ou d'atténuer les risques qui y sont associés. Les investisseurs privés sont davantage enclins à investir dans des projets de développement, car les financements mixtes réduisent les risques ou les coûts additionnels auxquels ils s'attendent et qui pourraient les décourager. Ces risques supposés sont par exemple des lacunes en matière de capacités sur le marché local, d'importantes fluctuations monétaires, des incertitudes réglementaires et des coûts plus élevés pour la fourniture de services (électricité, eau, assainissement, etc.) aux populations rurales isolées.

Le système du financement mixte vise à réduire ces risques par l'intermédiaire d'un financement concessionnel pouvant prendre différentes formes selon le projet et le risque concernés, notamment :

- Un don ou un prêt concessionnel accordé à l'investisseur pour réduire les coûts d'un projet.
- Une garantie de remboursement pour l'investisseur si les gains attendus ne se matérialisent pas.
- Une assistance technique pour absorber une partie des coûts d'activités de recherche liées à un projet (par exemple la réalisation d'une étude de faisabilité), auxquelles l'investisseur, autrement, devrait renoncer.

²⁸ Lorsque des actions ou des obligations sont « au-dessous de la catégorie *investissement* », il se peut qu'elles perdent de leur valeur ou qu'elles ne soient pas remboursées.

De nombreuses théories mettent en avant les avantages du financement mixte, la plupart d'entre elles invoquant le fait que l'injection d'un financement public concessionnel peut aboutir à un meilleur équilibre entre les risques et les bénéfices pour les investisseurs commerciaux. Ceux-ci sont ainsi encouragés à fournir des ressources pour des activités de développement qu'ils n'auraient sinon pas soutenues et à mieux conformer leurs activités avec les objectifs de développement. Le financement mixte a donc une motivation tant sur le plan économique que dans une perspective de développement – une motivation qui, à première vue, peut paraître convaincante. Toutefois, comme de nombreuses analyses indépendantes l'ont révélé, ces hypothèses de départ peuvent ne pas se réaliser en raison de toute une série de facteurs, dont nous citons ci-après quelques exemples :

- Il est très difficile de déterminer le volume des ressources additionnelles mobilisées grâce au financement mixte et, en l'absence de données contrefactuelles, de savoir si ces ressources auraient été investies dans tous les cas (c'est-à-dire sans le soutien public). Par conséquent, le financement mixte peut être utilisé dans des situations où il ne constitue en lui-même aucune valeur ajoutée²⁹.
- L'expérience a montré que les opérations de financement mixte peuvent avoir des conséquences négatives inattendues sur les principes d'efficacité de la coopération pour le développement, notamment sur l'appropriation par les pays (les gouvernements nationaux des pays partenaires ne sont pas toujours associés à la définition des priorités), sur la transparence (le public ne dispose que peu d'informations sur les dispositifs de financement mixte), et sur la redevabilité mutuelle (des mécanismes de suivi et d'évaluation convenus d'un commun accord ne sont pas toujours en place)³⁰. Le financement mixte engendre aussi des problèmes économiques courants, par exemple des distorsions sur le marché ayant pour effet d'exclure d'autres investissements.
- Le recours accru aux prêts publics concessionnels pour le financement mixte peut aller au détriment de l'aide en faveur de services et d'infrastructures fournis par les pouvoirs publics contribuant directement au développement humain, tout en créant un environnement plus favorable pour les entreprises.
- Les projets bénéficiant d'un financement mixte ont souvent un but lucratif et ciblent donc généralement des pays, des régions et des secteurs dans lesquels des gains commerciaux peuvent être réalisés. Si ces projets ne créent pas suffisamment de « valeur partagée » (c'est-à-dire une valeur économique et sociale)³¹, l'utilisation de ressources publiques pour le financement mixte doit être reconsidérée. Il s'agit là d'un problème courant qui concerne les projets de financement mixte (et les PPP) d'une manière générale.
- Des données et des éléments probants sont nécessaires pour que des décisions éclairées puissent être prises sur l'éventuelle utilité du financement mixte dans le contexte du développement. À l'heure actuelle, la qualité et la fiabilité des données disponibles sur les financements mixtes ne permettent pas d'évaluer correctement leur utilité. Les acteurs du financement mixte ne disposent pas de normes communes pour rendre compte de leurs activités, et les informations disponibles figurent généralement dans des ensembles de données très disparates. Ces données ne sont généralement pas rendues publiques et lorsqu'elles sont effectivement mises à disposition par les différents acteurs concernés, elles sont parfois incohérentes ou incompatibles les unes avec les autres³².

