

# Promouvoir la redevabilité mutuelle

## Coordination de l'aide au Cambodge

Auteur : Interview par Heinz Greijn, Learning for Development, Pays Bas< heinzgreijn@yahoo.co.uk>

**Ces cinq dernières années ont vu le gouvernement cambodgien renforcer la coordination nationale de son aide. Nous avons rencontré S.E. Chhieng Yanara pour nous entretenir avec lui du premier Rapport sur l'efficacité de l'aide, qui dresse un bilan de ce processus.**

En signant la Déclaration de Paris en 2005, un grand nombre de pays et d'organisations de développement multilatérales se sont engagés à accroître l'efficacité de l'aide. Une des idées maîtresses de ce processus est celle de la « redevabilité mutuelle » en vertu de laquelle la réalisation des objectifs de développement nationaux relève d'une responsabilité partagée. À la responsabilité des bailleurs envers les nations en développement correspond une égale responsabilité de ceux-ci envers les bailleurs.

Le Conseil cambodgien de réhabilitation et de développement (CCRD) est le principal organisme public de coordination de l'aide ; ses missions sont de gérer les relations entre le gouvernement et ses partenaires de développement et d'être le chef de file des efforts déployés par le pays pour appliquer la Déclaration de Paris. Son Excellence Yanara est le Secrétaire général du CCRD. C'est lui qui a dirigé la préparation du Rapport sur l'efficacité de l'aide présenté lors de la première réunion du Forum cambodgien de coopération au développement (FCCD) en juin 2007. Ce Rapport sur l'efficacité de l'aide est le premier à s'appuyer sur des données et des preuves empiriques en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide suivant une approche de redevabilité mutuelle.

***Votre Excellence, quels défis le Cambodge doit-il relever pour arriver à une coordination de l'aide plus efficace ?***

Le Rapport sur l'efficacité de l'aide montre que notre pays s'inscrit dans un environnement de l'aide éminemment fragmenté : nous avons plus d'une trentaine de partenaires de développement dont les contributions à notre budget d'assistance sont plus ou moins équivalentes. Dans ces conditions, la majorité d'entre eux souhaitent être étroitement associés aux prises de décisions et participer au dialogue politique, ce qui complique singulièrement le processus décisionnel et accroît les coûts de coordination.

Pour ne rien arranger, la plupart de nos partenaires de développement saupoudrent leur appui dans de nombreux secteurs et projets. Dans certains secteurs, comme l'éducation, la

gouvernance, la santé, le développement rural, l'eau et l'assainissement, ou encore l'agriculture, coordonner cette multitude de partenaires tient de la gageure.

Cette fragmentation phagocyte littéralement les capacités locales. Chaque partenaire de développement cherche à acquérir sa propre expertise dans chaque secteur où il opère, d'où une « concurrence entre les bailleurs » pour accaparer les ressources nationales. Plusieurs fonctionnaires ont quitté leur emploi pour signer des contrats plus alléchants avec des bailleurs. Ceux-ci pressent en outre les fonctionnaires gouvernementaux de se concentrer sur « leurs » projets au détriment de l'ensemble du programme national.

***Quelles ont été les nouvelles structures mises en place par le gouvernement cambodgien pour améliorer la coordination de l'aide, suite à la Déclaration de Paris de 2005 ?***

Nous avons créé le Forum cambodgien de coopération au développement (FCCD) dont la gestion et la présidence incombent uniquement au gouvernement. Il remplace le Groupe consultatif, qui était co-président par la Banque mondiale. Avec ce changement, le leadership et l'appropriation reviennent dans le giron du gouvernement.

Sous la houlette du FCCD, nous avons mis en place des mécanismes de coordination à deux niveaux :

- Les groupes de travail techniques (GTT) tout d'abord, qui facilitent le dialogue autour des dossiers sectoriels et thématiques, principalement à un niveau technique, et s'intéressent surtout à l'allocation des ressources, à leur mise en œuvre et à leur suivi. Chaque GTT est présidé par un haut fonctionnaire et co-facilité par le représentant d'un partenaire de développement.
- À niveau plus élevé, nous avons le Comité de coordination entre le gouvernement et les partenaires de développement (CCGPD), qui se réunit trois fois par an sous la présidence du Ministre de l'économie et des finances et du Vice-président du Conseil pour le développement du Cambodge (CDC). Ce comité traite les dossiers d'un niveau supérieur, souvent liés à la gouvernance ou à des réformes intersectorielles.

***Comment cette structure a-t-elle permis à votre gouvernement de régler la question de la redevabilité mutuelle entre les bailleurs et le secteur public cambodgien ?***

Le concept de redevabilité mutuelle inscrit dans la Déclaration de Paris se limite à la transparence dans l'affectation des ressources et dans la répartition des tâches et des responsabilités entre les partenaires de développement, les pays partenaires et leurs parlements. Mais la redevabilité mutuelle peut aller bien plus loin que le simple échange d'informations ou la simple évaluation des progrès. Elle offre une base objective à un dialogue plus ouvert, à une transparence accrue et à une meilleure compréhension des intérêts des deux parties (bailleurs et pays partenaires).

L'accroissement de la redevabilité mutuelle apparaît dès lors comme un élément essentiel de « l'amélioration » de l'aide, surtout là où elle peut créer les conditions nécessaires à un renforcement plus effectif des capacités. À notre sens, la perspective d'un renforcement des capacités porteur de sens se réduit grandement dès lors qu'il n'existe aucun véritable

mécanisme de redevabilité mutuelle.

