



Le rôle de chef de file :

▷ RAPPORT FINAL

l'expérience de l'aide publique au développement de la France

Cette série « Évaluations conjointes » présente les résultats d'évaluations conjointes de projets, de programmes ou de politiques publiques auxquelles l'AFD a participé avec certains de ses partenaires

Avertissement. Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de leurs auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement et du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Direction de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

Dépôt légal : 3^e trimestre 2010.

ISSN : 2104-8207

Graphisme : Solange Münzer

Crédit photo : Eric Thauvin, AFD.

Mise en page : Ferrari/Corporate – Tél. : 01 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot

Le rôle de chef de file :
l'expérience
de l'aide publique
au développement
de la France

Comité de pilotage

Présidence

- Jean-François ARNAL – Système d'information et organisation – AFD

OCDE

- Hubert DE MILLY – Conseiller efficacité de l'aide, CAD-OCDE

MAEE

- Marie Odile BLANC – Pôle pilotage stratégique de l'aide, direction générale de la mondialisation (DGM)
- Jean-Luc FRANÇOIS – Sous-direction de la sécurité alimentaire et du développement économique (DGM)
- Antje GOELLNER-SCHOLZ – Pôle pilotage stratégique de l'aide (DGM)
- Alain MASSETTO – Pôle développement humain (DGM)
- Serge SNRECH – Pôle pilotage stratégique de l'aide (DGM)
- Laure VALETTE – Pôle de l'évaluation (DGM)
- Daniel VOIZOT – Pôle de l'évaluation (DGM)
- Hubert DOGNIN – Direction Afrique et Océan indien

AFD (Agences)

- Vincent DOUILLET (AFD/Mali)
- Benoît LEBEURRE (AFD/Ghana)
- Bruno LECLERC (AFD/Mozambique)
- Pascal THIAIS (AFD/Niger)

AFD (Siège)

- Christian BARRIER – division Education
- Geneviève VERDELHAN-CAYRE – division Education
- Cécile GILQUIN – division Eau et assainissement
- Laurence BRETON-MOYET – division Environnement et équipement
- André POUILLES-DUPLAIX – département technique opérationnel
- Virginie LEROY-SAUDUBRAY – département géographique – Afrique
- Gildaz EVIN – département du Pilotage stratégique
- Armand RIOUST de L'ARGENTAYE – département du Pilotage stratégique
- Pascal BROUILLET – département de la Recherche – division Évaluation et capitalisation
- Lionel CAFFERINI – département de la Recherche – division Évaluation et capitalisation
- Jean-David NAUDET – département de la Recherche – division Évaluation et capitalisation

Rédacteurs (Bureau des opérations internationales – BOI)

- Emmanuel DELLOYE
- Christian FUSILLIER
- Didier NECH

Cette évaluation est commanditée conjointement par le ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et par l'Agence Française de Développement (AFD). Elle s'inscrit dans le cadre de la contribution française aux efforts internationaux pour une amélioration de l'efficacité de l'aide au développement.

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier les membres du comité de pilotage de l'étude qui ont suivi le travail d'évaluation et ont apporté leurs commentaires et leurs suggestions constructives au cours des différentes étapes, et ceux du groupe de réflexion qui ont fourni d'utiles contributions.

Merci également à toutes les personnes qui, dans les pays d'études comme dans les sièges, ont accepté de consacrer du temps à ce travail.

Sommaire

Synthèse	7
Introduction	26
<hr/>	
1. Problématique, définitions et degré de prise en compte du chef de filât	29
<hr/>	
1.1	Problématique 29
1.2	Définitions et champs d'application 31
1.3	Degré de prise en compte de la mission de chef de file * dans les documents de stratégie 37
1.4	Déterminants de la mission de chef de file 39
<hr/>	
2. Pratiques du chef de filât et impacts sur l'efficacité de l'aide	41
<hr/>	
2.1	Dimensions diplomatique et politique du chef de filât 41
2.2	Dimensions technique et financière du chef de filât 63
2.3	Efficacité du chef de filât 73
2.4	Reproductibilité et viabilité 82
<hr/>	
3. Recommandations	83
<hr/>	
3.1	Recommandations à caractères stratégique et opérationnel 84
3.2	Recommandations à caractères méthodologique et organisationnel 89
<hr/>	
Liste des abréviations	102
Liste des annexes	104

* Les termes « chef de file » et « chef de filât » sont utilisés indistinctement dans le texte qui suit.

Synthèse

La mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris et du Forum d'Accra sur l'efficacité de l'aide repose en partie sur la construction d'une architecture de l'aide, dans chaque pays partenaire, qui doit permettre à la fois une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds et des relations efficaces et constructives entre ces derniers et les autorités nationales. C'est dans ce cadre que la présente étude inscrit la question du chef de filât.

Les situations de chef de filât sont très diverses et couvrent toute une gamme de responsabilités et d'enjeux. Dans la très grande majorité des situations observées, le terme « chef de file » est simplement synonyme de « pilote d'un groupe de travail ».

Des expériences étudiées, on retire que l'efficacité optimum du dispositif du chef de filât n'est possible que lorsqu'un ensemble de conditions favorables sont réunies :

- l'engagement des membres du groupe de travail, l'appui à la conception et à la mise en œuvre des politiques sectorielles sous la responsabilité des gouvernements ;
- l'engagement actif et conjoint des autorités nationales et d'un « noyau dur » de partenaires de coopération qui jouent le jeu de la concertation, dans un esprit de construction et de collaboration ;
- l'engagement actif dans la durée, et les avantages comparatifs du candidat à la mission de chef de file et une vision claire et partagée des sujets qu'il veut faire progresser en priorité pendant la durée de son mandat de chef de file.

Les leçons de l'étude, tirées de l'analyse d'une cinquantaine de cas de l'expérience française et de trois missions de terrain (Burkina Faso, Cameroun, Mozambique), montrent que ces conditions sont rarement réunies. Les constructions en cours sur les différents axes de la Déclaration de Paris et du Forum d'Accra, de même que les travaux en matière de division du travail, progressent lentement et de façon très hétérogène selon les contextes, d'un pays à l'autre ou d'un secteur à l'autre dans un même pays.

La mission de chef de file peut de ce fait se fixer des ambitions plus limitées. Des bonnes pratiques ont été relevées ; elles déterminent pour le chef de filât des objectifs allant du plus basique (la cartographie des interventions des différents partenaires), au plus complexe (construction et consolidation dans le temps d'une bonne organisation des responsabilités et du travail entre les différents partenaires).

Ces ambitions « intermédiaires » du chef de filât peuvent présenter le danger de détourner les groupes de travail de leur substance sectorielle pour focaliser l'attention sur l'administration de l'aide, mais l'étude considère que cette étape d'organisation est utile et nécessaire pour espérer par la suite une action efficace sur le développement d'un secteur. Plusieurs conditions restent incontournables : au minimum un engagement réel et certaines compétences sectorielles des partenaires.

Pour un acteur de la coopération, la mission de chef de file – temporaire du fait du caractère tournant de ces missions – ne peut être qu'un des volets de son engagement actif dans la durée au sein d'un groupe de travail sectoriel ou thématique. Sa mission de chef de file ne peut être conçue qu'au service des autres partenaires du développement, et non comme le vecteur d'une influence individuelle. Dans les situations « matures », l'enjeu peut être la participation active et visible aux politiques publiques.

Dans d'autres situations, l'enjeu peut être de favoriser la convergence entre les bailleurs de fonds et entre ces derniers et le gouvernement.

D'autres missions de chef de file ont des enjeux très faibles : un cas de figure où les agences de coopération se doivent d'assumer la mission à tour de rôle.

1. Problématique, définitions et degré de prise en compte du chef de filât

Un corps conceptuel en construction

La question du chef de filât fait partie de la problématique globale de l'efficacité de l'aide, et particulièrement de la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris et du Forum d'Accra. En d'autres termes, la mission, les fonctions, les modalités liées à la mission de chef de file ne sont pas détachables de la problématique globale. Les paramètres qui vont être utilisés pour délimiter la mission reposent largement sur le degré d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation dans le pays concerné.

La mission de chef de file, les responsabilités assumées, les contenus et les activités vont être beaucoup plus étendus dans les pays où l'architecture de l'aide est très élaborée.

Différents documents à caractère stratégique et/ou technique abordent le chef de filât et fournissent des éléments de définition, parmi lesquels :

- le « *Code de conduite sur la division du travail* » de l'Union européenne (UE), qui liste onze principes opérationnels pour une meilleure répartition des tâches entre donateurs, et un guide (tool kit) qui fait état de quatre catégories de relations entre les bailleurs de fonds ;

- le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du Comité d'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (CAD-OCDE), qui a produit en mars 2009 les *Huit principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division du travail et la complémentarité*.

Le chef de filât, qui s'analyse comme un des outils concrets de la division du travail, demeure toutefois encore assez absent en tant que tel des nombreux travaux et initiatives en faveur de l'efficacité de l'aide. De même, la littérature est assez pauvre sur l'outil « groupe de travail » alors que la mission de chef de file est intimement liée à cet outil. Dans la très grande majorité des situations observées, le terme « chef de file » est, comme il a été expliqué plus haut, synonyme de « pilote d'un groupe de travail ».

L'existence de « chefs de file de cofinancement » revêt des caractéristiques spécifiques. Ce cas particulier obéit à des règles bien délimitées et cadrées par des accords formels entre les différents partenaires. Dans la pratique, ces situations posent principalement la question de l'harmonisation des procédures, surtout pour le cofinancement de projets où le chef de file est obligé de s'aligner sur les procédures les plus exigeantes de chacun des cofinanciers.

L'étude s'est focalisée sur la première catégorie de chef de filât « pilote d'un groupe de travail » et propose la définition suivante :

Le chef de file est un bailleur de fonds mandaté par ses pairs, ayant l'autorité d'agir au nom d'un ou de plusieurs bailleurs de fonds sur la base du mandat sectoriel ou thématique qui lui a été confié. Dans le cadre de son mandat, limité à un ou deux ans, il mettra en œuvre l'organisation et les outils adaptés à une amélioration de la coordination inter-bailleurs afin de faire progresser le secteur ou la thématique en termes de politiques, de financement, de production opérationnelle et de renforcement des capacités des partenaires. Le chef de file sera le point focal entre le gouvernement partenaire et les bailleurs de fonds du secteur ou de la thématique.

Une expérience et des pratiques

Si les essais de définition sont incomplets, il existe en revanche d'importantes productions documentaires dans la plupart des pays où l'architecture de l'aide est poussée¹. Celles-ci sont éminemment dépendantes du contexte et découlent d'initiatives très variées pilotées dans les pays partenaires par des responsables de la Commission européenne, du *Department for International Development* (DFID, Royaume-Uni), de la France, des Pays-bas, de l'Allemagne ou du Canada. Elles suivent toute une gamme de supports, accords formels entre les bailleurs de

¹ Le Burkina Faso, le Ghana, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie sont souvent cités dans cette catégorie. Dans les pays « orphelins de l'aide », l'architecture de l'aide est au contraire embryonnaire.

fonds et/ou entre le gouvernement et ses partenaires techniques et financiers : “*Memorandum of Understanding*” (MoU, mémoires d’entente) et documents techniques tels que : termes de référence de groupes de travail, termes de référence du chef de file, etc.

Ces travaux précisent de nombreux aspects de la mission de chef de file touchant notamment à la répartition des responsabilités (entre le gouvernement, les partenaires techniques et financiers et le chef de file), au rôle et au mandat du chef de file, aux responsabilités et aux fonctions qu’il assume, aux activités pratiques dont il a la charge. Ils constituent un vaste *corpus* d’expériences, de bonnes pratiques et d’outils auquel le chef de file peut se référer.

La question qui se pose pour les acteurs n’est cependant pas tant de disposer d’une définition et/ou d’un modèle standard, que de bénéficier d’un ensemble d’informations et de références suffisant pour ne pas devoir réinventer chaque fois ce qui a été testé ailleurs avec succès. L’étude a constaté que la diffusion de l’information est rarement organisée formellement, et que les agences en charge d’un chef de filât improvisent localement en fonction des expériences et des contacts de chacun.

Les clés du succès de la mission dépassent cependant la stricte prise en main des responsabilités inhérentes au chef de filât. Elles tiennent en particulier à une solide connaissance du secteur et à une vision de son développement suffisamment argumentée et « partageable » pour emporter l’adhésion des autres acteurs.

La prise en compte des missions de chef de file dans les documents stratégiques des institutions

Les DCP / Documents cadres de partenariat (accord de coopération entre la France et un pays partenaire) présentent désormais systématiquement les stratégies d’aide des autres bailleurs et l’articulation des actions françaises avec celles des autres intervenants de l’aide internationale, mais les situations de chef de filât sont très rarement citées, et l’implication dans le sens de l’efficacité de l’aide apparaît plus en termes de positionnement global que sous la forme d’injonctions spécifiques, de directives claires, ou d’objectifs à atteindre.

Certains cadres d’intervention pays (CIP)² de l’AFD ne mentionnent l’alignement et l’harmonisation qu’au niveau des grands principes (exemple du Cameroun), ou citent ponctuellement la participation à des groupes de travail sectoriels. Plusieurs CIP laissent au contraire une large place aux questions d’harmonisation et d’efficacité de l’aide et présentent l’architecture de l’aide et les mécanismes de l’aide budgétaire globale comme un instrument puissant d’harmonisation, et les interventions françaises dans le cadre de groupes de travail sectoriels en tant que partenaire actif ou chef de file.

2 Cadre des interventions pays qui réunit et explicite les déterminants de la stratégie et des interventions de l’AFD dans un pays donné.

La situation se présente différemment dans le domaine des cofinancements, grâce à l'initiative de reconnaissance mutuelle mise en œuvre par l'AFD, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW, coopération allemande) et la Banque européenne d'investissement (BEI). L'objectif de confiance mutuelle sur une, plusieurs ou toutes les phases du cycle du projet se traduira par la reconnaissance par chaque institution des procédures et standards des autres institutions, afin de rendre possible la délégation des processus d'identification, de mise en œuvre et de suivi des projets à l'une d'entre elles désignée comme chef de file. Le chef de filât est au centre de cette initiative de division du travail et d'harmonisation des procédures.

Les autres coopérations bilatérales rencontrées à l'occasion des missions de terrain souffrent dans l'ensemble des mêmes lacunes et reçoivent peu de directives des sièges sur la question du chef de filât au-delà de « *chercher à être chef de file dans les secteurs prioritaires* » (*sic*). Or cette injonction se heurte au principe de la rotation des chefs de file, qui pèse précisément le plus dans ces secteurs prioritaires où l'architecture de l'aide est très structurée.

Cependant, pour les Pays-Bas, le DFID, la Finlande, la Suède ou encore le Canada, un dialogue est systématiquement engagé aux plans stratégique et opérationnel entre le terrain et le siège pour les missions de chef de file jugées importantes, débouchant sur la décision de s'engager et sur une programmation permettant la préparation des agents et la mobilisation des moyens techniques et financiers nécessaires.

La Commission européenne, la Banque africaine de développement (BAD) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont mieux intégré la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et les questions de division du travail dans leurs stratégies. Les actions de coordination de l'aide et les missions de chef de file font en effet clairement partie des attributions des agents sur le terrain et de l'évaluation de leur travail en fin d'année.

2. Pratiques du chef de filât et impacts sur l'efficacité de l'aide

Une dimension diplomatique et politique

Contribution de l'exercice du chef de filât à la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide

Le chef de file d'un groupe de travail a deux grands objectifs :

1. améliorer la concertation et l'harmonisation des interventions des bailleurs dans le cadre des politiques nationales (Harmonisation, Alignement)³ ;

³ Harmonisation, Alignement, Appropriation, Gestion axée sur les résultats et Responsabilité mutuelle sont les grands principes de la Déclaration de Paris.

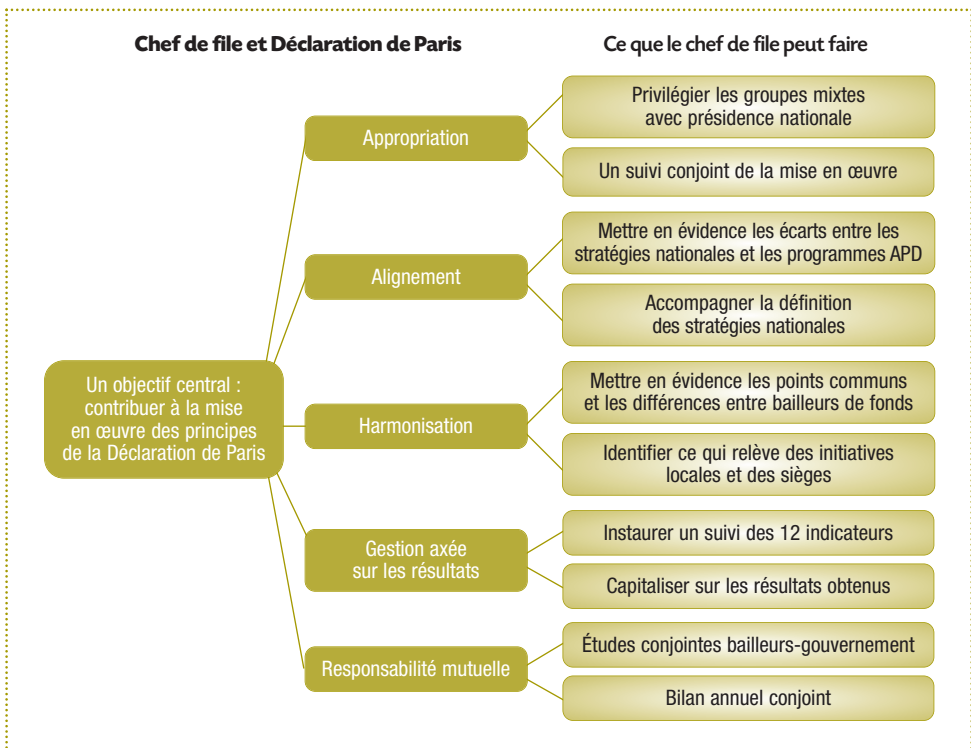
2. contribuer à l'amélioration des politiques nationales et aider les partenaires nationaux à une meilleure gestion et mise en œuvre de ces politiques dans un cadre concerté

(Appropriation, Gestion axée sur les résultats, Responsabilité mutuelle).

Si le chef de file dispose d'un cadre de politique nationale et si les principaux bailleurs de fonds s'engagent à coopérer, il peut atteindre le premier objectif sans le concours – et même sans une participation – des partenaires nationaux.

Ce n'est pas le cas pour le deuxième objectif : le chef de file et son groupe de travail ne peuvent pas progresser seuls. Les partenaires nationaux doivent obligatoirement s'investir. Dans le cas où le partenaire national montre sa volonté à s'engager, les bailleurs de fonds devraient pratiquer une politique d'ouverture systématique des groupes de travail aux partenaires nationaux, le chef de file devant les aider à assurer le pilotage. Les travaux avec le partenaire seraient alors centrés sur une gestion axée sur les résultats, ce qui implique un dispositif de suivi. Des moyens d'appui au partenaire sont alors à prévoir.

Contributions du chef de file à l'efficacité de l'aide



Source : auteurs.

Prise en compte concertée des objectifs, des enjeux et des risques entre les acteurs de terrain et les sièges : leçons de l'expérience française

Les objectifs, les enjeux et les risques sont insuffisamment analysés. Les objectifs et les enjeux ne sont explicites que lorsque le chef de filât porte sur un secteur de concentration (l'éducation, l'eau, etc.) ou sur un domaine stratégique (aide budgétaire globale par exemple). En dehors de ces cas, et faute de cadre de référence, ils sont multiples, disparates, peu explicités et insuffisamment concertés. La concertation existe généralement en interne sur le terrain, même si elle n'obéit pas à un processus formalisé, mais très peu entre le terrain et le siège.