Au vu des enjeux et des risques liés au financement mixte, les parlements se doivent d'examiner cette pratique à la lumière du but ultime du Programme 2030, qui est d'éliminer la pauvreté et de veiller à ce que personne ne soit laissé de côté.

29 Par exemple, une évaluation récente de sept grands mécanismes de financement mixte de l'UE a montré que dans près de la moitié des cas examinés, le recours à cette méthode de financement ne se justifiait pas clairement. Voir Commission européenne, *Evaluation of Blending* (2016), ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/evaluation-blending-volume1_en.pdf.

30 Maria José Romero, *A dangerous blend?: The EU's agenda to 'blend' public development finance with private finance* (Eurodad, 2013), www.eurodad.org/files/pdf/1546054-a-dangerous-blend-the-eu-s-agenda-to-blend-public-development-finance-with-private-finance.pdf.

31 Michael E. Porter et Mark R. Kramer, *Creating Shared Value*, Harvard Business Review, janvier-février 2011, hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value.

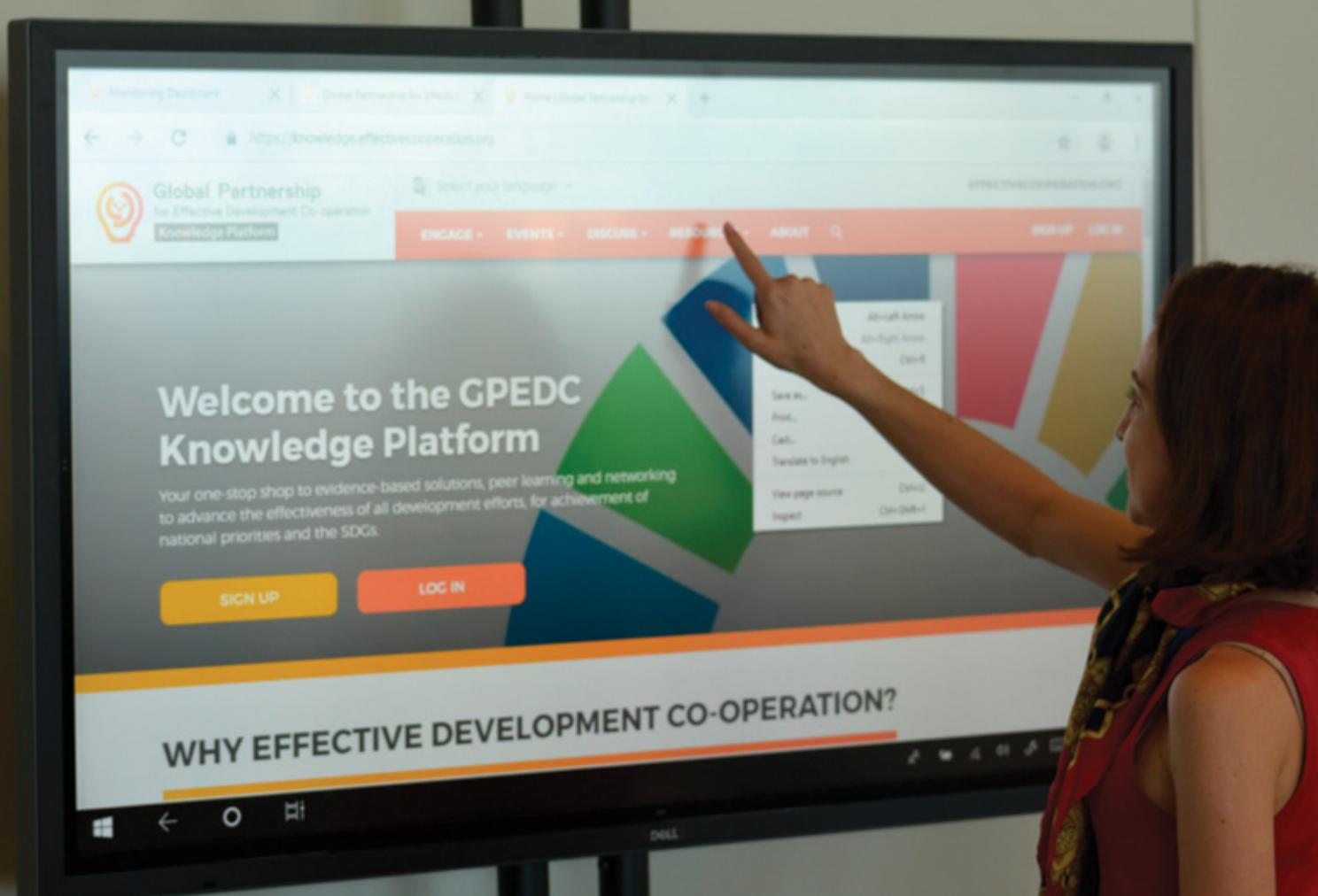
32 Pour plus d'informations, voir *Development Initiatives, Blended finance: Understanding its potential for Agenda 2030* (2016), devinit.org/post/blended-finance-understanding-its-potential.