### ***Quelles mesures faut-il prendre pour améliorer l'efficacité de l'aide au Cambodge ?***

Ce rapport décrit brièvement la nature et la portée du problème de coordination auquel doit faire face le Cambodge. Il montre que le défi est non seulement formidable, mais indispensable à relever si l'on veut atteindre les objectifs du Plan stratégique national.

En substance, le rapport demande clairement aux partenaires de développement de réduire la fragmentation qui existe actuellement dans la fourniture de leur aide : chacun d'eux devrait réduire le nombre de secteurs auxquels il apporte son aide.

Deuxièmement, il serait temps d'appliquer le Cadre stratégique de gestion de la coopération au développement. Approuvé début 2006, ce cadre institutionnalise la mobilisation des ressources externes et les fonctions de coordination de l'aide et énonce les principes et objectifs directeurs de la gestion de la coopération au développement.

Troisièmement, il faudrait inciter les partenaires de développement à renforcer et à utiliser autant que possible les services publics cambodgiens. Conformément à la Déclaration de Paris, ils devraient s'interdire de créer des structures spécifiquement dédiées à la gestion au jour le jour des projets et des programmes qu'ils financent. Ils devraient en outre adopter des démarches plus programmatiques, qui tiennent compte de la stratégie de développement du pays et qui soient pilotées par le gouvernement cambodgien. Du côté cambodgien, nous devons améliorer notre leadership et notre encadrement. Nous devons aussi apprendre à dire « non » aux approches de nos partenaires qui ne respectent pas les priorités fixées par notre gouvernement.

### ***Quelles leçons tirez-vous des recherches menées en vue du Rapport sur l'efficacité de l'aide ?***

Notre nouvelle structure de coordination se caractérise notamment par le fait que nous analysons désormais l'efficacité de nos partenaires de développement au moyen d'une analyse quantitative. Le Rapport sur l'efficacité de l'aide montre par exemple que les partenaires de développement engagent leurs fonds conformément à notre plan stratégique national de développement, mais que les décaissements réels agrégés sont moins alignés sur nos priorités nationales, ce qui peut créer des contraintes d'absorption ou d'autres pressions sur les systèmes publics.

Le recueil des données préparatoires a révélé trois grands problèmes. Premièrement, il apparaît que peu de partenaires de développement disposent de systèmes d'information leur permettant d'obtenir rapidement des informations sur les projets qu'ils financent.

Deuxièmement, le gouvernement comme les partenaires de développement ont encore beaucoup à faire du point de vue de la sensibilisation et du changement des mentalités s'ils

veulent appliquer entièrement l'agenda de la Déclaration de Paris.

Le troisième problème est lié à la gestion des données et des systèmes d'information publics : il faudra simplifier et harmoniser le recueil et le partage de données dans le cadre des réformes en cours et du travail sectoriel et thématique y afférent.

### ***Comment comptez-vous apporter un suivi à ce processus ?***

Les parties prenantes de l'aide au Cambodge pourront bientôt avoir accès à des informations actualisées, assorties d'indicateurs sur l'efficacité de l'aide, via le site web du CCRD. Elles y trouveront des profils sectoriels reprenant les principales données de l'appui extérieur afin de donner un aperçu de la nature du défi qui se pose dans chaque secteur en termes de coordination de l'aide. Chaque profil donnera :

- les indicateurs de la Déclaration de Paris pour les projets dudit secteur ;
- les dix principaux projets. Dans la plupart des cas, ceux-ci représentent une part importante de l'aide totale décaissée dans le secteur en question (75% dans le secteur des infrastructures et de l'éducation, 60% dans le secteur agricole). On peut en déduire qu'une concentration prioritaire des efforts de coordination de l'aide en direction de ces projets, dans le cadre d'une approche programmatique, se solderait rapidement par des gains en impact et en efficacité ;
- le nombre total des projets dans les secteurs et sous-secteurs. Ces résultats laissent à penser que les coûts de transaction de l'aide ne sont pas soutenables au niveau des sous-secteurs et que les efforts de coordination de l'aide des bailleurs parasitent les activités essentielles du gouvernement, notamment l'élaboration des politiques, la mise en œuvre et le suivi des programmes.

### ***Croyez-vous que les bailleurs suivront les recommandations inscrites dans le rapport ?***

Lors de la réunion du FCCD de juin 2007, les partenaires de développement ont salué ce qu'ils ont appelé un « rapport de grande qualité », dont l'analyse et les conclusions fournissent « un certain nombre d'orientations que nous devrions tous suivre ». La mise en œuvre des cadres politiques existants est sans doute le principal défi qui nous attend ; aussi la déclaration conjointe adressée par les partenaires de développement au FCCD me donne-t-elle des raisons d'y croire. Nous avons hâte de resserrer nos liens avec nos partenaires pour appliquer les recommandations du rapport.

## Liens :

Conseil cambodgien de réhabilitation et de développement  
<http://cdc.khmer.biz> et  
<http://www.cdc-crdp.gov.kh>

## Ressources :

[«The Cambodia Aid Effectiveness Report 2007»](#), Conseil cambodgien de réhabilitation et de développement, Conseil pour le développement du Cambodge

H.E. Chhieng Yanara et P. Courtnadge (2006)

«*Mutual Accountability: An imperative for capacity development?*» Document présenté lors de la réunion «Capacity Development: Let the evidence speak» organisée à Madrid en novembre 2006 par le PNUD et le gouvernement espagnol

[Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide](#)