On relève aussi des décalages entre les perceptions des acteurs du terrain - qui considèrent de plus en plus le chantier de l'efficacité de l'aide et la participation active à la coordination et à la concertation comme des enjeux importants - et les orientations des sièges qui sont peu concrètes sur cette dimension (pas de stratégie pays en la matière, pas ou peu de moyens spécifiques dédiés).

D'autres enjeux comme la visibilité et l'influence sont des éléments incontournables du discours, mais leurs contenus ne sont pas explicités. Pour les missions de chef de file, ces questions sont délicates dans la mesure où dans la quasi-totalité des cas la position de chef de file est tournante, avec un mandat d'un an. La visibilité et l'influence changent de nature avec l'accroissement des liens et des approches conjointes entre les bailleurs de fonds, et entre ces derniers et les gouvernements.

La recherche de visibilité dans le cadre d'un chef de filât s'oriente vers la reconnaissance du gouvernement, celle des autres bailleurs de fonds et vers une reconnaissance élargie dans les cas d'ouverture des groupes de travail à la société civile et aux ONG. La recherche d'influence consiste en général à prioriser un ou deux sujets qu'il apparaît fondamental de faire progresser de façon significative pendant le mandat.

Ces approches doivent faire l'objet d'une réflexion plus approfondie et concertée, et doivent tenir compte de la suite des événements au-delà de la mission de chef de file (transmission à un partenaire de confiance et partageant un maximum d'orientations, moyens permettant de garantir un rôle actif dans le groupe).

Les risques ne donnent pas davantage lieu à des évaluations systématiques. Ils sont de deux ordres : ceux qui relèvent du contexte (pays, secteur) qui devraient être évalués systématiquement, et ceux qui relèvent de l'exercice de la mission de chef de file si les conditions de succès n'étaient pas réunies.

Pourquoi et comment devient-on chef de file ?

Quatre motifs principaux se dégagent :

1. *l'inscription dans les principes de la Déclaration de Paris* (la recherche d'une amélioration de l'efficacité de l'aide, et donc des programmes et projets mis en œuvre, passe par une implication dans les groupes sectoriels ou transversaux qui vont travailler à une meilleure coordination entre bailleurs et à l'établissement de relations de partenariat mieux construites avec le gouvernement partenaire) ;
2. *une volonté d'investissement du bailleur de fonds* dans les orientations et décisions relatives à ses secteurs de concentration ;
3. *une volonté d'influence, de visibilité* et donc de reconnaissance du bailleur de fonds vis-à-vis des autres agences de coopération et du gouvernement partenaire ;
4. *la conjonction de plusieurs facteurs* à un moment donné (la compétence et la motivation fortes d'un cadre en agence ou au Service de coopération et d'action culturelle – SCAC – qui va provoquer l'engagement dans le chef de filât avec l'aval de ses pairs, l'opportunité de reprise ou de relance d'un secteur en sommeil).

Tous les chefs de filât ont vocation à être « tournants », après un ou deux ans d'exercice.

On peut donc devenir chef de file de manière *mécanique*. Cependant, les études de cas montrent trois modes « d'entrée » dans la mission de chef de file, qui ont ou peuvent avoir une incidence sur « l'ordre de passage » des membres d'un groupe de bailleurs de fonds à la mission de chef de file que nous avons qualifiés de *naturel*, *mécanique* ou *prise d'initiative*. Ces conditions d'entrée influencent la décision de s'engager ou non dans un chef de filât.

Optique partenariale

Entre bailleurs de fonds et partenaires nationaux. Les situations et les contextes sont très différents les uns des autres : le degré d'engagement et la volonté du gouvernement partenaire dans la mise en œuvre des grands principes de la Déclaration de Paris et du Forum d'Accra font toute la différence et conditionnent pour une grande part la capacité du chef de file (et du groupe qu'il pilote) à obtenir des résultats concrets.

Plusieurs pays manifestent une réelle volonté à s'engager dans la dynamique de l'architecture de l'aide et « jouent le jeu » du partenariat avec le chef de file, véritable point focal. Dans la majorité des cas, cependant, beaucoup reste à faire. Le rôle de chef de file sera très différent selon la façon dont le partenaire national gère sa relation aux partenaires techniques et financiers.

On constate d'importantes différences de fonctions et de positionnements entre le chef de filât exercé dans les pays les moins avancés (PMA) et dans les pays à revenu intermédiaire (PRI). Dans ces contextes de PRI, les situations étudiées portent sur des chefs de filât de cofinancement de projets d'investissement lourd présentant des enjeux politiques importants pour le partenaire national.

Dans ces contextes, les bailleurs de fonds n'ont pas de rôle particulier dans la stratégie sectorielle, entièrement pilotée par le partenaire national. Dans les relations avec les autres bailleurs, l'harmonisation des procédures est le principal sujet de dialogue avec l'objectif de concilier des exigences différentes en matière de garanties, de sûretés, de procédures de passations de marchés, etc.

On recense plusieurs freins au développement de relations partenariales constructives : des gouvernements partenaires aux prises de décisions très centralisées bloquant les initiatives et capacités de décision des cadres qui sont les interlocuteurs des chefs de file ; des bailleurs de fonds faisant peu d'efforts pour ouvrir les groupes de travail à la partie nationale ; des cadres nationaux sous payés et peu motivés ; etc. Les mouvements fréquents à la tête des ministères et dans les organigrammes sont également souvent cités comme autre source de difficulté.

Entre bailleurs de fonds. Un engagement réel et transparent des bailleurs de fonds est indispensable pour qu'un groupe de travail fonctionne et pour qu'un chef de file puisse jouer pleinement son rôle. Les observations de l'étude montrent que l'on peut schématiquement distinguer trois types d'attitudes :

1. des bailleurs de fonds qui s'excluent de la concertation, et se cantonnent à une position d'observateur, préférant engager leurs moyens selon leurs propres logiques ;
2. des bailleurs de fonds qui s'investissent dans les plateformes de concertation, mais ne jouent pas complètement le jeu et tentent de les utiliser pour imposer leurs propres visions ;
3. des bailleurs de fonds qui cherchent à valoriser les cadres de concertation et à exploiter les possibilités offertes par les approches conjointes. Dans les groupes de travail structurés, il s'agit d'un « noyau dur ». (Les coopérations européennes – Allemagne, Belgique, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni, etc. – sont de bons exemples de cette attitude positive).

Éléments d'évaluation

Contribution de l'exercice du chef de filât à la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide

L'exercice du chef de filât est globalement considéré comme une réelle possibilité de progrès vers une meilleure efficacité de l'aide et comme un des moyens de consolider les objectifs d'influence et de visibilité de la coopération quand certaines conditions sont réunies, quand les enjeux et les attentes de l'exercice sont bien qualifiés et quand l'investissement dans le secteur dépasse le cadre strict de l'exercice de la mission de chef de file pendant un à deux ans.

Cohérence interne à la coopération française. En ce qui concerne la cohérence « thématique », l'évaluation constate que les chefs de filât exercés sont le plus souvent en lien direct avec les secteurs de concentration déclinés dans les documents de partenariat.

Les chefs de filât exercés par la coopération française s'orientent aussi en partie dans des domaines à fort enjeu pour la Déclaration de Paris ou le Programme d'action d'Accra – AAA – (notamment l'aide budgétaire et l'approche programme, qui mobilisent les sièges du MAEE, de l'AFD et du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi – MINEIE). La cohérence thématique est donc avérée.

Quant à la cohérence « de dispositif », on constate une bonne articulation et répartition des tâches entre les différents niveaux du dispositif de coopération sur le terrain. Plusieurs points posent cependant question et pourraient sans doute être améliorés à l'avenir.

- Dans certains groupes de travail, la France est représentée par le SCAC, l'AFD et un ou plusieurs agents du MINEIE (comme dans le Comité multi-bailleurs au Cameroun). Cette abondance de représentation s'explique mal, d'autant plus que le Représentant résident du PNUD, dans l'exemple cité du Cameroun, représente à lui seul les 18 agences des Nations unies ;
- Plusieurs cas montrent des formes de « substitution » entre l'AFD et le MAEE, l'AFD étant le « poids lourd » sectoriel et le chef de file étant le SCAC. Si un tel montage peut paraître pratique, il est cependant peu logique : le chef de file SCAC n'a en effet pas la possibilité de décider pour l'AFD, ni de parler en son nom lors des contacts avec les autorités nationales.

Une dimension technique, opérationnelle et financière

Fonctions, activités, outils et moyens du chef de file

Les fonctions d'un chef de file sont liées aux responsabilités assumées et donc au mandat dévolu. La maturité du contexte a une influence déterminante : contexte pays (et le degré de

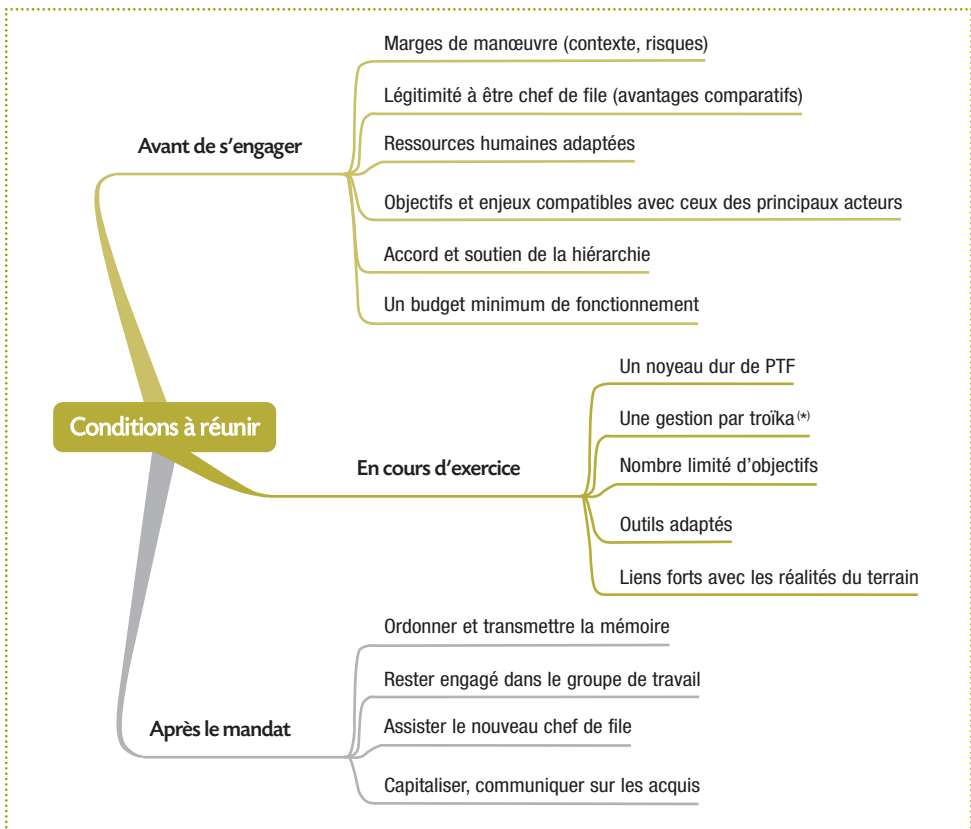
construction de l'architecture de l'aide), contexte sectoriel (l'existence et la qualité de la politique et des stratégies sectorielles), contexte du groupe de travail (embryonnaire ou structuré, nombre de bailleurs impliqués, etc.).

Les fonctions peuvent être classées en trois grandes catégories : fonctions à caractère stratégique, fonctions organisationnelles et fonctions de communication. Selon la maturité du groupe de travail et/ou son poids dans l'architecture de l'aide, un nombre réduit, une part importante ou toutes ces fonctions pourront être assumées.

Une série de paramètres conditionnent le succès d'une mission de chef de file, en amont, pendant l'exécution de la mission et pour la préparation de la suite des événements quand celle-ci doit être transmise à un nouveau chef de file.

Ces conditions se présentent comme suit :

Conditions du succès d'un chef de file



(*) Dispositif qui permet au chef de file d'être assisté de son prédécesseur et de son successeur.

Source : auteurs.

Pour inventorier les activités et les outils du chef de file, on peut citer l'exemple du groupe de travail Environnement au Mozambique, qui comprend le portefeuille complet des activités :

Connaissance du secteur et informations :

- liste des bailleurs membres du groupe ;
- cartographie des activités des bailleurs ;
- descriptif détaillé des projets.

Organisation des responsabilités mutuelles et du travail :

- termes de référence du groupe de travail ;
- plan d'action comportant les objectifs, les actions, la répartition des rôles et le calendrier ;
- cadre pour fixer l'ordre du jour des réunions et agenda des réunions des bailleurs ;
- cadre pour fixer l'ordre du jour des réunions et agenda des réunions bailleurs – gouvernement.

Communication :

- compte-rendu de chaque réunion des bailleurs ;
- compte-rendu de chaque réunion bailleurs – gouvernement ;
- organisation de séminaires ;
- rapport final d'activité (du chef de file).

Approche stratégique :

- rapport pour la revue conjointe ;
- élaboration et rédaction de deux synthèses présentant la vision des bailleurs.

En ce qui concerne les outils du chef de file, les cas du Mozambique et du Ghana fournissent une base de référence solide, compte tenu des efforts de capitalisation réalisés. D'autres apports sont sélectionnés dans la base documentaire de l'étude⁴.

Les outils mis en place ont plusieurs utilités ; ils permettent notamment :

- une bonne visibilité de l'architecture de l'aide, en fournissant un support de travail permettant aux différents partenaires de raisonner leurs choix ;
- une meilleure connaissance du fonctionnement et des activités des groupes de travail avec la réalisation d'un suivi et d'actualisations dans la durée ;
- un suivi des performances et la mise en place de mesures correctives éventuelles.

4 Cf. annexes dans le CD-ROM joint ou sur Internet : <http://evaluation.afd.fr>

Les moyens nécessaires pour conduire une mission de chef de file consistent en des ressources humaines adaptées et des moyens techniques et financiers.

Dans de nombreux cas étudiés, le temps de travail et l'investissement nécessaires à la mission de chef de file sont décrits comme « importants » à « très importants », pouvant représenter selon la nature du chef de filât et le secteur concerné entre 20 % et 80 % du temps de travail de la ou des personne(s) qui s'y engage(nt).

La charge de chef de file entre en compétition avec les autres missions des équipes en poste et est donc difficile à gérer pour les petites équipes. La Finlande, qui a pris en 2009 la position de chef de file du G19 (groupe des 19 PTF qui contribuent à l'aide budgétaire globale) au Mozambique, s'implique au niveau de l'ambassadeur, du chef de coopération, de deux membres de l'équipe à plein temps (dont la responsable finlandaise du chef de file du groupe des économistes), et se préparait depuis deux ans à cet exercice. Ce choix a impliqué pour la Finlande de renoncer à son intention de gérer le chef de filât du groupe de travail Agriculture à partir de mai 2010.

Il n'est pas toujours prévu de budget particulier qui permette au chef de file d'accomplir son mandat (secrétariat, éventuelles locations de salles, organisation d'événements, visites de terrain, mobilisation d'expertise, etc.).

Plusieurs coopérations, notamment néerlandaise, allemande et britannique, anticipent généralement assez bien la mobilisation de ces moyens. Ce n'est pas le cas de la France pour laquelle cet aspect est un réel point faible.

De l'avis général, les assistants techniques ne peuvent jouer un rôle dans les enceintes de concertation de l'architecture de l'aide qu'à la demande du gouvernement, et en appui à ce dernier mais en aucun cas dans le groupe de concertation inter-bailleurs.

Les assistants techniques sont cependant considérés comme des personnes ressources importantes dans plusieurs des groupes de travail étudiés : leur connaissance du secteur, des acteurs et du terrain est souvent mise à profit.

Bonnes pratiques

Bonnes pratiques du chef de filât

Ce qu'un chef de file doit connaître :

- la Déclaration de Paris et l'agenda d'Accra ;
- les orientations stratégiques du siège ;
- quelques documents de base du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ;
- les problématiques et enjeux du secteur.

Les outils du chef de file :

- des termes de référence (TdR) pour le groupe ;
- un *mapping*, un agenda et un plan d'action ;
- un format pour la communication ;
- un MoU (en cas de fonds communs).

Facultatifs mais très utiles au chef de file :

- les outils permettant une vue d'ensemble de l'architecture de l'aide ;
- une compétence en économie locale (en cas d'aide budgétaire).

Ce qu'un chef de file doit être capable de faire :

- avoir un bon relationnel ;
- avoir le sens de l'organisation et être disponible aux moments clés ;
- conduire des réunions ;
- gagner la confiance des membres du groupe ;
- définir l'agenda de manière participative ;
- avoir une approche pédagogique (« *Investir et s'investir dans le secteur* », entretien DFID, Mozambique).

Des conditions à réunir pour réussir le chef de filât :

- un système de type « troïka » ;
- un état d'esprit (se mettre au service du groupe et de ses objectifs) ;
- un bon coprésident, partageant les mêmes objectifs ;
- un noyau dur de bailleurs actifs (4 à 5 par groupe) ;
- un nombre limité de réunions du groupe de travail selon les secteurs ;
- le maintien de liens forts avec les réalités du terrain (visites de terrain, rencontres avec des praticiens de terrain, etc.) ;
- un nombre limité d'objectifs (« *2 ou 3 points clés* » selon DFID) ;
- le soutien de son chef de coopération et de son institution ;
- des ressources humaines et financières adaptées.

Source : auteurs.

Efficacité : les résultats obtenus. Dans la quasi-totalité des cas de chef de filât recensés, le chef de file n'est pas tenu d'obtenir des résultats sur le fond des dossiers traités : ses responsabilités sont liées à des fonctions d'animation, de représentation et de communication.

L'ambition de peser sur le développement du secteur pris en main par le chef de file ne peut se manifester pleinement que lorsque plusieurs conditions sont réunies : maturité de l'architecture de l'aide, du secteur et du groupe de travail. Dans les situations intermédiaires, l'ambition est de progresser vers cette maturité. Quand ces conditions sont réunies, et si le chef de file dispose des avantages comparatifs, des capacités et des moyens nécessaires, il peut orienter son mandat pour imprimer sa vision au développement du secteur et faire avancer significativement les sujets qu'il pense prioritaires.

Par ailleurs, les résultats obtenus sur le fond des dossiers traités sont ceux du groupe et de son ou ses partenaires et ne se vérifient que par le biais des études d'impact qui fonctionnent selon d'autres critères et un pas de temps beaucoup plus long. Il n'existe pas encore de dispositif de suivi-évaluation qui permette d'apprécier spécifiquement les résultats obtenus par les chefs de file.

Le principe d'appropriation devrait pouvoir se mesurer. Le chef de file d'un groupe de travail sectoriel est porteur de propositions issues du groupe (ex : actualisation d'une politique sectorielle, priorités sur certains programmes, etc.), relayées en principe au niveau du chef de file du groupe des chefs de coopération, eux-mêmes chargés de veiller à ce que les groupes fonctionnent.

De façon plus générale, des propositions sont faites dans le rapport en matière de mesure des résultats obtenus par le chef de file lors de son exercice (à court terme) et sur le chef de filât à considérer sur plusieurs exercices successifs (à moyen terme).

La réduction des coûts de transaction n'est démontrée actuellement que pour les gouvernements partenaires. Lorsque le groupe de travail fonctionne selon un cadre partenarial bien défini, le gouvernement bénéficie d'une réelle simplification du travail en concentrant son dialogue sur un point focal, qui procure en outre le plus souvent un secrétariat et un appui logistique en charge de l'organisation matérielle des revues conjointes, des conférences, des missions, etc.