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

Forts de leur fonction de contrôle, les parlements peuvent analyser les risques associés aux financements mixtes et promouvoir des moyens de s'en prémunir. Dans cette optique, ils peuvent prendre notamment les mesures suivantes :

- Suivre de près les principaux accords de financement mixte pour s'assurer qu'ils sont négociés en toute transparence et qu'ils sont soumis au contrôle parlementaire, et exiger des rapports sur les résultats atteints dans le cadre des projets de financement mixte.
- Veiller à ce que les projets de financement mixte soient compatibles avec les priorités et les plans nationaux, ainsi qu'avec les ODD.
- Exiger que les projets de financement mixte proposés respectent les normes les plus rigoureuses en matière de gouvernance d'entreprise, de responsabilité sociale des entreprises, de protection environnementale et de protection sociale.
- Encourager les acteurs du développement et les acteurs commerciaux participant à des opérations de financement mixte à adopter un cadre commun pour le suivi et l'évaluation de ces opérations, et à rendre compte publiquement de l'efficacité et des résultats de leurs activités de financement mixte.
- Veiller à ce que la décision de recourir au financement mixte appartienne aux citoyens des pays partenaires et non aux donateurs, et que les projets de financement mixte répondent aux priorités de développement locales conformément au principe de l'appropriation des stratégies de développement par les pays.
- Faire en sorte que les préoccupations des groupes marginalisés soient prises en compte dans le choix du financement mixte en tant qu'instrument de la coopération pour le développement³³.

³³ Le CAD de l'OCDE a élaboré une série de principes relatifs au financement mixte, disponibles en anglais sur www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/blended-finance-principles.



VI. Des engagements aux actes: le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement

Un participant à la réunion de haut niveau du GPEDC explore la plateforme de connaissances du Partenariat mondial. ©Yumna Rathore / PNUD

Le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (GPEDC) est une plateforme multipartite destinée à faire progresser l'efficacité des efforts de développement, à produire des résultats durables et à contribuer à la réalisation des objectifs nationaux et internationaux de développement durable. Cette initiative a été créée par les 161 pays et 56 organisations présents au quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan (2011), qui se sont engagés à contribuer à l'amélioration de la qualité de la coopération pour le développement dans toutes ses formes et avec tous les acteurs concernés (c'est-à-dire les gouvernements nationaux et infranationaux, la société civile, le secteur privé, les parlements, les syndicats, les organismes philanthropiques, et les organisations régionales et multilatérales, entre autres).

Le GPEDC rassemble ces acteurs de la coopération pour le développement afin de les aider à renforcer l'efficacité de leurs partenariats à tous les niveaux (national, régional et international). S'appuyant sur un programme de travail pluridimensionnel, il fournit des conseils pratiques et met à disposition des connaissances pour renforcer l'impact sur le développement. Il soutient la mise en œuvre et le suivi au niveau des pays des principes d'efficacité de la coopération au développement convenus à Busan (l'appropriation des priorités de développement par les pays, l'orientation vers les résultats, des partenariats pour le développement inclusifs, et la transparence et la redevabilité mutuelle).

Le GPEDC suit les progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes d'efficacité grâce à son processus de suivi volontaire, multipartite et dirigé par les pays, et il cherche à mettre en évidence les changements de comportement en s'intéressant à la manière dont les parties prenantes travaillent ensemble (voir encadré 18 ci-dessous sur le cadre de suivi du GPEDC).

Encadré 18

Les points clés de la Déclaration parlementaire de Nairobi

Le cadre de suivi du GPEDC est constitué de dix indicateurs axés sur le renforcement des institutions des pays en développement, l'augmentation de la transparence et de la prévisibilité de la coopération pour le développement, le renforcement de l'égalité des sexes, et la promotion d'une plus grande implication de la société civile, des parlements et du secteur privé dans les efforts de développement.

Chaque cycle de suivi aboutit à l'élaboration d'un rapport d'étape, qui donne un aperçu des progrès réalisés dans tous les pays participants, et à des profils de pays individuels, qui contextualisent les résultats et analysent les avancements et les goulets d'étranglement au niveau des pays. En outre, un tableau de bord permet de visualiser les résultats en matière d'efficacité de la coopération pour le développement dans les organisations et pays participants et de découvrir les tendances et les évolutions au fil du temps, au niveau tant des pays partenaires que des partenaires du développement.

Plus d'informations sur le cadre de suivi du GPEDC, notamment sur les rapports d'étape et les profils de pays individuels, sont disponibles sur effectivecooperation.org/monitoring-country-progress/making-development-co-operation-more-effective.

De plus, afin de soutenir l'élan politique autour des engagements mondiaux pour une coopération efficace au service du développement, le GPEDC organise également des réunions ministérielles. De telles réunions de haut niveau se sont tenues à Mexico (2014), à Nairobi (2016) et à New York (2019). La prochaine devrait avoir lieu en 2022.

Les parlementaires prennent part à ces réunions et influencent les décisions politiques qui y sont prises, et ce par l'intermédiaire de l'UIP qui représente les parlements au sein du Comité de pilotage du GPEDC. La Déclaration parlementaire de la deuxième Réunion de haut niveau du GPEDC (Nairobi, 2016) définit neuf actions qui doivent promouvoir les parlements pour renforcer l'efficacité de la coopération pour le développement (voir encadré 19 ci-dessous)³⁴.

34 La Déclaration parlementaire de Nairobi est disponible sur archive.ipu.org/splz-f/nairobi16/statement.pdf.

Encadré 19

Les points clés de la Déclaration parlementaire de Nairobi

La Déclaration parlementaire de Nairobi appelle tous les parlements à :

1. Exiger qu'un plan national relatif aux ODD soit élaboré dans chaque pays avec le concours du parlement, et que la législation et les budgets soient mis en conformité avec ce plan.
2. S'assurer qu'une politique nationale de coopération pour le développement soit définie dans chaque pays bénéficiaire et que les parlements jouent un rôle actif dans la définition, le suivi et l'évaluation de ces politiques.
3. Préconiser un accroissement sensible de la coopération pour le développement afin de renforcer les capacités des parlements. Les institutions donatrices doivent être légalement tenues de collecter des données sur leur coopération, afin d'aider les parlements.
4. Appliquer tous les outils institutionnels disponibles pour analyser les dépenses publiques des ressources nationales et étrangères.
5. S'assurer que tous les engagements mondiaux en matière d'aide, notamment le taux de 0,7 pour cent du revenu national brut, sont respectés et que l'aide n'est pas liée.
6. Aider au renforcement des systèmes nationaux d'imposition, coopérer sur les questions fiscales internationales afin de lutter contre l'évasion fiscale et les flux financiers illicites, et soutenir les mesures permettant d'éviter la fuite des capitaux et l'abaissement du taux d'imposition des entreprises.
7. Avant de conclure des partenariats public-privé, s'assurer que toutes les options de financement sont bien prises en compte et que tous les contrats de partenariat sont négociés en toute transparence. Les parlements doivent suivre de près les principaux partenariats public-privé et les accords de financement mixte, les accords internationaux en matière de commerce et d'investissement, les accords fiscaux et les initiatives de réduction de la dette.
8. Exiger un soutien financier accru pour les parlements et une plus grande implication des parlements dans les structures de coordination de la coopération pour le développement.
9. Renforcer la présence du GPEDC au niveau national. Une plateforme nationale du GPEDC doit assurer le suivi de la mise en œuvre de la politique nationale de coopération pour le développement et fournir des données au processus de suivi mondial du GPEDC.