La situation est plus contrastée pour les partenaires techniques et financiers. La réduction des coûts de transactions peut jouer dans les cas de coopération déléguée, ou de fonds communs, pour les « partenaires silencieux ». Dans les groupes de travail stratégiques, les partenaires qui ne sont pas chefs de file mais entendent jouer un rôle actif doivent rester très mobilisés. Les chefs de file connaissent quant à eux, dans tous les exemples, un surcroît important d'investissement humain et/ou financier, qui s'équilibre par le système de rotation des mandats ou la répartition des projets dans le cas des chefs de filât sur cofinancement.

Reproductibilité. Les groupes de travail et leur chef de file doivent être en mesure de construire le dispositif qui leur convient compte tenu du contexte, en s’inspirant des bonnes pratiques et des outils existants, sans chercher à normer les pratiques à l’excès.

Un sujet est abordé de manière assez récurrente dans le cas des groupes de travail les plus structurés : celui de l’organisation et du financement des tâches de secrétariat. Faut-il que le chef de file assure les coûts du secrétariat le temps de son mandat, fournisse les locaux, le personnel et le matériel ? Faut-il que les coûts soient mutualisés entre les membres du groupe ?

Compte tenu de la rotation relativement rapide des chefs de filât (les mandats sont d’un an, plus rarement de deux ans, comme il a déjà été mentionné), il paraîtrait logique de mettre en place un dispositif de secrétariat sécurisé sur le moyen terme, qui limiterait les changements de personnel et gagnerait en mémoire institutionnelle. Des exemples ont été relevés dans ce sens.

3. Recommandations

L’analyse d’un ensemble de cas concrets de chefs de filât a montré que, sous réserve de réunir un ensemble de conditions favorables, le chef de filât peut à la fois constituer une pièce importante de l’efficacité des dispositifs de l’aide internationale et être un bon vecteur de visibilité et d’influence bilatérale. Cependant, le chef de filât est encore largement abordé par la plupart des bailleurs de fonds de façon informelle, sans véritable stratégie pour guider les choix d’engagement et sans moyens spécifiques.

Pour ces différentes raisons, il est souhaitable de se doter d’une démarche permettant d’évaluer les situations (enjeux et risques), de réfléchir aux choix en matière de chef de filât et d’optimiser les engagements. Il est en particulier nécessaire que le terrain et le siège repèrent et sélectionnent ensemble les situations les plus stratégiques ou importantes du point de vue des enjeux, avec l’objectif de produire une stratégie de moyen terme, élément nécessaire à l’anticipation et à la programmation des moyens humains, financiers et matériels qui sont les conditions de réussite de la mission de chef de file.

L’étude propose un ensemble de recommandations à caractère stratégique, méthodologique et organisationnel qui dessinent les grandes lignes de cette démarche.

Recommandations à caractères stratégique et opérationnel

Reconnaître la mission de chef de file

La mission de chef de file devrait être reconnue comme partie intégrante des engagements et des obligations de la Déclaration de Paris, des plans d'action sur l'efficacité de l'aide et de l'agenda d'Accra et donc comme partie intégrante de la politique de coopération et comme une action de coopération à part entière.

Cela suppose d'inscrire cette mission dans les stratégies nationales. Cela implique aussi que le dispositif de coopération soit organisé pour pouvoir prendre en compte les missions de chef de filât potentielles, sélectionner celles qui correspondent aux objectifs prioritaires et programmer leur mise en œuvre.

Se doter d'un corps de doctrine

Les principes stratégiques présentés dans l'étude répondent aux enjeux et représentent les conditions nécessaires pour que le chef de filât ait un sens. Ce sont des critères de sélection et de positionnement à prendre en compte pour décider de s'investir ou non dans un chef de filât. La décision d'engagement doit être justifiée par au moins l'un d'entre eux.

Trois types de principes opérationnels sont identifiés :

1. des principes en relation avec les objectifs, qui représentent des marges de progrès potentielles significatives et qui portent sur la gestion des moyens de l'aide publique au développement (APD), la consolidation des partenariats entre les acteurs nationaux et internationaux et la bonne articulation des instruments de l'aide ;
2. des principes inhérents au groupe de travail considéré et à l'architecture de l'aide, en termes d'organisation, de méthodes, de programmation et d'harmonisation pour la mise en œuvre des politiques ;
3. des principes spécifiques pour le cas particulier des cofinancements, tels le renforcement du dialogue sur l'harmonisation entre les institutions financières, et la recherche systématique de mise en cohérence des conventions bilatérales.

Recommandations à caractères méthodologique et organisationnel

Utiliser des outils d'aide à la décision

Il est préconisé d'utiliser un chemin d'aide à la décision pour les choix d'engagement ou non dans une mission de chef de file. Cet outil doit prendre en compte les secteurs de concentration

et les volumes de financement engagés, les compétences disponibles localement, la valeur ajoutée et les avantages comparatifs ainsi que l'appréciation des enjeux et des risques.

La décision résultera de la compatibilité de la mission avec les orientations stratégiques de la coopération (principes stratégiques), d'un faisceau d'indicateurs favorables liés au contexte (pays, secteur), de la possibilité de se fixer des objectifs raisonnables et des contenus de la mission de chef de file.

Le chemin d'aide à la décision pourrait comporter les trois étapes suivantes :

- Etape 1 la réalisation d'un diagnostic, qui permettrait de caractériser rapidement la situation du pays, des secteurs pour lesquels s'exercerait potentiellement le chef de filât et des situations des chefs de filât en tant que tels ;
- Etape 2 l'appréciation des moyens nécessaires et des conditions à réunir pour que l'exercice de chef de file soit efficace ;
- Etape 3 au regard du corps de doctrine et des résultats des étapes 1 et 2, la formulation d'un plan de moyen terme prévisionnel d'engagement dans les missions de chef de file jugées prioritaires.

Structurer et organiser les relations entre le terrain et le siège

Les relations terrain – siège doivent être structurées et renforcées.

L'information des sièges doit porter à la fois sur l'expérience (les bonnes pratiques constatées, les outils disponibles et les positions des différents bailleurs de fonds) et sur les positions du terrain vis-à-vis des missions de chef de file actuelles ou potentielles. Cela peut se faire sur la base des fiches d'évaluation des missions de chef de file, et/ou d'une fiche unifiée présentant la hiérarchisation des enjeux et les chefs de filât prioritaires.

La meilleure implication des sièges s'organise autour de trois axes directeurs : l'information, la programmation et la valorisation, qui devraient être traités par un pôle référent au siège. La coordination d'ensemble implique que chaque siège dispose d'une personne ressource qui assure le suivi de ces fonctions.

Les acteurs du terrain doivent être informés, soutenus et préparés avant de prendre la responsabilité d'un chef de filât, à partir de plusieurs apports clés : la mise en réseau des agents qui ont une expérience du chef de filât et la diffusion des bonnes pratiques et des outils disponibles. Ces derniers existent, ils sont connus et pour une bonne part d'entre eux répertoriés dans la présente étude.

Organiser la diffusion des bonnes pratiques

La diffusion peut suivre plusieurs méthodes :

- une approche dite « de sensibilisation », à l'occasion d'un forum ou d'une table ronde dédiée au chef de filât dans un cadre plus large ;
- la mise au point d'un support résumé permettant aux responsables dans les pays bénéficiaires de communiquer auprès de leurs partenaires ;
- la mise en réseau des responsables de chefs de filât.

Le meilleur moyen de diffuser une information et des modèles adaptés au cas par cas serait de désigner, au siège, un point focal : une personne ressource disposant des éléments (et à même de les actualiser) qui jouerait, dans la mesure du possible, un rôle de tête de réseau des responsables ayant l'expérience de chef de file et qui assumerait les différentes missions évoquées plus haut.

Au niveau français, une organisation qui doit rester simple et légère

Dans un contexte de raréfaction des moyens et d'intensification des charges de travail, le dispositif doit rester léger. Les documents préconisés peuvent être simples et synthétiser les éléments de décision essentiels. Des temps forts peuvent être choisis pour faire le point, notamment les périodes de bilan annuel ou les périodes de discussion des cadres d'intervention pays (CIP) et des documents cadres de partenariats (DCP). Une bonne part du travail fait déjà partie des tâches systématiques des postes, comme l'analyse des interventions et des stratégies des autres bailleurs.

Le schéma préconisé peut s'articuler pour les postes autour d'une ou deux réunions par an consacrées à l'évaluation des chefs de filât, la rédaction par les responsables sectoriels d'une fiche chef de filât et la rédaction par le poste d'une fiche unifiée argumentée prenant en compte tous les chefs de filât et destinée au siège.

Le suivi des missions de chef de file impliquera les responsables géographiques et sectoriels qui devront prendre des positions, comme c'est actuellement le cas pour les décisions de financement ou de réorientation de l'activité sectorielle.

Introduction

Objectifs de l'étude et résultats attendus

La coordination des interventions est un impératif d'efficacité de l'aide, largement partagé aujourd'hui par la communauté des bailleurs de fonds et les pays partenaires. Cependant, cette coordination se heurte à de nombreuses difficultés tenant aux différences de conceptions et d'approches, d'organisation et de procédures et l'on peut observer un grand décalage entre les intentions émises lors des grandes conférences internationales et les réalités sur le terrain.

Pour la France, l'un des principaux acteurs internationaux de l'APD, s'organiser pour une amélioration de l'efficacité de l'aide est un enjeu important mais compliqué par la structure de son dispositif : une gamme très large de pays, de nombreux secteurs d'intervention et une profonde réforme en cours engagée depuis une dizaine d'années.

Dans ce contexte, et dans l'esprit de la Déclaration de Paris et du Forum d'Accra en faveur de l'efficacité de l'aide, en ligne avec les travaux internationaux et européens sur l'harmonisation et la division du travail, le ministère français des Affaires étrangères et européennes et l'Agence Française de Développement ont décidé de mener une étude (évaluation et capitalisation) sur les situations dans lesquelles des équipes françaises sont – ou ont été ces toutes dernières années – en situation de chef de file (communément appelé « le chef de filât »). Cette étude a été initiée en coordination avec un travail d'échange et de synthèse intitulé *Regards croisés sur l'efficacité de l'aide* qui a donné lieu à trois ateliers régionaux (Asie et Afrique de l'Ouest et de l'Est) et à des productions écrites au cours de l'année 2009⁵.

Les résultats de la présente étude sur un des aspects de la division du travail sont destinés à améliorer les pratiques des institutions françaises en charge du développement et à être partagés avec les bailleurs de fonds internationaux dans les enceintes concernées, notamment le CAD-OCDE.

L'objectif est de définir le mieux possible et d'évaluer les différents paramètres de ces situations de chef de filât : contexte, mission et rôle du chef de file, positions des différentes acteurs (gouvernement, partenaires techniques et financiers) et de leurs relations, mandat, fonctions, moyens mis en œuvre et appréciation des risques et des enjeux.

⁵ Rapport édité par l'AFD.

Méthode de travail, déroulement et limites de l'étude

Les termes de référence de l'évaluation sont consultables en annexe.

Les travaux se sont appuyés sur l'analyse d'une cinquantaine de cas français recensés (2007- 2009), parmi lesquels une dizaine de cas significatifs ont été approfondis ⁶.

Un travail de typologie des cas recensés a été réalisé, à partir duquel ont été déterminés les études de cas et le choix des trois pays de mission (Burkina Faso, Cameroun et Mozambique) retenus pour étudier les cas de chefs de filât en cours.

Des entretiens ont été réalisés avec les autorités nationales et les partenaires techniques et financiers internationaux qui assument des responsabilités de chef de file.

De nombreuses sources documentaires ont été consultées et rassemblées ; les plus significatives ont été sélectionnées et sont consultables dans le CD-ROM joint ou sur le site <http://evaluation.afd.fr>.

Un comité de pilotage de l'étude, composé de représentants du MAEE, de l'AFD et de l'OCDE, a orienté le travail des consultants. Un groupe de réflexion, composé de personnes ressources ad hoc (responsables du MAEE, de l'OCDE et experts) a permis d'aider les consultants en charge de l'étude à prendre du recul et à élargir leur réflexion.

Les limites de l'étude sont surtout liées à la difficulté à rendre compte de la grande variété des contextes dans lesquels s'exercent les chefs de filât.

En complément de ce rapport, l'équipe d'évaluation a produit plusieurs documents :

- une synthèse typologique à partir des cas de chefs de filât recensés par l'enquête lancée par le MAEE et l'AFD fin 2008-début 2009 et de cas nouveaux détectés en concertation avec le terrain dans les réseaux MAEE et AFD ;
- une note d'étape, récapitulant à mi-parcours les éléments disponibles et les questions à traiter ;
- trois comptes-rendus de mission (Mozambique, Burkina Faso et Cameroun) ;
- neuf fiches « Études de cas » issues de l'enquête (les cas ayant été sélectionnés de façon à présenter un échantillonnage le plus représentatif possible des chefs de filât exercés) ;

⁶ Cf. fiches *Études de cas* sur le CD-ROM joint ou sur Internet : <http://evaluation.afd.fr>

- des présentations sous forme *PowerPoint* synthétisant les principaux éléments (dont deux destinées aux ateliers *Regards croisés sur l'efficacité de l'aide*) ;
- un classement de la bibliographie et des documents recueillis par les consultants.

Ces différents documents, ainsi que les annexes, sont consultables sur le CD-ROM joint au présent rapport ou, à défaut, sur le site <http://evaluation.afd.fr>.

Le rapport est organisé en trois chapitres

Le *premier chapitre* a pour objectif de faire le point sur la problématique et le concept de « chef de file », de recenser les éléments de définition disponibles et leur degré de prise en compte dans les documents internationaux et français relatifs à l'efficacité de l'aide, et de mettre en évidence les différents types de chefs de filât existants.

Le *deuxième chapitre* présente les dimensions diplomatique, politique, technique et financière du chef de filât à partir de l'analyse d'un ensemble de cas issus de l'enquête préalable et des missions de terrain. Les principaux enseignements y sont résumés. Des éclairages sont apportés sur les pratiques d'autres coopérations bilatérales et multilatérales.

Le *troisième chapitre* propose des pistes d'amélioration pour l'exercice du chef de filât, à différents niveaux : politique, stratégique, méthodologique et organisationnel.

1. Problématique, définitions et degré de prise en compte du chef de filât

Le concept de chef de filât n'est pas au centre des préoccupations des bailleurs de fonds et de leurs partenaires sur l'efficacité de l'aide. Si des éléments de définition existent dans différents travaux, on ne trouve pas encore de définition unifiée et partagée du chef de filât.

En revanche, l'étude a permis de constater une grande richesse et diversité d'expériences en la matière et de nombreux outils sont aujourd'hui disponibles.

1.1. Problématique

La question du chef de filât fait partie de la problématique globale de l'efficacité de l'aide, et particulièrement de la mise en œuvre des engagements découlant de la Déclaration de Paris et de l'AAA. En d'autres termes, la mission, les fonctions, les modalités liées à la mission de chef de file ne sont pas dissociables de la problématique globale, d'autant que les paramètres qui vont être utilisés pour délimiter la mission reposent largement sur le degré d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation dans le pays concerné.

Cependant, il faut noter que le chef de filât existe depuis longtemps. Les gouvernements partenaires et les bailleurs de fonds n'ont pas attendu la Déclaration de Paris et le Forum d'Accra pour chercher à améliorer leur coordination sectorielle ou thématique, en confiant un mandat de chef de file à l'un des bailleurs pour la coordination des efforts et l'organisation du dialogue avec les différents partenaires concernés (les notions de *"lead donor"*, « de bailleur de référence » ou de « bailleur pilote » étant anciennes dans les dispositifs de coopération).

L'apport principal de la Déclaration de Paris et du Forum d'Accra en la matière est d'avoir mis en lumière la nécessité d'engagements réciproques autour de principes et le besoin de suivre et de mesurer les efforts fournis pour une adaptation régulière de l'organisation de l'aide.

L'aide internationale à un pays donné s'organise de plus en plus dans le cadre de ce qui est communément appelé « l'architecture de l'aide », c'est-à-dire la formalisation et la mise en lien des différents niveaux d'organisation de l'aide, tous secteurs et thématiques confondus. Cette architecture de l'aide repose largement sur la mise en place de « groupes de travail » transversaux (division du travail, aide budgétaire, etc.) ou sectoriels (éducation, infrastructures, santé, etc.), ces différents groupes étant pilotés par un chef de file.

Dès ce stade, il est donc assez surprenant de constater que cette mission de chef de file est aussi peu abordée dans les divers documents fondateurs sur l'efficacité de l'aide, compte tenu de son rôle clé dans le degré de performance attendu de l'organisation de l'aide.

Au-delà du mandat que peut avoir un chef de file sectoriel ou thématique, une meilleure organisation entre bailleurs de fonds et entre bailleurs de fonds et partenaires nationaux est censée produire des résultats mesurables à différents niveaux sur la thématique ou le secteur considéré.

Une amélioration de la division du travail doit permettre une utilisation plus rationnelle des ressources et des avantages comparatifs des différentes agences de coopération et, à terme, une réduction des coûts de transaction en conduisant de façon concertée ou par délégation certaines étapes de la coopération. Une meilleure concertation et harmonisation entre bailleurs de fonds et entre bailleurs de fonds et gouvernement partenaire doit permettre également aux diverses initiatives de mieux s'inscrire dans les priorités nationales sectorielles ou thématiques (alignement) et de conduire à une appropriation plus forte, par le gouvernement partenaire, des différentes actions de développement entreprises.

En termes d'enjeux, la visibilité et l'influence – éléments incontournables du discours, – ne sont pas explicités. Pour les missions de chef de file, ces questions sont délicates dans la mesure où, dans la quasi-totalité des cas, cette position est tournante, avec un mandat d'un an. La visibilité et l'influence changent de nature avec l'accroissement des liens et des approches conjointes entre les partenaires techniques et financiers (PTF) et entre les PTF et les gouvernements.

La recherche de visibilité dans le cadre d'un chef de file s'oriente vers la reconnaissance du gouvernement, des autres bailleurs de fonds (« bailleur de référence »), et la reconnaissance élargie, dans les cas d'ouverture des groupes de travail à la société civile et aux Organisations non gouvernementales (ONG). La recherche d'influence consistera à prioriser un ou deux sujets qu'il apparaît fondamental au chef de file de faire progresser de façon significative pendant la durée de son mandat.

Compte tenu du caractère tournant de la mission de chef de file, ces enjeux supposent une réflexion approfondie et concertée qui tient compte de la suite des événements au-delà de la mission (transmission à un partenaire de confiance et partageant un maximum d'orientations et disposition de moyens permettant de jouer un rôle actif dans le groupe). Il ne faut donc pas considérer le chef de file uniquement au regard de son exercice au sens strict, mais bien comme un choix d'engagement dans un copilotage sectoriel ou thématique de moyen ou long terme (notamment avec la pratique du système de la « troïka » évoqué plus loin, qui garantit une présence active sur trois ans).

Le mandat des chefs de file sectoriels ou thématiques s'inscrit dans ces différentes attentes.

Plusieurs questions importantes sont donc au cœur de la problématique :

D'un point de vue diplomatique et politique, les effets de l'exercice du chef de filât en termes de visibilité et influence vis-à-vis des autres bailleurs de fonds et du gouvernement partenaire justifient-ils une meilleure attention, un engagement plus volontaire, la définition d'un corps de doctrine, et l'attribution de moyens spécifiques ?

D'un point de vue technique et opérationnel, l'exercice du chef de filât, dont le mandat est court (un à deux ans), permet-il de faire progresser la définition de la stratégie sectorielle ou thématique, d'augmenter les niveaux de connaissance et compétences et d'améliorer les résultats attendus en termes de production dans le développement du secteur ou du thème concerné ?

D'un point de vue financier, l'exercice du chef de filât permet-il une contribution effective à la réduction des coûts de transaction, à une meilleure articulation et donc à une meilleure efficacité des financements, voire à une augmentation des contributions financières au développement du secteur ou de la thématique donnée ?