Comment les parlementaires peuvent-ils dynamiser l'action internationale pour une coopération plus efficace au service du développement ?

En tant que représentants élus du peuple, les parlementaires doivent montrer la voie à suivre en encourageant une coopération efficace au service du développement et en veillant à ce que cette coopération aboutisse à des résultats de qualité. Leur rôle consiste également à promouvoir l'intervention d'autres parties prenantes pour accroître l'efficacité de la coopération pour le développement aux niveaux mondial, régional et national. Cette section examine divers moyens pour les parlements et parlementaires de dynamiser l'action en faveur du développement en fonction des différents contextes.

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

A. Renforcer leur participation au GPEDC aux niveaux mondial et national

- Officialiser l'inclusion de parlementaires dans les délégations nationales aux réunions de haut niveau du GPEDC ainsi que dans les concertations et plateformes multipartites nationales sur la coopération pour le développement, et veiller à ce que la représentation parlementaire reflète un vaste éventail d'affiliations politiques.
- Promouvoir la définition d'engagements propres à chaque pays en faveur d'une coopération efficace pour le développement, notamment l'élaboration de plans de mise en œuvre des principes d'efficacité, et travailler à cet effet avec les gouvernements et d'autres parties prenantes. Ces concertations peuvent avoir lieu dans le cadre de l'élaboration, de la consultation ou de l'examen de stratégies nationales de développement durable et de politiques nationales de coopération pour le développement, et/ou des examens nationaux volontaires sur la mise en œuvre des ODD présentés au Forum politique de haut niveau des Nations Unies.
- Promouvoir un suivi régulier de l'efficacité de la coopération pour le développement par l'intermédiaire du processus de suivi du GPEDC, et travailler à cet effet avec le gouvernement et d'autres parties prenantes.

B. Utiliser les données fournies par leur pays pour examiner, analyser et stimuler le programme national visant à accroître l'efficacité de la coopération pour le développement

Comme nous l'avons déjà mentionné, le GPEDC surveille la mise en œuvre des engagements en faveur d'une coopération efficace pour le développement au moyen de 10 indicateurs. S'ils fournissent tous des renseignements utiles sur la manière dont les gouvernements et les partenaires du développement accroissent l'efficacité de leur coopération, quatre d'entre eux ont un intérêt particulier pour les parlements et les parlementaires. En effet, les quatre indicateurs suivants peuvent éclairer leur travail essentiel visant à assurer la transparence de la coopération pour le développement :

- Inscription de l'aide aux budgets (indicateur 6) : la coopération pour le développement est-elle inscrite aux budgets soumis au contrôle parlementaire ?
- Redevabilité mutuelle (indicateur 7) : la redevabilité mutuelle des acteurs du développement est-elle renforcée par le biais d'examens inclusifs ?
- Budgets tenant compte des questions de genre (indicateur 8) : les pays ont-ils mis en place des systèmes transparents pour suivre les ressources publiques allouées à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes ?
- Aide liée (indicateur 10) : à quel montant s'élève l'aide soumise à des conditions favorisant les entreprises et industries du pays donateur ?³⁵

Les parlements doivent faire le point sur ces indicateurs et leur avancement et veiller à ce que leurs gouvernements et partenaires du développement prennent les mesures de suivi nécessaires.

C. Parler d'une seule voix au sein des forums internationaux pour la coopération en matière de développement

Contrairement au pouvoir exécutif, les parlements ne parlent pas toujours d'une seule voix sur l'efficacité de la coopération pour le développement. S'ils parviennent à un consensus pour promouvoir une coopération efficace, tant à l'interne avec leurs propres membres qu'à l'externe avec les acteurs nationaux concernés, les parlements et les parlementaires pourront jouer un rôle plus actif dans les efforts visant à accroître l'efficacité de la coopération pour le développement.

Que peuvent faire les parlements et les parlementaires ?

1. Faire connaître l'enjeu d'une coopération efficace pour le développement

Pour qu'ils puissent jouer un rôle utile dans le programme sur l'efficacité de la coopération pour le développement, les parlementaires doivent d'abord comprendre l'ampleur et la complexité des nombreux problèmes de fond examinés notamment dans ces lignes directrices. Dans cette optique, ils peuvent prendre les mesures suivantes :

- Prévoir une brève présentation des enjeux de la coopération pour le développement dans les programmes d'introduction destinés aux parlementaires nouvellement élus.
- Exiger que tous les parlementaires puissent participer à une séance d'information sur une coopération efficace pour le développement, sur le GPEDC et son cadre de suivi, et, s'il y a lieu, sur les résultats nationaux en matière d'efficacité de la coopération pour le développement.
- Exiger que leur parlement examine et adopte une résolution exposant les engagements pris par leur pays au titre de la coopération pour le développement.
- Inscrire au calendrier parlementaire une audition annuelle (en plénière ou en commission) pour examiner l'avancement des engagements pris au titre de la coopération pour le développement.

2. Créer des groupes interpartis

Dans presque tous les parlements, les parlementaires élus pour le compte d'un parti politique siègent en tant que formation politique propre. Toutefois, dans de nombreux parlements, des parlementaires partageant les mêmes idées ont créé des groupes

³⁵ GPEDC, *Guide du cadre de suivi du Partenariat mondial* (2013), effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2013/10/BusanMonitoringF1FR.pdf.

interpartis afin d'examiner des thèmes présentant un intérêt pour tous (par exemple l'environnement, l'égalité des sexes ou la santé). La formation de tels groupes permet de faire tomber les barrières entre les partis et de promouvoir un dialogue entre les parlementaires qui servira ensuite à forger un consensus. Il s'agit notamment des forums de femmes parlementaires, des groupes de coopération bilatérale et des groupes affiliés à des réseaux mondiaux de parlementaires (par exemple la GOPAC, qui est le réseau parlementaire de lutte contre la corruption).

La création d'un groupe interpartis sur la coopération pour le développement permettrait à des parlementaires de différents bords politiques de faire pression sur le gouvernement pour qu'il avance avec ses engagements et objectifs en matière d'efficacité de la coopération pour le développement, d'enrichir une politique nationale de développement de contributions très diverses, ou de participer au processus de suivi du GPEDC.

3. Élaborer un plan stratégique de développement

De nombreux parlements ont déjà élaboré un plan stratégique de développement. En définissant des principes directeurs, des objectifs stratégiques et des actions prioritaires, un tel plan vise à renforcer les capacités des parlementaires à remplir leur mandat. Aussi, le plan stratégique de développement d'un parlement pourrait mentionner explicitement l'engagement des parlementaires de participer efficacement à la coopération pour le développement. Les parlements peuvent solliciter l'assistance du PNUD, de l'UIP et d'autres partenaires internationaux pour l'élaboration d'un tel plan.

4. Définir un organe de liaison au sein du parlement

Comme il faut s'attendre à ce que différents organes parlementaires participent à la coopération pour le développement, les parlements ont tout intérêt à définir un organe de liaison qui coordonnera et diffusera les informations utiles. Il peut s'agir d'une commission multipartite ou d'un organe parlementaire spécial doté de responsabilités horizontales sur certaines questions et d'un statut très proche de celui d'une commission. Autre option possible, une commission hybride composée de membres des commissions du budget et des finances, des comptes publics, de l'infrastructure et des ressources naturelles. D'autre part, l'organe parlementaire chargé de cette fonction de liaison coordonnerait également les contacts entre le parlement et les structures nationales de coopération pour le développement que nous avons examinées dans les précédentes sections.