1.2. Définitions et champs d'application

1.2.1. Un ensemble conceptuel en construction

Le chef de filât s'analyse comme l'un des outils concrets de la division du travail mais est assez absent en tant que tel des nombreux travaux et initiatives en faveur de l'efficacité de l'aide (de même que l'outil « groupe de travail »).

Cependant des éléments intéressants de définition peuvent être repérés à différents niveaux.

Le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du CAD de l'OCDE a produit en mars 2009 les « *Huit principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division du travail et la complémentarité* » qui font référence au rôle de chef de file en insistant sur la mission sensible de conduite du dialogue avec le pays partenaire.

Le *Code de conduite sur la division du Travail* de l'UE présente onze principes opérationnels pour une meilleure répartition des tâches entre donateurs et met en avant (principe n° 3) la mission de chef de file « donateur principal » dans les secteurs prioritaires. (Le terme ne s'applique pas au donateur dont le volume d'aide est le plus important, mais à celui qui exerce le mandat de chef de file d'un groupe de bailleurs de fonds).

Dans son guide (*tool kit*) sur la division du Travail, l'UE fait état de quatre catégories de relations ou modes d'organisation entre les bailleurs de fonds : cofinancement parallèle, cofinancement joint, coopération déléguée et donateur principal.

Le point N° 8 du *Plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* est consacré aux objectifs généraux en matière de division du travail. Publié en 2006, il ne donne pas d'indication sur le chef de file et se réfère à une notion différente de « *bailleur de référence* ».

À partir de ces différentes références, nous détaillons ci-après les quatre catégories de relations ou organisation entre les bailleurs de fonds proposées par l'UE, car elles permettent un balayage *a priori* exhaustif des situations rencontrées.

Le cofinancement parallèle

C'est le niveau d'organisation le plus basique entre les donateurs : il s'agit ici d'échanges d'informations pour déterminer qui finance quoi et où dans un sous-secteur donné. La dénomination « cofinancement » ne veut pas dire ici que les fonds sont mis en commun, mais qu'il s'agit du financement d'un même sous-secteur. Les actions sont clairement identifiées, suivant exclusivement le financement et les règles de chaque donateur.

Ce cas de figure ne nécessite pas de fonction de chef de file pour l'action proprement dite. Cependant, quand un groupe sectoriel existe, on peut constater que l'on s'achemine vers la désignation d'un chef de file à mesure que les travaux du groupe se structurent. Sa fonction consiste en général à faire l'inventaire des actions des différents bailleurs (cartographie ou *mapping*), puis de chercher des accords de répartition territoriale des interventions.

Le cofinancement joint

Les fonds sont mis en commun et les coûts de l'action sont divisés entre donateurs. L'enquête réalisée auprès des ambassades et agences de l'AFD ne présente pas de cas entrant dans cette catégorie, mais cette pratique est bien rodée et il en existe de nombreux exemples. Ainsi, au-delà de l'enquête, plusieurs cas on pu être identifiés qui vont permettre d'étudier ce positionnement particulier.

Différents types de cofinancements joints existent, allant d'un montage simple entre deux donateurs à des mécanismes plus complets de type fonds sectoriel (*basket fund, trust fund*). Ces mécanismes ont un effet structurant important sur le secteur et constituent souvent une étape vers des approches intégrées de type *Sector-wide Approach* (SWAP) et/ou une aide budgétaire sectorielle. La mission du chef de file est fonction du champ du cofinancement, le chef de file d'un fonds sectoriel jouant souvent le rôle de chef de file du groupe de travail dans le secteur (exemple de l'agriculture au Mozambique).

Encadré 1. L'approche sectorielle

L'approche sectorielle (SWAP) est une approche-programme (approche basée sur les programmes / program based approach) centrée sur un secteur. Elle vise à formuler, programmer, exécuter et suivre un plan de développement sectoriel englobant tous les aspects du secteur et toutes les sources de financement. On la caractérise généralement comme un cadre de relations entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires reposant sur :

- une politique sectorielle cohérente, réaliste et exhaustive ;
- un budget sectoriel basé sur une programmation financière à moyen terme englobant toutes les ressources financières disponibles pour le secteur ;
- une planification des activités et des investissements exhaustive et cohérente ;
- des indicateurs et cibles clairs, mesurables et réalistes pour évaluer les progrès de la mise en œuvre de la politique sectorielle ;
- un système de suivi et d'évaluation couvrant toutes les activités du secteur ;
- un dispositif institutionnel pour coordonner et harmoniser les approches et les activités dans le secteur, auquel participent toutes les parties prenantes sous la responsabilité des autorités nationales.

Source : CAFFERINI, L. et H. PIERREL (2008), *Pratique de l'aide sectorielle : enseignements et perspectives pour l'AFD, Ex-Post n°27, AFD, Paris.*

La coopération déléguée

Le chef de file est un donateur gestionnaire des fonds ; il reçoit d'un ou de plusieurs donateurs l'autorité d'agir en se conformant aux règles et procédures retenues en commun.

Deux cas sont recensés dans l'enquête :

- en République démocratique du Congo (RDC) dans le secteur « Gouvernance/médias », le MAEE assurant la gestion de fonds DFID, il est envisagé que d'autres donateurs confient à la France une délégation de leur coopération dans ce secteur ;
- au Niger, l'AFD gérant pour le compte du DFID un fonds de 7 millions GBP dans le secteur de l'éducation.

Le donateur qui délègue son autorité à un autre pour l'administration des fonds ou le dialogue de politique sectorielle avec le gouvernement est qualifié de « donateur silencieux » (*silent partner*).

Des définitions existent du rôle du « donateur silencieux » (*tool kit* de l'UE, Nordic+⁷) :

- apporte seulement un soutien financier ;
- ne participe pas au dialogue, ni à la mise en œuvre, à l'exception de certains moments stratégiques (assemblée annuelle, revue des performances) ;
- délègue son autorité au chef de file pour agir en son nom pour l'administration des fonds, la stratégie sectorielle et le dialogue ;
- peut choisir cette position momentanément comme phase de sa stratégie de retrait d'un secteur.

Le donateur principal

Cette dernière catégorie correspond au champ prioritaire de l'étude et à la majorité des situations de chef de filât analysées à l'occasion de l'étude.

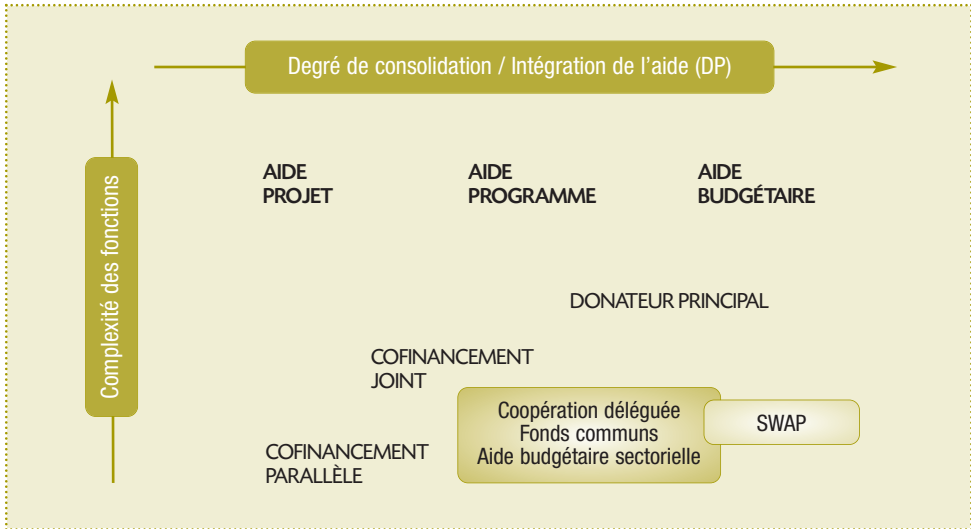
Le chef de file est responsable de la coordination entre tous les donateurs et est l'unique interlocuteur du pays partenaire. Cette coordination est le plus souvent à vocation sectorielle, avec un processus de consultation régulier inter-bailleurs et un processus de consultation régulier avec le gouvernement. C'est le format de chef de filât le plus élaboré du point de vue des principes d'efficacité de l'aide et qui peut aussi représenter le maximum de fonctions, de responsabilités et d'engagements pour le chef de file.

Dès lors qu'il existe un groupe de travail (ou sous-groupe) sectoriel ou thématique, la construction et le fonctionnement du groupe conduisent au choix d'un chef de file qui va progressivement prendre en charge les fonctions de coordination des activités du groupe et de représentation du groupe auprès des partenaires sectoriels nationaux, dans l'objectif de faire progresser le développement du secteur d'un point de vue opérationnel et financier.

Le schéma 1 montre en synthèse les différents positionnements du chef de file selon le degré de complexité des fonctions exercées et en lien avec le degré de consolidation de l'architecture de l'aide.

⁷ Nordic+ est un groupe de bailleurs de fonds réunissant le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Schéma 1. Différents positionnements du chef de file



Source : auteurs.

Plus un secteur va être intégré, plus la mission de chef de file d'un groupe de travail sectoriel va être exigeante. L'efficacité et l'influence du chef de file ne peuvent s'exercer pleinement que lorsque le secteur bénéficie d'une politique bien définie et d'un programme d'action de moyen ou long terme auxquels les principaux bailleurs du secteur vont adhérer et contribuer en volume significatif et de façon concertée.

1.2.2. Une richesse d'expériences et de pratiques à exploiter

Ces définitions sont complétées par des productions documentaires importantes dans la plupart des pays où l'architecture de l'aide est poussée⁸. Ces productions sont éminemment dépendantes du contexte et proviennent d'initiatives très variées pilotées dans les pays partenaires par des responsables de la Commission européenne, du DFID, de la France, des Pays-Bas, de l'Allemagne, ou du Canada.

Elles suivent toute une gamme de supports⁹, accords formels entre les bailleurs de fonds et/ou entre le gouvernement et ses partenaires techniques et financiers : *Memorandum of*

8 Le Burkina Faso, le Ghana, le Mozambique et la Tanzanie sont souvent cités dans cette catégorie. Dans les pays « orphelins de l'aide », l'architecture de l'aide est au contraire embryonnaire.

9 L'étude a classé un nombre important de documents consultables sur le CD-ROM joint ou sur le site de l'évaluation.

Understanding (MoU, mémoires d'entente) et documents techniques tels que les termes de référence de groupes de travail, les termes de référence du chef de file, etc. Ces travaux précisent de nombreux aspects de la mission touchant notamment à la répartition des responsabilités entre le gouvernement, les PTF et le chef de file, au rôle et au mandat du chef de file, aux responsabilités et aux fonctions qu'il assume et aux activités pratiques dont il a la charge. Ils constituent un vaste corpus d'expérience, de bonnes pratiques et d'outils auquel le chef de file peut se référer.

La question qui se pose pour les acteurs n'est cependant pas tant de disposer d'une définition et/ou d'un modèle standard que de bénéficier d'un ensemble d'informations et de références suffisant pour ne pas devoir réinventer chaque fois ce qui a été testé ailleurs avec succès. L'étude a constaté que la diffusion de l'information est rarement organisée formellement et que les agences en charge d'un chef de file improvisent localement en fonction des expériences et des contacts de chacun.

1.2.3. La définition retenue dans le cadre de l'étude

Les différentes approches recueillies mettent en évidence que :

- le chef de file est mandaté par ses pairs ;
- le mandat est relatif à :
 - un secteur ou un domaine thématique, tous aspects confondus ;
 - l'exercice d'une mission de coordination interne aux donateurs (pour laquelle le chef de file doit mettre en place l'organisation et les outils adaptés) ;
 - l'exercice d'une mission de point focal vis-à-vis du gouvernement partenaire laquelle le chef de file doit mettre en place l'organisation et les outils nécessaires).

On note que les différentes sources n'induisent pas d'obligation de résultat pour le chef de file en matière de développement du secteur ou du thème concerné.

Son mandat est orienté vers la conduite des travaux du groupe de bailleurs de fonds et vers le dialogue avec le partenaire national. Il reste sous-entendu que la finalité de la mission est de contribuer, pour un secteur ou une thématique donnée, à l'amélioration des performances des donateurs et du gouvernement partenaire.

Par ailleurs, les éléments de définition identifiés n'abordent pas plusieurs aspects importants car ils ne reprennent pas certains acquis prépondérants de l'expérience, notamment :

- le fait que le groupe de travail et la coordination entre bailleurs en tant que tels ne sont pas la finalité, mais un moyen de progresser vers des améliorations en termes de productions opérationnelle et financière ;

- le fait que le chef de file a vocation à être tournant, donc avec un mandat limité dans le temps, afin que chaque bailleur de fonds concerné par le développement d'une thématique ou d'un secteur donné puisse en exercer le mandat.

En synthèse de ces différents éléments, nous proposons une définition qui précise davantage le champ de responsabilité du chef de file :

Le chef de file est un bailleur de fonds mandaté par ses pairs, ayant l'autorité d'agir au nom d'un ou de plusieurs bailleurs de fonds sur la base du mandat sectoriel ou thématique qui lui a été confié. Dans le cadre de son mandat, limité à un ou deux ans, il mettra en œuvre l'organisation et les outils adaptés à une amélioration de la coordination inter-bailleurs afin de faire progresser le secteur ou la thématique en termes de politiques, de financement, de production opérationnelle et de renforcement des capacités des partenaires. Le chef de file sera le point focal entre le gouvernement partenaire et les bailleurs de fonds du secteur ou de la thématique.

1.3. Degré de prise en compte de la mission de chef de file dans les documents de stratégie

1.3.1. Enceintes internationales

On observe une prise en compte très faible de la mission au niveau international.

Les documents préparatoires à la table ronde n°3 du Forum d'Accra (consacrée à l'harmonisation) ont permis à des degrés divers d'approfondir le concept de chef de file. À l'occasion d'un séminaire préparatoire à Londres en mars 2008, l'OCDE soulignait que l'harmonisation ne peut être effective qu'avec le plein engagement des donateurs et quand au moins une agence dotée de compétences techniques et d'une équipe engagée est volontaire pour conduire le processus.

Se fondant notamment sur les expériences de division du travail dans plusieurs pays d'Afrique (Kenya, Ouganda, Tanzanie et Zambie), plusieurs documents ont été proposés pour discussion à la communauté des donateurs et bénéficiaires de l'aide réunis à Accra. Ces documents avançaient des éléments permettant de bien cadrer les responsabilités et mandats d'un chef de file, en particulier des termes de référence de la mission.

En dépit de cet effort de préparation significatif, la table ronde s'est contentée de suggérer laconiquement que « *les compétences et les responsabilités d'un donateur chef de file dans un secteur soient plus profondément examinées* » (Résumé des tables rondes d'Accra, voir CD-ROM de l'étude).

1.3.2. Sources françaises

Les documents français (Plan d'action, DCP, CIP, comptes-rendus du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement – CICID) ne donnent généralement pas ou peu d'orientations sur la question du chef de filât, que ce soit en termes de stratégie et d'enjeu ou en termes de modalités d'intervention. De manière plus générale, ces documents donnent peu d'indications sur les actions concrètes à entreprendre en faveur d'une meilleure efficacité de l'aide. L'investissement et les actions dirigées vers cet objectif ne sont pas encore considérés comme une mission de coopération à part entière impliquant en tant que telle des moyens humains et financiers dédiés.

Pour rappel, en ce qui concerne la coopération française, le CICID du 5 juin 2009 a acté un certain nombre de recommandations visant le renforcement de la concentration sectorielle de l'aide française avec l'adoption de cinq secteurs d'intervention prioritaires. Cet effort de concentration s'inscrit dans une logique de division du travail et de concentration géographique en distinguant quatre groupes de pays sur la base de partenariats et de modes d'intervention différenciés : pays pauvres prioritaires, pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France, pays émergents à enjeux globaux ou régionaux, pays en crise ou en sortie de crise. Parmi les pays pauvres prioritaires, quatre recouvrent les choix d'échantillonnage de cette évaluation (Burkina Faso, Ghana, Niger et Sénégal).

La question du chef de filât n'est pas abordée dans les documents de référence du CICID.

La majorité des DCP présentent les stratégies des autres bailleurs et l'articulation des actions françaises avec celles des autres intervenants de l'aide internationale. Les situations de chef de filât n'y sont toutefois que très rarement citées, et l'implication dans le sens de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris apparaît plus en termes de positionnement global que sous la forme d'injonctions spécifiques, de directives claires ou d'objectifs à atteindre.

Plusieurs d'entre eux, comme le DCP Cambodge ou le DCP Madagascar, sont essentiellement bilatéraux. Certains, comme le DCP Bénin, mentionnent quelques exemples d'implication de la France dans la coordination de l'aide.

Seuls certains DCP (Burkina Faso ou Ghana par exemple) contiennent des développements sur la coordination de l'aide et les processus en œuvre, sur l'aide budgétaire globale et ses mécanismes. La coordination de l'aide y est explicitement mentionnée comme composante de la stratégie française. Le DCP Ghana signale ainsi le rôle de chef de file de la France (à l'époque de sa rédaction, en 2005 : vice-présidence du MDBS¹⁰ et animation des groupes sectoriels Energie et Environnement).

¹⁰ MDBS : *Multi Donor Budget Support*, ou soutien budgétaire multi-donateurs.

Certains CIP (Cameroun) ne mentionnent l’alignement et l’harmonisation qu’au niveau des grands principes, ou citent ponctuellement (Bénin, Cambodge) la participation à des groupes de travail sectoriels.

D’autres (Burkina Faso, Ghana ou Mozambique) accordent au contraire une large place aux questions d’harmonisation et d’efficacité de l’aide et présentent l’architecture de l’aide, les mécanismes de l’aide budgétaire globale (considérée comme un instrument puissant d’harmonisation) et les interventions françaises dans le cadre de groupes de travail sectoriels en tant que partenaire actif ou chef de file. Les CIP explicitent l’intérêt de participer à ces initiatives, notamment pour la participation active à la fondation ou à la mise en œuvre de SWAP.

1.4. Déterminants de la mission de chef de file

La nature et les contenus de la mission de chef de file sont déterminés par un ensemble d’éléments relatifs au contexte, aux positions et aux choix du bailleur de fonds candidat et aux enjeux liés à la mission.

Les situations sont très hétérogènes et évolutives. Plusieurs types de contextes ont un impact sur la nature du chef de filât : le contexte du pays (architecture de l’aide plus ou moins consolidée), le contexte du secteur (politique et stratégies plus ou moins stabilisées) et celui de la mission de chef de file (qualité du partenariat, nombre de bailleurs et « ambiance » entre eux).

Tableau 1. Déterminants exogènes : les contextes

Contexte pays	<ul style="list-style-type: none"> • De <i>peu soutenu</i> à <i>très soutenu</i> • Architecture de l’aide : de <i>embryonnaire</i> à <i>très structurée</i> 		
Contexte secteur	<ul style="list-style-type: none"> • De <i>peu soutenu</i> à <i>très soutenu</i> • De <i>en construction</i> à <i>mature</i> (avec politiques et capacités) 		
Groupe de travail	<ul style="list-style-type: none"> • De <i>peu</i> à <i>beaucoup d’acteurs</i> • De <i>embryonnaire</i> à <i>très structuré</i> (avec participation active des acteurs nationaux) 		
Chef de filât	<ul style="list-style-type: none"> • Cofinancement 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds commun • Cofinancement de projet 	<ul style="list-style-type: none"> • Poids du financement par rapport à l’ensemble de l’aide dans le secteur • Procédures de peu à très harmonisées
	<ul style="list-style-type: none"> • Donateur principal 	<ul style="list-style-type: none"> • De <i>isolé</i> à <i>noyau dur actif de bailleurs</i> • De <i>embryonnaire</i> à <i>très organisé</i> 	

Source : auteurs.