D. *Encourager l'engagement des citoyens et faciliter leur participation à la coopération pour le développement*

Les citoyens ont généralement des connaissances limitées sur la coopération pour le développement. Les parlementaires peuvent jouer un rôle essentiel à cet égard en leur expliquant ce qu'est la coopération pour le développement, pourquoi elle est importante et quels résultats ont été réalisés par son intermédiaire. L'engagement des citoyens peut également aider les parlementaires à mobiliser l'important soutien politique dont ils ont besoin pour exercer leur fonction de contrôle sur les questions et processus relatifs à la coopération pour le développement. Les parlements ont différents moyens d'informer les citoyens sur une coopération efficace pour le développement, notamment :

- L'organisation de forums publics locaux. Au sein de sa circonscription ou d'une collectivité locale, un parlementaire ou une commission parlementaire peut organiser des forums publics (formels ou informels) afin de sensibiliser les citoyens et de leur donner la possibilité de s'exprimer sur des questions actuelles en lien avec la coopération pour le développement.
- La conduite de consultations publiques, des plus informelles (forums publics, séances de présentation de rapports, etc.) aux plus formelles (auditions publiques au parlement, par exemple). Les réseaux sociaux et les nouvelles technologies peuvent être mis à profit pour recueillir les réactions du public et pour mener des enquêtes.
- L'établissement de partenariats avec la société civile. En collaborant étroitement avec les organisations de la société civile, les parlementaires peuvent étendre la portée de leur action et donner la possibilité de contribuer à leurs travaux à des personnes qui, autrement, auraient été laissées de côté.

- Sur le site web du parlement, assurer la visibilité des données et processus relatifs à la coopération pour le développement, afin que les citoyens puissent accéder facilement à ces informations.
- Établir et faire connaître le calendrier des activités parlementaires en lien avec la coopération pour le développement (par exemple les réunions des commissions, les rapports à présenter, etc.).

E. Faire en sorte que la coopération pour le développement soit adaptée aux spécificités locales

Pour que la coopération pour le développement soit efficace et que les populations visées en tirent parti, les principes d'efficacité doivent être adaptés aux spécificités locales et les politiques de coopération pour le développement doivent mobiliser les gouvernements infranationaux et régionaux. Lors de la deuxième Réunion de haut niveau du GPEDC, qui s'est tenue en novembre 2016 à Nairobi, les parlementaires se sont engagés à « *décliner [les ODD] en fonction des contextes de [leurs] pays et à les mettre en œuvre par le biais de toutes les structures nationales et de tous les processus parlementaires concernés* »³⁶. En étant profondément ancrés dans les tissus sociaux, politiques et économiques des sociétés, les gouvernements locaux sont idéalement placés pour assurer la participation des populations locales et pour concevoir des services qui contribuent à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des programmes mondiaux de développement. Les autorités locales sont elles-mêmes à la fois des fournisseurs et des bénéficiaires directs d'un volume croissant de flux – financiers et non financiers – de la coopération pour le développement.

Les parlements peuvent contribuer à la contextualisation de la coopération pour le développement en renforçant l'implication des autorités locales. À cet effet, ils peuvent prendre les mesures suivantes :

- Préconiser la participation des gouvernements infranationaux à l'élaboration des stratégies et politiques nationales de développement.
- S'entretenir avec les autorités locales sur les objectifs et indicateurs de développement et déterminer avec elles comment ces objectifs peuvent être adaptés aux contextes régionaux et locaux.
- Encourager les autorités locales et leurs réseaux à participer à l'exercice de suivi du GPEDC et aux plateformes nationales de dialogue.
- Promouvoir une coopération entre les autorités nationales et locales, notamment en observant l'impact des politiques et programmes de coopération pour le développement au niveau local et en instituant des échanges réguliers (par exemple au moyen d'ateliers conjoints).
- Aider les autorités locales à élaborer, mettre en œuvre et contrôler leurs propres programmes de coopération pour le développement et à appliquer les principes d'efficacité de la coopération pour le développement à l'aide financière et à l'assistance technique qu'elles reçoivent de leurs partenaires internationaux.