Le positionnement du bailleur de fonds a également un impact majeur sur la nature de la mission :

Tableau 2. Déterminants liés aux positions du bailleur de fonds

Pays	<ul style="list-style-type: none"> • De <i>partenariat mineur</i> à <i>partenariat prioritaire</i> • Rang dans l'aide : de faible à important
Secteur	<ul style="list-style-type: none"> • De <i>périphérique</i> à <i>prioritaire</i> (concentration, stratégique) • Rang de l'aide dans le secteur : de <i>marginal</i> à <i>dominant</i>
Groupe de travail	<ul style="list-style-type: none"> • De <i>observateur</i> à <i>très actif</i> • Existence ou non d'un noyau dur de bailleurs actifs
Chef de filât	<ul style="list-style-type: none"> • Capacités mobilisables (ressources humaines) • Intentions stratégiques (axes de progrès du secteur pendant le chef de filât) • Possibilités d'alliances et de transmission après la mission
Modes d'accès au chef de filât	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Naturel</i> : avantages comparatifs • <i>Mécanique</i> : participation active au groupe de travail/candidature • <i>Prise d'initiative</i> : création ou dynamisation d'un groupe de travail

Source : auteurs.

Les enjeux sont aussi des déterminants forts de la nature, des contenus et de l'investissement qui sera consenti pour un engagement dans un chef de filât. Ceux-ci peuvent être de plusieurs ordres, répondant à des stratégies du bailleur de fonds (secteur de concentration, volonté de jouer un rôle dans les processus d'harmonisation, etc.), à des impératifs du terrain (secteur secondaire mais incontournable, chef de filât tournant qui ne trouve pas de candidat), à des positions acquises (antériorité, attente des autorités nationales) ou encore à une combinaison de ces différents facteurs.

Tableau 3. Déterminants liés aux enjeux de la mission de chef de file

Diplomatique et politique	<ul style="list-style-type: none"> • Visibilité • Influence 	<ul style="list-style-type: none"> • Participer activement aux processus conjoints d'amélioration de l'efficacité de l'aide • Peser sur les orientations et les progrès d'un secteur ou d'une thématique • Apporter un appui important au gouvernement, aux bailleurs de fonds et aux acteurs du secteur • Résoudre une situation de crise ou de dysfonctionnement
	<ul style="list-style-type: none"> • Appropriation • Alignement 	
Technique et financier	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation • Efficacité 	<ul style="list-style-type: none"> • Structurer le secteur (politiques et actions) • Renforcer les capacités • Structurer le groupe de travail et diffuser les bonnes pratiques et méthodologies • Pérenniser et/ou augmenter les financements du secteur
	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation • Gestion axée sur les résultats • Responsabilité mutuelle 	

Source : auteurs.

2. Pratiques du chef de filât et impacts sur l'efficacité de l'aide

2.1. Dimensions diplomatique et politique du chef de filât

2.1.1. Le chef de filât : une optique partenariale

Le chef de filât a deux grandes finalités :

- améliorer la concertation et l'harmonisation des interventions des bailleurs dans le cadre des politiques nationales (*Harmonisation, Alignement*) ;
- contribuer à l'amélioration des politiques nationales et aider les partenaires nationaux pour une meilleure gestion et mise en œuvre de ces politiques dans un cadre concerté (*Appropriation, Gestion axée sur les résultats, Responsabilité mutuelle*).

Si le chef de file dispose d'un cadre de politique nationale et si les principaux bailleurs de fonds s'engagent à coopérer, il peut atteindre la première finalité sans le concours – voire même sans la participation – des partenaires nationaux, cette situation n'étant évidemment pas souhaitable. En effet, les bailleurs de fonds peuvent se concerter entre eux, améliorer la visibilité de leurs interventions, procéder à des adaptations pour éviter des doublons, décider d'actions conjointes ou de retraits (voire délégations), s'attribuer des notes mesurant leur degré de respect des principes de l'efficacité de l'aide, etc. Ils peuvent aussi, au niveau de leurs appareils centraux de décision, travailler à l'harmonisation de leurs procédures.

Pour la deuxième finalité, le chef de file et son groupe de travail ne peuvent pas progresser seuls : les partenaires nationaux doivent obligatoirement s'investir. Cet investissement peut être de différents niveaux :

- *minimum* (situation la plus fréquemment rencontrée) : déléguer dans les groupes de travail sectoriels des cadres de bon niveau qui vont être porteurs des orientations nationales et réellement piloter le travail du groupe avec l'appui du chef de file. Ce montage permet de créer des liens entre bailleurs de fonds et partenaires nationaux. Cependant, en l'absence d'un système de suivi, il ne permet pas véritablement de mesurer de quelle façon les travaux du groupe sont pris en compte et valorisés par la partie nationale. Il ne permet qu'un début d'appropriation.

- *optimum* (finalité de la Déclaration de Paris et du Forum d'Accra) : le partenaire national considère qu'il doit s'investir et même piloter le travail réalisé dans les groupes. Il s'oblige ainsi à proposer des orientations (il écrit donc lui-même) et il met en place un dispositif de suivi des recommandations issues des groupes de travail qu'il juge les plus stratégiques (ce qu'il indique). Le partenaire organise alors des séances au cours desquelles il rend compte de l'avancée de son travail à ses partenaires bailleurs de fonds.

Chacun sait que cet optimum n'est pas facile à atteindre et que les partenaires nationaux sont confrontés à de multiples contraintes qui peuvent bloquer leurs ambitions (personnel de la fonction publique fort mal rémunéré et donc souvent peu motivé, moyens de travail limités dans les ministères pour assurer un suivi des dossiers portés en groupes de travail, capacité de décision réduite, secrétariat inefficace, moyens de communication mal adaptés ou mal maîtrisés, etc.).

Cependant on pourrait attendre du gouvernement qu'il montre sa volonté à s'engager dans cette direction, comme certains le font d'ailleurs. Des moyens peuvent alors être examinés et mis en place pour renforcer les capacités du partenaire à remplir son mandat (renforcement des capacités, assistance technique, matériel, etc.). C'est la voie médiane de la construction en cours.

Il existe des exemples d'évolutions favorables, où coexistent une politique sectorielle stable, des capacités et un investissement du partenaire national. Toutefois, même dans les situations les plus abouties, la gestion opérationnelle du dispositif est encore largement externalisée en direction des PTF. Plusieurs pays manifestent une réelle volonté à s'engager dans la dynamique de l'architecture de l'aide et « jouent le jeu » du partenariat avec le chef de file, véritable point focal. Dans ces situations, les cadres de concertation prévoient un mécanisme de coordination et de concertation entre les PTF et un même mécanisme avec le gouvernement.

Cependant, dans la majorité des cas observés, beaucoup reste à faire. Les gouvernements partenaires continuent à dialoguer en direct avec les différentes coopérations, ne délèguent pas toujours un cadre de bon niveau pour les représenter ou assurer une présidence de groupe et ne prévoient aucun moyen de suivi ni de mise en œuvre des recommandations ou des décisions issues des groupes de travail. On recense aussi des cas de coordinations inter-PTF non relayées par une plateforme PTF-gouvernement.

Des progrès restent à faire également du côté des bailleurs pour concrétiser l'ambition d'un dialogue concerté avec les gouvernements partenaires.

Encadré 2. Une nécessaire mutualisation

La mutualisation des compétences et des moyens entre bailleurs ne semble pas être organisée. Le dialogue sur les politiques est un processus continu qui requiert une certaine réactivité et la mobilisation de compétences pluridisciplinaires compte tenu de la complexité des analyses à conduire et de la multiplicité des champs à couvrir. Les bailleurs interviennent certes au travers d'une gamme de plus en plus élargie d'instruments multiformes (expertise au sein des agences locales, missions d'appui des sièges, mobilisation d'une expertise externe de courte durée, mise à disposition d'expertise résidentielle, financements de programme de formation, etc.) mais, la plupart du temps, encore de façon ponctuelle, dispersée voire concurrentielle.

Source : CAFFERINI, L. et H. PIERREL (2008), *Pratique de l'aide sectorielle : enseignements et perspectives pour l'AFD, Ex-Post n° 27, AFD, Paris.*

En bref

- Le chef de file ne peut pas tout faire : si le partenaire national ne s'investit pas, l'influence du chef de file sur les principes d'appropriation, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle est très faible, voire nulle. Il peut par contre contribuer à l'alignement des interventions des bailleurs sur les procédures et orientations nationales et favoriser l'objectif d'harmonisation des interventions des donateurs (et non pas celui d'harmonisation des procédures, qui relève de travaux à conduire par les sièges des agences de coopération).
- Autrement dit, dans le cas où le partenaire national ne s'engage pas, les principes d'harmonisation et d'alignement de la Déclaration de Paris peuvent être une base suffisante pour que les bailleurs de fonds travaillent entre eux. Ces deux principes pourraient justifier la création de groupes de travail de bailleurs de fonds et donc le mandat de chef de file, mais limité à ces deux principes.
- Dans le cas où le partenaire national montre sa volonté à s'engager, les bailleurs de fonds devraient pratiquer une politique d'ouverture systématique des groupes de travail aux partenaires nationaux, le chef de file devant les aider à en assurer le pilotage. Les travaux menés avec le partenaire seraient alors centrés sur une gestion axée sur les résultats, ce qui impliquerait un dispositif de suivi. Des moyens d'appui au partenaire seraient alors à prévoir.
- Le principe d'appropriation devrait pouvoir se mesurer. Le chef de file d'un groupe de travail sectoriel est porteur de propositions issues du groupe (ex : actualisation d'une politique sectorielle, priorités sur certains programmes, etc.), relayées en principe au niveau du chef de file du groupe des chefs de coopération, eux-mêmes chargés de veiller au bon fonctionnement des groupes.

Le groupe des chefs de coopération devrait avoir pour tâche essentielle de veiller à ce que les partenaires nationaux soient bien destinataires des propositions formulées par les groupes de travail, et à ce que les échanges sur ces propositions aient bien lieu (dans le cadre des groupes ou de rencontres ad hoc). Sans un tel suivi, il n'est pas possible d'évaluer l'utilité du travail des groupes et, donc, du chef de file.

Dans la quasi-totalité des cas, l'architecture de l'aide, son organisation et sa gestion reposent sur les PTF ; le gouvernement n'est pas pilote. L'efficacité du chef de file suppose donc une bonne articulation entre une volonté réelle du gouvernement et une organisation rationnelle et transparente des PTF entre eux.

C'est le deuxième aspect fondamental du partenariat : les relations entre bailleurs de fonds. Un engagement réel et transparent des bailleurs de fonds est indispensable pour qu'un groupe de travail fonctionne et pour qu'un chef de file puisse jouer pleinement son rôle. Les observations de l'étude montrent que l'on peut schématiquement distinguer trois types d'attitudes :

- *des bailleurs de fonds qui s'excluent de la concertation, et se cantonnent à une position d'observateur, préférant engager leurs moyens selon leurs propres logiques.* C'est assez souvent le cas de la coopération américaine (USAID) qui dispose de moyens très importants, d'approches stratégiques et méthodologiques très élaborées et assez difficilement partageables. L'instrument américain *Millennium Challenge Corporation* présente des modalités encore plus spécifiques qui conduisent souvent à des interventions localisées aux niveaux thématique et géographique, importantes en volume et mal raccordées aux politiques d'ensemble. De plus, de nouveaux intervenants de l'aide, bilatéraux (Chine, fonds arabes, etc.) ou privés (fondations, mouvements caritatifs, etc.) ne s'inscrivent pas pour l'instant dans les approches conjointes internationales ;
- *des bailleurs de fonds qui s'investissent dans les plateformes de concertation mais « ne jouent pas complètement le jeu. »* La Banque mondiale est souvent considérée par les acteurs de terrain comme « *une puissance qui impose ses vues* », acceptant mal le dialogue sur les différentes visions possibles du développement. Les responsables de cette institution, rencontrés lors des missions de terrain, estiment qu'ils pourraient aller plus loin dans la concertation et la coordination sans le « *carcan des procédures* » (sic) décidées au niveau du siège. La Commission européenne n'est pas non plus exempte de telles critiques à cet égard ;
- *des bailleurs de fonds qui cherchent à valoriser les cadres de concertation et à exploiter les possibilités offertes par les approches conjointes.* Dans les groupes de travail structurés, il s'agit du noyau dur des bailleurs de bonne volonté, qui insistent beaucoup sur les effets très positifs du travail commun régulier permettant de se connaître, de mieux comprendre les attentes et les spécificités des différentes coopérations, de caler progressivement des approches conjointes et de mieux cibler l'utilisation des moyens (en se répartissant, par exemple, la charge de travail pour

le financement d'études et de production de connaissances. Le fonctionnement des coopérations européennes (Allemagne, Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, etc.) illustre bien cette attitude positive.

Au Burkina Faso, la relation partenariale est bien établie : le gouvernement est acteur des groupes de travail sectoriels et de l'architecture de l'aide dans son ensemble. De l'avis unanime des responsables nationaux et des partenaires techniques et financiers, l'organisation de la concertation et de la coordination est depuis plusieurs années un vecteur crucial de progrès qui a un impact fort sur le développement des secteurs et sur l'efficacité de l'aide. Si cette approche a permis des avancées notables, elle présente aussi des fragilités : c'est une construction qui suppose des consolidations dans la durée.

Les mécanismes de concertation qui ont été mis en place sont décrits par les responsables nationaux et les PTF comme des avancées importantes, autour d'une dynamique qui a permis :

- une rationalisation de la connaissance sectorielle, des actions et des interventions respectives ;
- une connaissance mutuelle des acteurs sur leurs objectifs, leurs attentes, leurs contraintes, leurs méthodes et leurs procédures ;
- un rapprochement des positions des PTF, l'identification des sujets prioritaires du dialogue avec le gouvernement, l'identification des points de divergence et la possibilité d'en débattre ;
- des relations de travail au quotidien, un état d'esprit positif de « collègues » travaillant pour les mêmes buts ;
- la mise en place de méthodes de travail, l'organisation du travail sur tous les axes, la formulation des politiques et des programmes, le renforcement des capacités, la gestion financière et l'exécution budgétaire, l'organisation des rôles dont, plus particulièrement, celui de chef de file qui représente un appui important au gouvernement en structurant et en simplifiant le dialogue (un interlocuteur focal), et en apportant de nombreux services ;
- le renforcement de la coordination interne dans les ministères, de la coordination inter ministérielle et entre administrations ;
- l'implication d'acteurs extérieurs à l'État et aux PTF, de la société civile et des responsables territoriaux ;
- une continuité des travaux qui peuvent s'inscrire dans la durée grâce à un mécanisme affranchi des mouvements fréquents des personnels ;
- des résultats concrets vérifiés par des processus de suivi-évaluation conjoints.

Le contexte camerounais illustre un cas peu favorable à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et s'avère donc être un environnement difficile pour la construction de relations partenariales efficaces par les chefs de file. Parmi les éléments négatifs :

- de très nombreux ministères – plus de 60 – dont les mandats peuvent se recouper (pour travailler en lien avec un secteur donné, les PTF concernés ont donc plusieurs partenaires ministériels – quatre pour l'Agriculture – non coordonnés entre eux) ;
- des pouvoirs de décision concentrés en haut de la pyramide politique, laissant peu de marge de manœuvre aux ministères techniques partenaires des PTF ; une organisation administrative décrite comme peu performante, une gouvernance critiquée ; une corruption importante, et des taux de décaissement des projets et programmes généralement assez faibles ;
- des autorités plus intéressées par la caution politique apportée par les financements que par les contenus de l'aide en tant que tels (l'aide internationale représentant environ 6 % du budget national) ;
- des habitudes de travail en liens bilatéraux profondément ancrées (du côté des autorités camerounaises mais aussi des principaux PTF) ; le statut particulier de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) au sein des PTF (conseillers du gouvernement, ils ont un accès direct à plus d'informations) ;
- des ministères techniques dans l'ensemble peu intéressés par l'approche programme (pour toutes les raisons précédemment citées) qui – afin de maintenir un volant d'activités gérées en direct – cherchent à conserver une aide projet (largement dominante dans le pays) ;
- la pression exercée par les autorités camerounaises, *via* le ministère de l'Economie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (MINEPAT), sur les PTF pour une plus grande concentration sectorielle ; cette pression est justifiée par une lecture extrêmement directive de la Déclaration de Paris. Sans y être opposés, plusieurs PTF demandent au Cameroun de clarifier au préalable son programme de travail (dans le cadre du Document stratégique pour la croissance et l'emploi – DSCE). Cette demande a été reprise par le comité multi-bailleurs (CMB). Les relations et discussions entre partenaires ne se déroulent donc pas toujours dans un climat serein et constructif (les partenaires nationaux ont par exemple demandé une notation des résultats des PTF, comme prévu dans la Déclaration de Paris. Mais les PTF ont estimé que le « climat » manquait de sérénité pour l'instant).

En réponse à ce contexte peu favorable, la coopération française a mis en œuvre une stratégie intéressante pour construire – dans le cadre du CMB et par étapes – des relations plus constructives avec les partenaires camerounais en complément de celles qui existaient déjà (via les comités de pilotage divers sur programme par exemple). La première étape a donc été de travailler en commun à l'élaboration de documents stratégiques (Document stratégique de réduction de la pauvreté - DSRP - et DSCE), sur la base de relations moins formelles que celles exigées d'institutions comme le PNUD, par exemple. Travailler sur le fond des dossiers, et notamment sur la stratégie à mettre en œuvre dans les années à venir, a permis de dédramatiser l'application de la Déclaration de Paris (initialement comprise par le ministère interlocuteur comme un instrument d'organisation des bailleurs). La seconde étape consiste donc à mettre plus concrètement en œuvre les principes de la Déclaration de Paris entre bailleurs de fonds et partenaires nationaux sur des bases de partenariat clarifiées. Ce travail nécessite un fort investissement en temps de travail et de nombreux efforts du chef de SCAC dans le pilotage du CMB.

2.1.2. Une visibilité et une influence conditionnées par le contexte

La recherche de visibilité dans le cadre d'un chef de filât s'oriente vers la reconnaissance du gouvernement, des autres bailleurs de fonds, et une reconnaissance élargie dans les cas d'ouverture des groupes de travail à la société civile et aux ONG. La recherche d'influence consistera à prioriser un ou deux sujets jugés fondamentaux à faire progresser de façon significative pendant le mandat. Ces approches doivent faire l'objet d'une réflexion plus approfondie et concertée, et tenir compte de la suite des événements au-delà de la mission de chef de filât (transmission à un partenaire de confiance partageant un maximum d'orientations et allocation de moyens permettant de garantir un rôle actif dans le groupe).

Il est très différent d'être chef de file d'un groupe transversal d'une vingtaine de PTF se réunissant trois fois par mois, en charge, par exemple, de la négociation et du suivi des aides budgétaires globales, et être chef de file d'un groupe sectoriel de trois ou quatre bailleurs de fonds se réunissant trois fois par an et qui se fixent comme objectif d'échanger sur leurs approches sur tel ou tel domaine technique de coopération. Les enjeux et les risques, le volume de travail, le degré d'organisation du chef de file, les effets pour le pays et la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris ne sont évidemment pas les mêmes. Il en est de même pour la visibilité et la capacité d'influence pour la coopération qui exerce le chef de filât.

Il paraît donc important, dans chaque pays d'intervention, de chercher à préciser la place que l'on veut – ou peut – prendre en fonction de facteurs qui vont en partie conditionner les choix.

Le Mozambique

DEGRÉ DE STRUCTURATION	Très intégré	Moyennement intégré	Peu intégré
PLACE DE LA FRANCE	PTF important	PTF significatif	PTF marginal
ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	Partenariat privilégié	Partenariat ordinaire	Nouveaux partenariats
ENJEUX ET RISQUES	Peu de risques	Risques jugés modérés	Risques jugés importants

Le Mozambique est un pays pilote de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. Le pays est stable, la gestion est réputée saine bien que fortement dépendante de l'APD, tous les bailleurs de fonds internationaux apportent leur concours et les partenariats sont en construction. La coopération française est un acteur marginal de l'APD. À terme, l'objectif est surtout de développer une politique de prêts.

Le choix opéré (localement) par la coopération française a été de s'engager dans une stratégie de visibilité vis-à-vis de la communauté des bailleurs de fonds et du gouvernement :

- s'inscrire dans l'aide budgétaire, et faire partie du groupe (G19) assurant le conseil et le suivi des politiques nationales ;
- s'impliquer dans les groupes de travail transversaux permettant une vue d'ensemble de l'APD (groupe des économistes, groupe en charge de la division du travail) ;
- s'impliquer dans les groupes de travail correspondant aux secteurs de concentration avec chef de filât ;
- de manière plus générale, apporter une contribution méthodologique et organisationnelle forte au fonctionnement inter-bailleurs et au suivi de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris.

Ces choix constituent un cas d'école intéressant : dans un contexte où l'intégration de l'aide est forte et où les risques sont faibles, il est possible d'obtenir une visibilité et une influence forte en compensant une contribution marginale en volume par un engagement fort dans l'architecture, notamment par l'exercice du chef de filât.

Le Cameroun

DEGRÉ DE STRUCTURATION	Très intégré	Moyennement intégré	Peu intégré
PLACE DE LA FRANCE	PTF important	PTF significatif	PTF marginal
ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	Partenariat privilégié	Partenariat ordinaire	Nouveaux partenariats
ENJEUX ET RISQUES	Peu de risques	Risques jugés modérés	Risques jugés importants

Le cas du Cameroun est très différent de celui du Mozambique. Partenaire historique du pays, la France est le premier contributeur de l'APD dans un contexte difficile pour la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris (le Cameroun s'engage peu dans l'architecture de l'aide, privilégie l'aide projet, favorise les relations directes avec ses partenaires, etc.)¹¹. Les risques de tensions avec le gouvernement sont modérés mais peuvent s'accroître, la place historico-politique de la France l'exposant davantage aux critiques.

Dans ce contexte, la coopération française est quasiment obligée de s'engager fortement dans l'architecture de l'aide et d'occuper des fonctions de chef de file dans les secteurs de concentration auxquels elle contribue fortement.

Le Ghana

DEGRÉ DE STRUCTURATION	Très intégré	Moyennement intégré	Peu intégré
PLACE DE LA FRANCE	PTF important	PTF significatif	PTF marginal
ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	Partenariat privilégié	Partenariat ordinaire	Nouveaux partenariats
ENJEUX ET RISQUES	Peu de risques	Risques jugés modérés	Risques jugés importants

Le Ghana fait partie des pays phares pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et reçoit un soutien financier important de la communauté internationale (de l'ordre d'un milliard USD par an). Le pays est considéré par ses partenaires comme stable ; la situation macro-

¹¹ Cf. rapport de mission Cameroun dans le CD-ROM.

économique est jugée saine, de même que la gestion des finances publiques. La stratégie nationale mise en œuvre à travers le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) est consistante. Une part significative de L'APD est donc attribuée sous forme d'aide budgétaire globale (25 %), ce qui a pour effet d'intégrer et rationaliser les processus de l'aide et des relations entre le gouvernement et ses PTF.

La France est un contributeur comparativement modeste (4% de l'APD globale). Sa contribution en aide budgétaire globale depuis 2005 lui a permis de prendre position au cœur du dispositif de dialogue – *le Multi Donor Budget Support* (MDBS) –, cadre de concertation qu'elle a vice-présidé en 2006 puis présidé comme chef de file en 2006-2007. Elle a aussi été chef de file des groupes sectoriels correspondant aux secteurs de concentration de l'aide française (Eau potable, Développement rural, Infrastructures, Energie).

il est ainsi tout à fait pertinent de se positionner en chef de file dans ce pays « chéri » de l'aide, disposant d'une architecture structurée, intégrée et visible au niveau international du point de vue de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Malgré des moyens relativement modestes, cet investissement permet de démontrer au gouvernement et aux PTF un engagement fort de la France pour le développement du pays, et de situer son action au cœur des progrès dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Le Burkina Faso

DEGRÉ DE STRUCTURATION	Très intégré	Moyennement intégré	Peu intégré
PLACE DE LA FRANCE	PTF important	PTF significatif	PTF marginal
ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	Partenariat privilégié	Partenariat ordinaire	Nouveaux partenariats
ENJEUX ET RISQUES	Peu de risques	Risques jugés modérés	Risques jugés importants

La majorité des grands intervenants multilatéraux et bilatéraux soutiennent le Burkina Faso qui recevait en 2007 une APD de 932 millions USD (soit 13,3 % du PIB et la moitié des dépenses de l'État). Le gouvernement redéfinit actuellement en même temps sa stratégie nationale et le cadre partenarial avec les bailleurs de fonds, dans un contexte où les stratégies sectorielles ne sont stabilisées que dans quelques secteurs (notamment l'éducation de base, l'eau et l'assainissement, la santé et les finances publiques).

En termes de coordination de l'aide, l'initiative la plus probante est le Cadre général d'organisation des appuis budgétaires (CGAB-CSLP) qui permet de mener un dialogue large, transparent et coordonné avec le gouvernement sur la mise en œuvre du CSLP ainsi que sur la stabilité du cadre macroéconomique et sur le renforcement des finances publiques. L'Aide budgétaire globale (ABG) connaît une croissance régulière et significative depuis 2005.

La France entretient des relations anciennes et privilégiées avec le Burkina Faso et se situe parmi les cinq principaux bailleurs de fonds. Les avantages comparatifs de la coopération française dans différents secteurs – comme l'éducation de base ou l'eau et l'assainissement – la conduisent naturellement à jouer le rôle de chef de file, lui permettant ainsi de confirmer ses positions et de promouvoir certains des axes des stratégies sectorielles. Le contexte des relations bilatérales et la visibilité de la France rendent inévitable son rôle de chef de file du CGAB-CSLP, ou du moins son rôle actif dans le processus, dans une période charnière pour le pays de la définition de ses politiques publiques.

Différences d'approche dans les PMA, les PRI, les États fragiles et selon les géographies

On constate des différences importantes de fonctions et de positionnements entre le chef de filât exercé en PMA et en PRI. Dans ces derniers, les situations étudiées portent sur des chefs de filât de cofinancement de projets d'investissement lourds présentant des enjeux politiques importants pour le partenaire national. Dans ces contextes, les PTF n'ont pas de rôle particulier dans la stratégie sectorielle, entièrement pilotée par le partenaire national. Dans les relations avec les autres PTF, l'harmonisation des procédures est le principal sujet de dialogue avec l'objectif de concilier des exigences différentes en matière de garanties, de sûretés, de procédures de passations de marchés, etc.

Le rôle de chef de file est ainsi très différent selon la façon dont le partenaire national gère sa relation aux PTF. Dans ces contextes, le chef de filât est centré autour de programmes sectoriels multi-bailleurs (l'AFD est par exemple chef de file sur les secteurs de l'urbanisme, de l'agriculture et de la formation professionnelle). Pour autant, l'objectif n'est pas d'aboutir à la formulation de stratégies (elles existent déjà) mais de piloter la mise en œuvre de programmes dans un cadre harmonisé, sous maîtrise d'œuvre nationale.

Dans les pays fragiles (importantes difficultés de gouvernance, tensions politiques et sociales, situations de sortie de conflit, etc.), il est encore plus complexe d'occuper la fonction de chef de file (manque d'interlocuteurs nationaux dans la durée, absence ou carence de stratégies sectorielles, repli des PTF sur l'approche projet, etc.). Cette dimension devrait donc être prise en compte en tant que telle dans les choix à opérer dans les positionnements de chef de file.

2.1.3. Pourquoi et comment devient-on chef de file ?

Enjeux et risques liés à la responsabilité de chef de file

Les enjeux et les risques liés à l'exercice du chef de filât sont dans l'ensemble très peu explicités. Dans les réponses au questionnaire de l'enquête initiale¹², sept d'entre elles mentionnent explicitement un enjeu prioritaire d'efficacité (cinq pays francophones d'Afrique de l'ouest, MAEE ou AFD), et onze (dont huit cas MAEE) mentionnent un enjeu prioritaire d'influence (dont six dans quatre pays anglophones). Les autres réponses évoquent des enjeux liés au respect des secteurs de concentration (cinq cas AFD), à la visibilité (deux cas MAEE), ou encore à la recherche d'effets leviers auprès des autres bailleurs (un cas).

Si les enjeux et les risques sont connus des personnes qui exercent la responsabilité de chef de file, ils le sont de façon assez empirique, sans formalisation écrite (sauf au Mozambique, par exemple, où le directeur de l'AFD envoie régulièrement à son siège un état des lieux sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, analyse les enjeux en cours et informe des initiatives prises par l'AFD).

Les enjeux et l'importance de prendre en charge la fonction de chef de file varient selon l'importance de la thématique ou du secteur :

- dans le cas du Mozambique, le chef de file du G19 (lui-même en lien étroit avec le Groupe des économistes et le Groupe des chefs de coopération) porte un enjeu capital ; le pays qui s'engage dans ce chef de filât sait qu'il prend ici une responsabilité importante, et qu'il doit pour cela avoir l'aval de ses autorités politiques et disposer des ressources humaines et matérielles nécessaires ;
- dans le cas des groupes sectoriels (santé, éducation, agriculture, etc.), l'importance de l'engagement dans la fonction de chef de file est étroitement liée à celle du secteur lui-même. Les responsabilités et moyens nécessaires pour assurer la fonction seront très différents d'un secteur à l'autre.

De façon générale, plusieurs secteurs et plusieurs thématiques peuvent être considérés comme plus importants dans la mesure où ils focalisent l'attention et l'engagement des gouvernements et des bailleurs de fonds ; c'est entre autres le cas pour l'éducation, la santé ou encore l'aide budgétaire.

¹² Préalablement à l'étude, une enquête a été menée par le MAEE auprès des ambassades pour recenser les missions de chef de file.

Les enjeux pour le chef de file sont de ce fait plus importants, de même que les risques puisque des insuffisances dans la gestion de sa mission auront un impact négatif sur son positionnement et sur son image auprès du gouvernement et des autres partenaires techniques et financiers.

Les exemples suivants illustrent la façon dont les enjeux et les risques sont perçus :

Ghana : MDBS – chef de file AFD

Intérêt politique de la mission de chef de file qui dispose d'un lien direct avec le gouvernement et peut démontrer son engagement pour le développement du pays avec une visibilité optimale ; position permettant d'influer sur la politique nationale de l'aide.

Cameroun : CMB – chef de file SCAC

Risques évidents sans un minimum de convergences entre PTF sur les orientations stratégiques ; le secteur de la gouvernance est un des sujets les plus difficiles pour un chef de file au Cameroun ; légitimité du chef de file basée sur sa connaissance technique du secteur (dans le cas contraire, pas d'impact auprès des autres PTF et des autorités nationales) ; nécessaire appui sur des programmes ou des projets de terrain (dans le cas contraire le chef de file n'apporte pas de valeur ajoutée).

Quatre motifs récurrents de la prise de fonction de chef de file

- *Participation active aux processus de l'amélioration de l'efficacité de l'aide* : la recherche d'une amélioration de l'efficacité de l'aide, et donc des programmes et projets mis en œuvre, passe par une implication dans les groupes sectoriels ou transversaux qui vont travailler à une meilleure coordination entre bailleurs et à l'établissement de relations de partenariat mieux construites avec le gouvernement partenaire.
 - *Volonté d'investissement du bailleur de fonds* dans les orientations et décisions relatives à ses secteurs de concentration.
 - *Volonté d'influence, de visibilité* et donc de reconnaissance du bailleur de fonds vis-à-vis des autres agences de coopération et du gouvernement partenaire.
 - *Conjonction de plusieurs facteurs à un moment donné* : compétence et motivation fortes d'un cadre en agence ou au SCAC qui va provoquer l'engagement dans le chef de file avec l'aval de ses pairs, l'opportunité de reprise ou de relance d'un secteur en sommeil.

Trois types d'accès à la mission de chef de file

Tous les chefs de filât ont vocation à être tournants après un ou deux ans d'exercice. On peut donc devenir chef de file de manière mécanique. Les études de cas montrent toutefois trois cas d'entrée dans la mission de chef de file, qui ont ou peuvent avoir une incidence sur l'ordre de passage des membres d'un groupe de bailleurs de fonds à cette fonction.

Chefs de file naturels

Lorsqu'un bailleur de fonds a des avantages comparatifs liés aux volumes financiers, à la compétence technique ou aux liens historiques avec le pays et dans le secteur, ses pairs s'orientent vers lui pour la fonction de chef de file.

Niger : Décentralisation et développement local – chef de file SCAC

Au départ, deux bailleurs de fonds montraient un intérêt marqué pour la décentralisation : l'UE et la France. La France est apparue comme le chef de file naturel de ce secteur, compte tenu d'une part de son expérience de la décentralisation, et d'autre part parce que la coopération française finançait un projet Fonds de solidarité prioritaire (FSP) d'appui à la décentralisation avec assistance technique résidente.

Le projet décentralisation (FSP Programme d'appui au démarrage de la décentralisation au Niger, PADDEN) incluait notamment les activités suivantes : formation des élus et des fonctionnaires et appui aux communes (265 au Niger ; toutes ont bénéficié des formations du PADDEN).

Chefs de file mécaniques (cas les plus fréquents)

Ce type de cas se rencontre lorsque le bailleur de fonds est membre actif d'un groupe de travail et qu'il pose sa candidature à la fonction de chef de file.

Burkina Faso : Enseignement de base – chef de file AFD

L'AFD a imprimé à son mandat de chef de file une philosophie en ligne avec la Déclaration de Paris : « *le chef de file est celui qui vient en appui au ministère pour coordonner, mais ne se substitue pas à lui : la coordination est le rôle et la responsabilité de l'État bénéficiaire*¹³ ». Elle a fixé à sa mission de chef de file l'enjeu prioritaire de structurer le fonds commun – qui ne disposait pas de règles claires – puis de généraliser un cadre de travail à l'ensemble des partenaires.

13 Extrait de l'entretien avec le responsable de l'enseignement de l'AFD.

Chefs de file qui se construisent par une prise d'initiative

On peut également devenir chef de file en s'engageant de manière volontaire dans la création d'un groupe de bailleurs de fonds, où encore dans la relance d'un groupe de travail qui a connu une période de « sommeil ». Les cas rencontrés reposent beaucoup sur l'engagement volontaire de personnes, compétentes dans une thématique donnée et avec un profil d'organisateur.

Mozambique : Environnement – chef de file AFD

Avant 2008, le groupe se réunissait tous les deux mois, avec cinq à six participants bailleurs de fonds, sans contact avec le gouvernement. Le groupe fonctionnait au ralenti, sur la base d'échanges d'informations sur les programmes des bailleurs.

Lors du renouvellement du chef de filât en avril 2008 (décision prise au niveau des bailleurs de fonds membres du groupe de travail), l'AFD s'est portée candidate et a été retenue par la communauté des bailleurs de fonds. L'AFD a été chef de file du groupe de mai 2008 à avril 2009. Le PNUD a pris la suite, l'AFD restant très active au sein du groupe.

Qui décide de s'engager dans un chef de filât ?

Il n'y a pas de stratégie globale au niveau central de la coopération française en la matière ; les décisions d'engagement sont prises localement en fonction des éléments évoqués dans la partie précédente.

L'absence d'orientations stratégiques de la part des appareils centraux des agences de coopération en matière de chef de filât semble être assez générale. Au niveau local, en revanche, les PTF considèrent dans l'ensemble que le chef de filât de groupes sectoriels est une position valorisante, donnant une bonne visibilité au sein de la communauté des PTF et offrant une relation privilégiée avec les autorités nationales.

Parmi les partenaires rencontrés (Canada, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni) il n'y a pas de mot d'ordre des sièges pour occuper la fonction de chef de file mais une impulsion générale pour participer activement à l'harmonisation et à la division du travail et mettre en œuvre les stratégies sectorielles des sièges (extrait de l'aide-mémoire de la mission au Mozambique)

Le fait de ne pas avoir de stratégie globale ne signifie pas pour autant que les décisions d'engagements dans un chef de filât sont prises à la légère. En ce qui concerne, en particulier, l'exercice de chefs de filât considérés comme lourds (éducation par exemple) et/ou stratégiques (aide budgétaire), les décisions sont en général prises en concertation locale entre le chef de coopération (AFD et/ou SCAC) et l'ambassade, en lien avec les sièges.

Burkina Faso : Eau et assainissement – chef de file AFD

La France a été chef de file de juillet 2007 à juillet 2008, succédant à la coopération danoise. Elle a passé le relais à la KfW en juillet 2008. La Commission européenne en a pris la suite en 2009.

La position de chef de file a été décidée en cohérence avec les priorités françaises : le secteur de l'eau et de l'assainissement est en effet l'un des trois secteurs de concentration du DCP et du CIP. Ce secteur est plus généralement l'un des axes importants de l'aide française (la stratégie du CICID Eau ainsi que le cadre d'intervention sectoriel eau et assainissement de l'AFD).

Au Burkina Faso, l'AFD mobilise 7 millions € pour la période 2010-2015 pour l'hydraulique rurale, et 34 millions € pour la période 2009-2013 pour le volet urbain de l'eau et l'assainissement avec l'Office national de l'eau et de l'assainissement (ONEA) (subvention de 13,5 millions € pour l'assainissement, prêts de 18,5 millions € pour l'approvisionnement en eau à Ouagadougou et de 2 millions € pour l'assistance technique).

La décision d'assumer le chef de filât a été prise localement par le directeur de l'AFD, en concertation avec le département géographique et technique au siège. Les éléments qui ont déclenché cette prise de décision sont les suivants :

- le constat que la période présentait des enjeux importants pour le secteur. (Une feuille de route avait été définie, ainsi que les activités pour mettre en place le programme de soutien collectif à cette feuille de route) ;
- le dynamisme du partenaire national, exprimant une volonté forte d'avancer sur tous les chantiers de la feuille de route ;
- des acquis et des capacités mobilisables à l'AFD (intervention ancienne de l'Agence dans le secteur avec une bonne connaissance et une expérience solide, expertise sectorielle du responsable en charge du chef de filât et ancienneté et solidité de la relation avec l'ONEA) ;
- la conviction que la position de chef de file permettrait d'impacter favorablement sur le développement du secteur, avec la possibilité de mettre ces acquis au service des partenaires, d'apporter une valeur ajoutée, et de la « substance sectorielle » dans les travaux du groupe.

Articulation des rôles au niveau des pays

On a pu constater une bonne articulation dans la répartition des tâches entre les différents niveaux du dispositif de coopération : les ambassadeurs, en lien avec les chefs de coopération,

s'impliquent dans les groupes « faitiers » de l'architecture de l'aide et portent au sein de ces instances les dossiers à caractère politique que les chefs de coopération leur proposent de traiter (par exemple lorsque des désaccords de fond sont identifiés entre bailleurs, ou lorsque les correspondants nationaux des chefs de coopération ne respectent pas leurs engagements). Les chefs de coopération sont investis dans le pilotage de chef de filât à caractère stratégique (secteurs de concentration ou thématiques transversales fortes comme l'aide budgétaire). Les chargés de mission ou attachés de coopération s'impliquent en fonction de leurs responsabilités sectorielles ou thématiques et sont membres actifs ou animateurs des groupes de travail à caractère plus technique.

Plusieurs points posent néanmoins question et pourraient sans doute être améliorés à l'avenir.