36 UIP et AWEPA, *Déclaration* (2016) : [archive.ipu.org/cnl-f/200/7\(c\)-r1.pdf](https://archive.ipu.org/cnl-f/200/7(c)-r1.pdf).



Les membres du gouvernement ukrainien applaudissent après le vote par les parlementaires du projet de budget 2020 du Gouvernement lors de la session de la Verkhovna Rada à Kiev (Ukraine), le 14 novembre 2019. © Sergii Kharchenko / NurPhoto

VII. Conclusion : renforcer le rôle des parlements et des parlementaires dans la coopération pour le développement

Pour réaliser le Programme 2030, il faudra non seulement mobiliser davantage de ressources, mais aussi accorder une importance accrue à la *qualité* de la coopération pour le développement.

Comme nous l'avons vu dans ces lignes directrices, la coopération pour le développement est en pleine évolution : tous les jours, de nouvelles approches et de nouveaux processus sont mis à l'épreuve. Si la coopération pour le développement est devenue aussi complexe au fil du temps, c'est notamment parce qu'elle doit répondre à de plus grandes exigences en matière de transparence et de résultats pour le développement.

Les parlements et les parlementaires du monde entier doivent contribuer avec force et en toute connaissance de cause à la réalisation de résultats de développement durables et de qualité pour les peuples et les pays. Or, pour prendre part à la coopération pour le développement et faire en sorte qu'elle contribue efficacement à la réalisation des ODD, les parlements devront en définitive renforcer leurs capacités législative, budgétaire, de contrôle et de représentation.

Ces lignes directrices se veulent une aide à cette vaste entreprise. Pour se tenir au courant des questions de coopération pour le développement, découvrir de nouvelles initiatives, ou simplement se mettre en contact avec des experts et des collègues, les parlementaires sont invités à se rendre sur la Plateforme de connaissances du GPEDC (knowledge.effectivecooperation.org).

Liste des encadrés

- Encadré 1 Que sont les Objectifs de développement durable (ODD) ?
- Encadré 2 En savoir plus sur les moyens d'œuvrer en faveur des Objectifs de développement durable
- Encadré 3 Les accords historiques de la coopération pour le développement
- Encadré 4 De l'efficacité de l'aide à une coopération efficace pour le développement
- Encadré 5 Qu'est-ce que l'aide publique au développement (APD) ?
- Encadré 6 Au-delà de l'APD : le soutien public total au développement durable (TOSSD)
- Encadré 7 Intégration des ODD au Pakistan
- Encadré 8 Les politiques nationales de coopération pour le développement (PNCD)
- Encadré 9 Implication des parlements dans la politique nationale de coopération pour le développement (PNCD ou « politique d'aide »)
- Encadré 10 Les éléments clés et les outils facilitant la responsabilité mutuelle au niveau national
- Encadré 11 Exemples types de mécanismes de redevabilité mutuelle
- Encadré 12 Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des Objectifs de développement durable – Guide à l'usage des parlementaires
- Encadré 13 Compléter les données sur la coopération pour le développement fournies au niveau des pays avec des informations rendues publiques par les acteurs du développement
- Encadré 14 L'Initiative fiscale d'Addis-Abeba (ATI)
- Encadré 15 L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)
- Encadré 16 Que sont les partenariats public-privé (PPP) ?
- Encadré 17 Les principes généraux pour la transparence dans la passation des marchés
- Encadré 18 Le cadre de suivi du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (GPEDC)
- Encadré 19 Les points clés de la Déclaration parlementaire de Nairobi



Union Interparlementaire

Pour la démocratie. Pour tous.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Genève – Suisse
www.ipu.org



Programme des Nations Unies
pour le développement

One United Nations Plaza,
New York, NY 10017
États-Unis d'Amérique
www.undp.org