- Dans certains groupes de travail, la France est représentée par le SCAC, l'AFD, et un ou plusieurs agents du MINEIE (comme dans le Comité multi-bailleurs au Cameroun). Cette abondance de représentation s'explique mal, d'autant plus que le représentant résident du PNUD représente à lui seul les 18 agences des Nations unies.
- Plusieurs cas montrent des formes de « substitution » entre l'AFD et le MAEE, l'AFD étant le « poids lourd » sectoriel, et le chef de file étant le SCAC. Si un tel montage peut être considéré comme pratique, il est cependant peu logique : le chef de file SCAC n'a en effet pas la possibilité de décider pour l'AFD, ni de parler en son nom lors des contacts avec les autorités nationales (cas notamment observé au Cameroun).

Malgré l'absence d'une stratégie globale – qui donnerait des orientations en matière de chef de filât dans un pays donné et qui prendrait en compte les interventions et les programmes financés par l'AFD, le MAEE et le MINEIE – aucune incohérence majeure n'a été relevée dans les situations ou les cas étudiés. Cela tient beaucoup au fait que la mise en cohérence est exercée au niveau du pays par une concertation entre les différents représentants de la coopération française. Il serait cependant utile de formaliser davantage la concertation interne et les rôles afin de faciliter les complémentarités.

2.1.4. Pertinence et cohérence de l'exercice de chef de file

L'objectif de cette section est d'évaluer si l'exercice du chef de filât est dans l'ensemble considéré comme l'un des moyens de progrès de l'efficacité de l'aide et de consolidation des objectifs d'influence et de visibilité de la coopération.

La cohérence peut être réfléchi sur deux axes :

1. *cohérence thématique* : bonne adéquation entre le secteur/domaine du chef de filât et les enjeux et priorités de la France dans le pays ;

2. *cohérence de dispositif*: une utilisation adaptée des instruments et une bonne articulation des rôles entre les acteurs de la coopération française dans la gestion des chefs de filât.

En ce qui concerne la cohérence thématique, l'évaluation constate que les chefs de filât exercés sont le plus souvent en lien direct avec les secteurs de concentration déclinés dans les documents de partenariat. Les chefs de filât de la coopération française s'exercent aussi, pour une part d'entre eux, dans des domaines à fort enjeu pour la Déclaration de Paris (notamment l'aide budgétaire et l'approche programme, qui mobilisent les sièges MAEE, AFD et MINEIE). La cohérence thématique est donc avérée.

Dans le cas de la cohérence « de dispositif », certaines missions de chef de filât sont directement reliées aux instruments. Il est par exemple évident que la mission de chef de file d'un groupe de travail sur l'aide budgétaire n'est pas envisageable pour une coopération qui n'alloue aucune aide budgétaire au pays partenaire. En revanche, la France a pu être chef de file du MDDBS (ABG) au Ghana sans être l'un des tout premiers intervenants : le volume comparatif de l'aide n'est pas le seul critère¹⁴.

Dans la majorité des cas, la question des instruments est directement reliée au degré de maturation de la politique sectorielle, avec un gradient passant d'une aide majoritairement mobilisée sous la forme d'une aide projet à la mise en œuvre de fonds communs d'un poids significatif, puis, dans les situations les plus matures d'une aide budgétaire comme principal vecteur de l'aide, avec toutes les situations intermédiaires de cohabitation des différents instruments.

La ligne de démarcation est l'émergence d'une approche programme effective, qui va donner tout son sens à la mission de chef de file. En deçà, cette fonction sera limitée à l'identification et/ou à la coordination géographique des interventions et l'on peut estimer que l'instrument et la mission de chef de file seront peu corrélés dans les situations de groupe de travail embryonnaire.

La question des instruments se pose différemment dans les cofinancements ou les fonds communs, où les problèmes à résoudre sont liés à l'harmonisation des procédures. Dans certains cas, des bailleurs de fonds ne pourront contribuer à un fonds commun ou s'en retireront (ex : Banque mondiale dans le secteur de l'éducation au Burkina Faso), pour incompatibilité de leurs procédures avec celles du fonds, souvent dans le domaine des règles de passation des marchés.

Les responsables rencontrés sur le terrain expriment la difficulté de résoudre ce volet qui relève de décisions des sièges et suivent des rythmes très lents d'évolution. Dans les cofinancements, des difficultés sont rencontrées pour reconnaître au chef de file la responsabilité complète

¹⁴ Une enquête menée par le PNUD au Burkina Faso montre sur ce point que, pour les bailleurs de fonds actifs dans ce pays, le volume de l'aide arrive en huitième position dans les critères de sélection d'un chef de file.

du cycle du projet avec l'application de ses propres procédures à toutes les étapes. Des divergences ou des incompatibilités sont relevées au niveau des garanties et sûretés, des processus d'appel d'offre et de passation des marchés et, enfin, au niveau des conditions et mécanismes de décaissement.

Jusqu'où aller dans l'intégration ? A partir de quand le système n'est-il plus efficace ?

On peut parfois avoir le sentiment que l'intégration de l'aide devient un objectif en soi, une affaire des bailleurs de fonds qui s'organisent entre eux et perdent de vue l'objectif d'appropriation par les partenaires nationaux, qui devient alors facultatif.

À la lumière des études de cas et des missions de terrain, on peut aussi arriver à la conclusion que certains pays bénéficiaires de l'aide se sentent peu concernés par la Déclaration de Paris – qu'ils ont pourtant ratifiée – et considèrent qu'il s'agit d'une énième mode imposée par les bailleurs de fonds pour mieux réguler leurs appuis, augmenter leur pression et justifier face aux absences de résultats des réductions de budget.

L'organisation d'une architecture de l'aide entre bailleurs de fonds et entre bailleurs de fonds et gouvernement dans un pays donné est nécessaire. Toutes les personnes rencontrées, responsables nationaux comme bailleurs de fonds, se félicitent des progrès réalisés au cours des dernières années sous l'impulsion des engagements pris à Paris et Accra.

La mise en place de groupes de travail peut se décliner dans sa version la plus élaborée (cas du Mozambique) sur cinq niveaux :

1. politique et diplomatique avec les ambassadeurs ;
2. de coordination d'ensemble avec les chefs de coopération ;
3. transversaux d'intérêt général (comme les groupes gérant l'aide budgétaire ou encore le groupe des économistes au Mozambique qui conseille le gouvernement, les groupes « division du travail », les groupes multi-bailleurs, etc.) ;
4. groupes sectoriels ;
5. sous-groupes sectoriels.

Cette déclinaison est logique et offre une large palette de participation et de rencontres possibles entre bailleurs de fonds et entre bailleurs de fonds et partenaires nationaux. Le fonctionnement de cette architecture de l'aide dépend de la bonne volonté d'individus qui s'engagent et y consacrent beaucoup d'énergie.

Le cas du Mozambique, pays pilote de la Déclaration de Paris, est intéressant : l'architecture de l'aide est très sophistiquée (63 groupes de travail, reliés aux cinq piliers de la stratégie nationale, tous les niveaux évoqués ci-dessus sont représentés), de nombreux outils de visibilité interne sont mis en œuvre et, surtout, une évaluation des performances des PTF est réalisée chaque année.

Une première limite importante à la mesure de l'efficacité du système est liée au fait que cette évaluation des performances est axée sur le degré de respect, par les bailleurs de fonds, des règles liées à la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris et très peu sur les performances de l'État, ses modes d'engagement, ses productions, sa capacité à prendre en compte les produits issus du travail, en bref : l'évolution de ses capacités de pilotage de l'APD.

Une deuxième limite importante est celle des capacités des agences de coopération à suivre et à s'impliquer dans de bonnes conditions : les effectifs sont souvent réduits et, surtout, le temps consacré aux travaux des groupes de travail à différents niveaux vient en fait s'ajouter aux tâches des agents (il n'est en général pas prévu dans les lettres de mission). La fréquence des réunions est très variable selon la nature des groupes et la plus ou moins grande rigueur du chef de file dans la conduite et l'animation des réunions va conditionner la régularité des participations, les ordres du jour des réunions et, donc, en partie l'efficacité des travaux.

Une troisième limite importante à l'efficacité est probablement la perte de contact avec le terrain, risque qui semble menacer bon nombre de groupes de travail : les réunions se déroulent dans la capitale, les temps dévolus au terrain sont réduits voire inexistants (il est d'ailleurs cité comme bonne pratique l'organisation une fois l'an de visites de terrain). Si certains groupes s'ouvrent à des personnes ressources en provenance des régions (représentants de collectivités territoriales, de la société civile, d'organisations professionnelles, voire parfois du secteur privé), les participations restent ponctuelles, à l'occasion de la présentation aux membres du groupe de tel ou tel nouveau projet ou programme.

2.1.5. Conclusions des ateliers « Regards croisés sur l'efficacité de l'aide »

Quelques constats issus de la synthèse des ateliers, et les liens possibles avec la problématique du chef de filât :

Appropriation

Constats des ateliers

- Il ne peut y avoir d'appropriation sans qu'existent des stratégies nationales qui offrent un cadre d'orientation à l'action des bailleurs.
- Les processus de développement impliquent un ensemble d'acteurs au-delà des gouvernements et des administrations centrales.
- Sans capacités de pilotage de ces cadres stratégiques et de conduite des plans d'action afférents, on ne peut attendre que l'aide soit véritablement appropriée.

Liens avec la problématique du chef de filât

Pour le chef de filât, ces propositions sont tout à fait valides : un chef de filât qui s'exercerait dans une situation idéale où les paramètres de l'appropriation seraient réunis aurait le mandat le plus étendu et toutes les chances de succès.

Cependant tout l'intérêt du système de chef de filât est de pouvoir s'adapter à tous les contextes, avec une graduation de ses objectifs : si la situation est presque idéale, le chef de file pourra jouer un rôle important allant jusqu'à peser efficacement sur la définition et/ou la mise en œuvre des politiques. Dans les situations moins avancées, les fonctions du chef de file seront réduites mais son rôle aura beaucoup d'importance sur d'autres champs, en intégrant progressivement les différentes étapes de construction de la coordination et de la concertation.

Alignement

Constats

- *L'alignement requiert une volonté politique et une capacité de souplesse de part et d'autre.*
- *Il est essentiel de travailler au préalable à un minimum d'harmonisation des méthodes de travail et des procédures des bailleurs, de sorte à pouvoir offrir un référentiel commun à la discussion avec le partenaire national.*

Liens avec la problématique du chef de filât

Le bon fonctionnement d'un chef de filât suppose volonté politique et souplesse. La volonté politique doit se manifester chez tous les partenaires (gouvernement, bailleurs de fonds, partenaires et acteurs techniques). Un des écueils réside dans le double langage entre déclarations et actions, particulièrement répandu dans le domaine de l'aide. La souplesse s'exprime le plus souvent dans l'architecture de l'aide au moment des revues conjointes – à travers la définition des indicateurs et des objectifs quantitatifs – et dans l'appréciation par les partenaires des progrès enregistrés depuis la revue précédente.

L'harmonisation des méthodes et des procédures est à la fois un facteur clé d'efficacité et un sujet de difficultés et de tensions. Les groupes de travail peuvent connaître tous les cas de figure, du « collage » d'interventions individuelles (cofinancement parallèle) à la concentration dans un même fonds de l'essentiel des crédits d'aide. Quand un fonds existe, il est régi par un système unifié de procédures et de méthodes accepté par tous les donateurs (qui renoncent donc à leur propre dispositif, comme c'est également le cas dans les programmes de coopération déléguée). Le constat reste celui d'une grande hétérogénéité, avec un fort impact en termes de rythmes et de prévisibilité de l'aide.

Pour les cofinancements de projet, les rapprochements en cours entre l'AFD, la KfW et la BEI permettent de bien identifier les facteurs de progrès : mutualiser l'identification, rapprocher les clauses de garantie et de conditionnalité (sans s'aligner sur les plus contraignantes) et unifier les procédures (sélection des études et travaux, passation des marchés, exécution des travaux, mobilisation des ressources, reporting, audit et contrôle) en amont des conventions bilatérales de financement.

Harmonisation

Constats

- Des résultats significatifs peuvent être atteints en s'appuyant sur une concertation entre les bailleurs dont les analyses, les modalités d'intervention et les intérêts convergent, et qui sont disposés à travailler à des objectifs communs.
- Le second élément clé est l'implication des autorités nationales. Parfois, elles doivent également être convaincues qu'il en est de leur intérêt.

Liens avec la problématique du chef de file

Sans être forcément dans ces conditions idéales où les analyses, les modalités d'intervention et les intérêts des bailleurs de fonds convergent suffisamment pour travailler à des objectifs communs, le chef de file peut (et doit) faciliter des progrès sur ces différents axes. La convergence est rare, ce qui est logique compte tenu de la diversité des intervenants et de leurs approches, mais le chef de file, qui est en charge du dialogue avec le gouvernement a pour responsabilité de recenser, comprendre et communiquer les divergences. Ce travail est déjà facteur de progrès. Autre aspect de la question : la convergence, sous ses différentes facettes, se construit dans le temps. Elle peut ne concerner qu'une partie des intervenants. L'existence d'un noyau dur de bailleurs de fonds actifs est un facteur décisif de réussite d'un groupe de travail et de succès pour le chef de file qui peut s'impliquer dans la durée.

L'implication des autorités nationales est un impératif. Certains groupes de travail fonctionnent à partir d'une concertation inter-bailleurs sans lien avec les autorités nationales (par exemple ; dans certains PMA où l'architecture de l'aide est embryonnaire et dans les PRI où les autorités ont un leadership réel sur les politiques sectorielles). D'autres exemples plus construits organisent deux enceintes de concertation : inter-bailleurs et bailleur-gouvernement. Les situations les plus avancées mettent les autorités nationales en position de présider le groupe de travail.

2.2. Dimensions technique et financière du chef de filât

2.2.1. Des stades d'organisation très divers

L'organisation et les activités du chef de file sont très variées. On recense tous les cas de figures, même dans un pays où l'architecture de l'aide est considérée comme très élaborée, en fonction des facteurs suivants :

- **la taille du groupe**: groupe de travail sectoriel ou thématique, dans un secteur impliquant beaucoup (santé et éducation, souvent secteurs de concentration) ou peu de bailleurs. Les plus petits groupes rencontrés sont constitués de trois bailleurs de fonds ; les plus gros groupes peuvent compter plus de 20 membres. Ce sont aussi les plus organisés (agenda de travail, ordre du jour, compte-rendu, gestion du temps de parole, etc.). Les groupes de petite taille fonctionnent souvent de manière assez informelle : les membres se connaissent mieux et se contactent souvent entre les réunions formelles ;
- **le rôle du gouvernement**, qui préside ou non le groupe de travail. De nombreux groupes fonctionnent à deux niveaux : *via* des réunions entre bailleurs de fonds et d'autres avec des représentants de l'administration ;
- **l'état d'intégration du secteur**, de très intégré (SWAP, aide budgétaire sectorielle, fonds fiduciaire, etc.) à peu intégré (quand une grande quantité de l'aide passe par le canal de l'aide-projet), allant souvent de paire avec le degré d'organisation du groupe : de très organisé et dynamique à informel ou sporadique ;
- **la motivation et les compétences du chef de file**, l'implication des bailleurs de fonds dans les travaux du groupe, la bonne volonté manifestée dans la division du travail et la répartition des tâches, la confiance mutuelle, l'esprit d'équipe, etc.

Les groupes de travail se structurent dans le temps avec des stades de formalisation étroitement dépendants de leur expérience et de la maturité sectorielle (réalité de l'appropriation et de l'alignement) : groupes essentiellement orientés vers des échanges d'informations, groupes orientés vers des appuis à la définition des politiques sectorielles et groupes orientés vers des appuis à la mise en œuvre d'une approche programme.

Comme il a été présenté précédemment, les situations sont hétérogènes d'un pays à l'autre, et – dans un même pays – d'un secteur à l'autre. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris et l'organisation de la division du travail entre les bailleurs de fonds sont des processus en cours d'élaboration ou d'application (avec des degrés différents d'avancement selon les pays ou les secteurs) qui dépendent de la volonté du gouvernement et des bailleurs de fonds et de l'état d'esprit existant entre les différents protagonistes.

Les exemples présentés en annexes (Niger – Education, Ghana – présidence du MDBS, Cameroun – comité multi-bailleurs – chef de file SCAC) permettent de constater la diversité des situations, la complexité de certains chefs de filât, l’investissement important en temps de travail que celui-ci peut représenter (pouvant aller jusqu’à un temps plein dans les phases de démarrage ou de production) et la diversité en matière de formalisation de l’organisation des groupes de travail.

2.2.2. Activités et outils du chef de file

Le cas du Mozambique est particulièrement riche en matière d’outils et de principes conçus et mis en œuvre grâce à un fort investissement de la coopération française (agence AFD). Les outils mis en place ont plusieurs finalités, notamment :

- permettre une bonne visibilité de l’architecture de l’aide et fournir ainsi aux différents partenaires un support de travail pour raisonner leurs choix ;
- permettre une meilleure connaissance du fonctionnement et des activités des groupes de travail et assurer un suivi-actualisation dans la durée ;
- permettre un suivi des performances et l’élaboration de mesures correctives éventuelles.

L’encadré 3 fournit une liste des outils conçus et mis en place au Mozambique, certains ayant vocation à apporter une visibilité d’ensemble à l’architecture de l’aide, d’autres ayant une vocation plus opérationnelle de pilotage des groupe de travail par les chefs de file.

Encadré 3. Outils mis en place au Mozambique

- Tableau général sur l’architecture de l’aide Inventaire des PTF, groupe des PTF impliqués dans l’ABG, groupes transversaux (division du travail, groupe des économistes) piliers, groupes et sous-groupes de travail
- Tableau synthétique répertoriant l’activité de chaque PTF
- Tableau synthétique présentant les secteurs de concentration de chaque PTF
- Tableau synthétique présentant les participations de chaque PTF dans les groupes de travail
- Identification du fonctionnement de chaque groupe de travail et de la présence ou non des outils recommandés (termes de référence, agenda, *mapping* sectoriel, comptes-rendus de réunion, modalités de suivi).
- Enquête périodique sur le suivi des attentes des PTF vis-à-vis des groupes de travail
- Enquête et tableau de synthèse visant à améliorer la prédictibilité de l’aide, dont les stratégies de sortie
- Tableau prévisionnel sur l’exercice des fonctions de chef de file
- Tableau de suivi des indicateurs de la Déclaration de Paris et des performances des PTF
- Exercice d’évaluation externe des performances des PTF selon les indicateurs de la Déclaration de Paris
- Élaboration de supports pour la formation des chefs de file

Des travaux ont été menés pour modéliser le fonctionnement d'un groupe de travail (notamment par les Français au Ghana et au Mozambique). Un groupe de travail très structuré et actif dispose de tous les outils et prend en main l'ensemble de ces activités. Mais cet ensemble peut également être utilisé comme processus de construction d'un groupe de travail, qui va progressivement se structurer en intégrant petit à petit ces outils et ces activités.

On peut citer l'exemple du groupe de travail Environnement au Mozambique, qui comprend le portefeuille complet des activités et outils :

Connaissance du secteur et information

- liste des bailleurs membres du groupe,
- cartographie des activités des bailleurs,
- descriptif détaillé des projets.

Organisation des responsabilités mutuelles et du travail

- termes de référence du groupe de travail
- plan d'action comportant les objectifs, les actions, la répartition des rôles, le calendrier,
- cadre pour fixer l'ordre du jour des réunions et agenda des réunions des bailleurs,
- cadre pour fixer l'ordre du jour des réunions et agenda des réunions bailleurs-gouvernement.

Communication

- compte-rendu à l'issue de chaque réunion des bailleurs,
- compte-rendu à l'issue de chaque réunion bailleurs-gouvernement,
- organisation de séminaires,
- rapport final d'activité (du chef de file).

Approche stratégique

- rapport pour la revue conjointe,
- élaboration et rédaction de deux synthèses présentant la vision des bailleurs.

Le tableau 4 résume les outils utilisables par le chef de file (la lecture se fait en colonnes et non en lignes).

Tableau 4. Outils du chef de file

Fonctions du chef de file	Outils de connaissance du contexte et du secteur	Outils de pilotage du groupe de travail	Outils de suivi-évaluation
	Contexte		
Organisationnelles	<ul style="list-style-type: none"> Documents de base sur la Déclaration de Paris, Forum d'Accra, Code de conduite de l'UE, CAD-OCDE Politiques du gouvernement CSLP, politique de l'aide, cadre des dépenses à moyen terme Cadre partenarial Cadre stratégique France (DCP, CIP, CICID,) stratégies sectorielles siège Cadres stratégiques des autres PTF 	<ul style="list-style-type: none"> Supports pour la formation des chefs de file Cadre partenarial sectoriel Termes de référence du groupe de travail Agenda à 6 mois, plan d'action Ordres du jour Comptes-rendus de réunion Plan type pour la gestion du temps en réunion Plan type pour le compte-rendu de réunion Site Internet, Intranet Voyages d'études, séminaires, publication Matrice et indicateurs, revues conjointes Missions pour les revues conjointes Lettre d'entente (gestion de fonds commun) Tableau global sur l'architecture de l'aide Tableau prévisionnel des chefs de file sectoriels Bibliographie, site Intranet Tableau des coordonnées des membres Listes de diffusion Agenda des réunions avec le gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'un système de "troika" Comptes-rendus de réunions Missions conjointes de terrain Rapports revues conjointes Rapports d'activité Plan de diffusion de l'information Restitution aux membres
	Secteur		
Stratégiques			
<ul style="list-style-type: none"> Analyse du contexte, suivi des évolutions Représentation des intérêts des membres Appui à la définition des politiques sectorielles Gestion des conflits Gestion des stratégies de sortie Gestion des successions au chef de file 	<ul style="list-style-type: none"> Politique et stratégies sectorielles Cartographie / mapping Matrice des interventions-intervenants Rapports, études disponibles Enquête périodique sur les attentes des membres Inventaire des documents disponibles Études, états des lieux (expertise) 		
Communication			
<ul style="list-style-type: none"> Inventaire des informations sectorielles Diffusion-circulation des informations Construction de "passerelles" entre partenaires Mise en place des outils de communication Organisation des modalités de suivi 			

Source : auteurs.

On peut également citer le guide « *Sector group within the development cooperation process* » mis au point au Ghana, apport méthodologique important pour la structuration des groupes sectoriels. Produit en décembre 2006 par la coopération française (AFD) lors de sa mission de présidence du MDDBS dans le pays, ce guide comporte les éléments suivants :

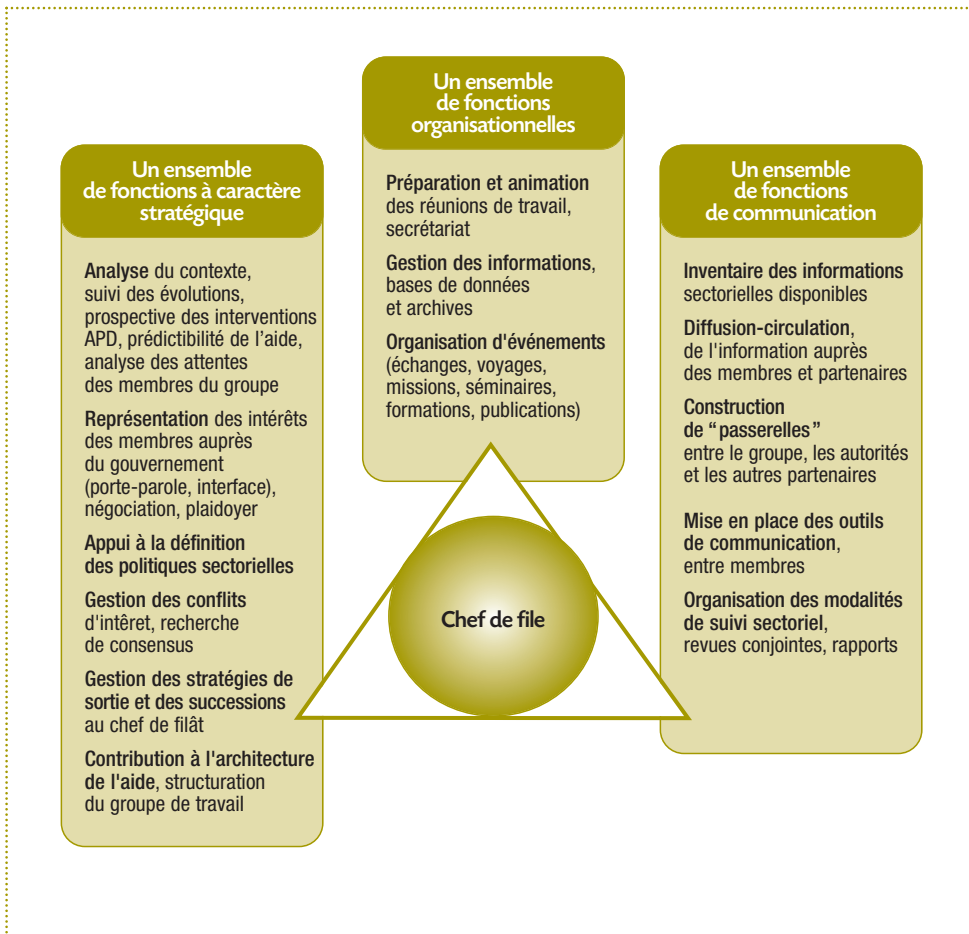
- définition et principales missions en lien avec les processus nationaux ;
- organisation, rôle du gouvernement, du chef de file et des bailleurs ;
- cinq principes clés (avec explication des buts et des modalités d'application) ;
- renforcement du partenariat gouvernement – PTF ;
- garantie d'un *leadership* fort ;
- établissement des termes de référence du groupe ;
- développement des outils de communication ;
- garantie du suivi et de l'évaluation.

Les annexes du guide comportent des modèles : activités et calendrier, termes de référence du groupe sectoriel, termes de référence du chef de file – gouvernement, termes de référence du chef de file – bailleurs et code de conduite des missions.

2.2.3. Fonctions du chef de file

Les fonctions exercées par le chef de file sont de trois natures : stratégiques, organisationnelles et de communication.

Schéma 2. Fonctions du chef de file



Source : auteurs.

2.2.4. Moyens du chef de file

Ressources humaines

Dans de nombreux cas étudiés, le temps de travail et l'investissement nécessaires à la mission de chef de file sont décrits comme importants à très importants, pouvant représenter selon la nature du chef de file et le secteur concerné entre 20 et 80 % du temps de travail de la ou des personne(s) qui s'y engage(nt).

En général, les ressources humaines sont peu ou pas préparées à l'exercice spécifique de la mission de chef de file¹⁵, laquelle empiète sur leurs attributions habituelles sans que ce temps de travail ne soit évalué en amont ni inséré dans l'agenda. Certains interlocuteurs de l'AFD considèrent que le temps passé à exercer ce mandat devrait être prévu et affecté aux coûts des programmes ou projets.

Dans la pratique, le chef de filât est porté par le chef de coopération (directeur de l'AFD ou chef de SCAC) avec l'appui de l'ambassadeur lorsqu'il s'agit de dossiers stratégiques, qu'ils soient transversaux (comme l'aide budgétaire ou les comités multi-bailleurs) ou sectoriels. Leurs collaborateurs (attachés de coopération, chargés de mission) sont impliqués en fonction de leurs compétences sectorielles ou spécialisées.

Dans les cas où il s'agit de lancer un nouveau groupe de travail ou dynamiser un groupe existant, c'est le plus souvent le chef de coopération qui assure l'animation des travaux et qui confie le travail quotidien d'instruction et/ou administratif à un collaborateur (dans plusieurs cas, ce travail est confié à des volontaires internationaux).

Mozambique : un investissement fort avec des moyens limités

Un travail très important est mené depuis 2007 par le directeur de l'AFD, à titre personnel (*task force*) ou avec un appui de l'équipe (groupe environnement, sous-groupe aires de conservation, groupe des économistes). Le facteur humain est une dimension très importante de l'engagement d'un bailleur de fonds dans les processus d'efficacité de l'aide en général et de chef de filât en particulier.

La participation active à un groupe de travail, et *a fortiori* la fonction de chef de file, imposent de considérer l'activité d'harmonisation comme une mission en tant que telle à côté des missions traditionnelles des agences de coopération. Ces missions représentent un temps de travail important, difficile à dégager pour les petites équipes.

¹⁵ À noter : au Mozambique, l'AFD a mis au point un module de formation pour les chefs de file.

La Finlande, qui a pris en 2009 la position de chef de file du G19, s'implique au niveau de l'ambassadeur, du chef de coopération, de deux membres de l'équipe à plein temps (dont la chef de file du groupe des économistes) et se préparait depuis deux ans à cet exercice. Ce choix a impliqué pour la Finlande de renoncer à son intention de gérer le chef de filât du groupe de travail Agriculture à partir de mai 2010.

De la même manière, la charge de travail de l'équipe de l'AFD ne lui permet pas de dégager le temps nécessaire pour s'impliquer suffisamment dans le sous-groupe secteur financier.

Parmi les coopérations disposant de structures et d'équipes plus importantes, les Pays-Bas se préparent dès à présent à prendre la suite du DFID en 2010 comme chef de file du groupe Santé, en fonction des délais nécessaires en interne pour recruter le personnel qualifié.

Pour occuper une position de chef de file, tous les interlocuteurs insistent sur la nécessité de disposer d'avantages comparatifs (présence significative dans le secteur), de disponibilité en personnel (le DFID et la CE qui étaient candidats pour le chef de filât du G19 ont renoncé du fait de carence de personnel), et sur le caractère collectif de l'action : une entente entre bailleurs clés pouvant déboucher si possible sur un dispositif de type « troïka », une certaine masse critique de mobilisation des autres bailleurs.

Le niveau des personnels impliqués donne un poids supplémentaire, par exemple quand le chef de coopération s'implique personnellement dans un groupe de travail sectoriel.

Rôle et place de l'assistance technique dans le chef de filât

Les interlocuteurs des coopérations française et étrangères rencontrés pendant les missions de terrain sont unanimes sur l'importance de bien clarifier le rôle des assistants techniques qui sont « du côté des autorités nationales » (sic), qu'ils soient placés au sein des services publics ou dans le cadre de projets ou programmes de développement.

Ils ne pourraient donc jouer un rôle dans les enceintes de concertation de l'architecture de l'aide qu'à la demande du gouvernement, et en appui à ce dernier, mais en aucun cas dans le groupe de concertation inter-bailleurs. Cette règle est cependant appliquée avec souplesse : un assistant technique peut en effet faire bénéficier les différents acteurs de son expérience du secteur et expliciter les positions de part et d'autre pour débloquer des situations difficiles. Il est, dans certains cas, mandaté par le gouvernement pour intervenir dans le dialogue (Environnement au Mozambique), dès lors que les règles sont claires et connues de tous.

Les assistants techniques sont considérés comme des personnes ressources importantes pour la plupart des groupes de travail étudiés : leur connaissance du secteur et du terrain est souvent mise à profit. Ils sont soit membres du groupe de travail (eu égard à l'importance de leur programme, qui lui-même peut être porté par des cofinancements), soit invités ponctuellement (en fonction de l'agenda) pour présenter leurs activités ou contribuer à la réflexion du groupe.

Programmation des moyens

L'absence de moyens dédiés à l'exercice du chef de filât est une critique récurrente exprimée par les personnes rencontrées qui ont eu à gérer des chefs de filât. Or, nous l'avons vu, cette mission nécessite des moyens dédiés, financiers (organisation de réunions, déplacements, communication) et humains (réunions, comptes-rendus, missions de terrain, contacts avec les PTF et les autorités nationales, etc.). Pour que ces moyens nécessaires puissent être alloués, il est donc souhaitable de clarifier les orientations stratégiques (selon les contextes et secteurs de concentration, volonté ou non à s'engager dans la fonction de chef de file).

La capacité à mobiliser rapidement une expertise ou des fonds d'étude est cruciale pour le chef de file, à la fois pour consolider les options qu'il se propose de défendre pendant son mandat (bonne articulation en amont dans l'exemple du chef de filât Eau au Burkina Faso) mais aussi pour répondre aux demandes issues des concertations. Ce deuxième point est actuellement une réelle faiblesse de la coopération française, comparée à d'autres intervenants (notamment les Pays-Bas et le DFID).

Dans le cas du Mozambique, plusieurs PTF ont intégré cette dimension et se sont dotés de moyens adaptés en secrétariat et budget (pays du Nord de l'Europe).

Encadré 4. Moyens alloués au chef de file – des exemples européens

La Finlande, qui a pris en 2009 la position de chef de file du G19, s'implique au niveau de l'ambassadeur, du chef de coopération, de deux membres de l'équipe à plein temps (dont le chef de file du groupe des économistes) et se préparait depuis deux ans à cet exercice. Ce choix a impliqué pour la Finlande de renoncer à son intention de gérer le chef de filât du groupe de travail Agriculture à partir de mai 2010. Les Irlandais ont pris en charge trois personnes à temps plein pour assurer correctement leur chef de filât dans le cadre de la Troïka G19 (budget estimé à 300 000 € par an). Les Suisses ont pris en charge le salaire d'un économiste à temps plein pour leur chef de filât dans le groupe macro. Les Hollandais considèrent que le coût du chef de filât ne pose pas de problème ; ils recrutent en cas de besoin (un secrétariat est estimé à 60 000 USD par an).

(Extraits de l'aide-mémoire – mission Mozambique).

Au cours des entretiens, plusieurs personnes ont insisté sur la nécessité de prévoir un minimum de subventions, dans la durée, pour l'exercice du chef de filât.

Au Cameroun : mise en place d'un secrétariat permanent

Secrétariat du CMB : poste à temps plein depuis fin 2007 pris en charge par la coopération française (un volontaire international), placé sous la responsabilité du président du CMB.

Moyens de fonctionnement du secrétariat : contributions

- de la Banque mondiale (10 000 USD en 2009),
- du Service national du volontariat (SNV, coopération néerlandaise, 3 000 USD pour les frais de communication),
- de la France (un volontaire international, dont le coût est valorisé à 25 000 € par an),
- de l'Allemagne (un véhicule et un ordinateur, soit 30 000 € x 3 ans),
- du PNUD (mise à disposition d'un bureau, d'un accès Internet et d'un support technique pour la gestion, le tout évalué à 3 000 € par an)

Le total est de l'ordre de 60 000 € par an, mais le réel décaissé est de l'ordre de 40 000 € par an. (Il est par ailleurs prévu de mettre en place une base de données sur l'aide ; des fonds sont actuellement disponibles pour cette activité.)

Les ressources du secrétariat ne sont pas sécurisées. Aucun PTF ne semble disposer de l'outil de financement qui permettrait une prise en charge dans la durée de sa contribution au secrétariat. C'est une faiblesse signalée de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Profil du secrétaire : le jeune volontaire international affecté à cette fonction donne satisfaction à tous les partenaires rencontrés. Son profil est le suivant : études de sciences politiques et expériences professionnelles au sein de l'OCDE et du Club du Sahel.

Tâches du secrétariat : les tâches sont plus larges que celles d'un secrétariat au sens strict : au-delà de préparer les réunions en lien avec le président du CMB (ordre du jour, invitation, prise de notes, compte-rendu, envoi des comptes-rendus), le secrétaire réalise des études et des analyses (matrice, documents de synthèse).

Quatre fonctions sont identifiées :

- secrétariat des réunions du CMB,
- animation du secrétariat (travail sur les contenus, production et mise à jour des documents, suivi, enquêtes ponctuelles auprès des PTF, etc.),
- gestion du site Extranet (listes de diffusion CMB et sous-groupes de travail),
- gestion administrative et financière (comptabilité, logistique, etc.).

Remarque : dans la pratique, le secrétaire a plusieurs interlocuteurs administratifs pour la gestion de son poste : le président du CMB (pour les tâches du secrétariat), l'adjoint SCAC (pour la gestion administrative) et le PNUD (pour les aspects matériels de l'hébergement du poste).

2.3. Efficacité du chef de filât

2.3.1. Un ensemble de bonnes pratiques

De nombreuses idées et pratiques intéressantes ont été identifiées (organisation des groupes de travail, outils du chef de file, etc.)¹⁶. Au Ghana et au Mozambique, la coopération française – *via* les directeurs AFD – a mené ces dernières années un gros travail de formalisation d'un ensemble de bonnes pratiques qui pourraient être utiles à tous les chefs de file. Le tableau 5 présente l'essentiel des propositions qui recourent en grande partie les enseignements dégagés de l'expérience d'autres pays.

Tableau 5. Bonnes pratiques du chef de filât

<p>Ce qu'un chef de file doit connaître :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Accra ; • les orientations stratégiques du siège ; • quelques documents de base du CAD-OCDE ; • les problématiques et enjeux du secteur. 	<p>Ce qu'un chef de file doit être capable de faire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • avoir un bon relationnel ; • avoir le sens de l'organisation et être disponible aux moments clés ; • conduire des réunions ; • gagner la confiance des membres du groupe ; • définir l'agenda de manière participative ; • avoir une approche pédagogique (« <i>Investir et s'investir dans le secteur</i> », DFID).
<p>Les outils du chef de file :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des termes de référence (TdR) pour le groupe ; - un <i>mapping</i>, un agenda et un plan d'action - un format pour la communication - un <i>MoU</i> (en cas de fonds communs). 	<p>Des conditions à réunir pour réussir le chef de filât :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un système de type « troïka » ; • un état d'esprit (se mettre au service du groupe et de ses objectifs) ; • un bon coprésident, partageant les mêmes objectifs ; • un noyau dur de bailleurs actifs (4 à 5 par groupe) ; • un nombre limité de réunions du groupe de travail selon les secteurs ; • le maintien de liens forts avec les réalités du terrain (visites de terrain, rencontres avec des praticiens de terrain, etc.) ; • des objectifs limités (« <i>2 ou 3 points clés</i> », DFID) ; • le soutien de son chef de coopération et de son institution ; • des ressources humaines et financières adaptées.
<p>Facultatifs mais très utiles au chef de file :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les outils permettant une vue d'ensemble de l'architecture de l'aide ; • une compétence en économie locale (en cas d'aide budgétaire). 	

¹⁶ Tous ces éléments sont présentés plus en détail dans la sélection de documents de référence consultables sur le CD-ROM ou sur Internet.

Principes de bons sens :

- limiter le nombre de groupes et sous-groupes, favoriser la stabilité au sein des groupes :
- garder le principe de groupes de travail spécifiques bailleurs, qui doivent être harmonisés et coordonnés avant les rencontres avec le gouvernement ;
- chercher à intégrer dans les groupes des représentants de la société civile.

Pratiques

En termes d'organisation : promouvoir une « troïka », constituer un groupe serré de membres actifs, créer des sous-groupes temporaires, élargir le groupe de travail à tous les bailleurs, (même absents du secteur) et mettre à profit les connaissances des assistants techniques.

En termes de méthodes : se doter de termes de référence, d'un plan de travail annuel, réaliser une cartographie des intervenants et des interventions, utiliser les « *joint reviews* » pour renforcer les occasions de dialogue, favoriser les exercices d'analyse conjoints gouvernement-bailleurs, organiser des visites de terrain, communiquer et mettre en ligne les informations sur le site Web dédié aux bailleurs de fonds.

En termes de programmation : chercher un équilibre des chefs de filât entre bailleurs, donner de la visibilité afin que les bailleurs de fonds puissent se préparer à l'avance à exercer leur chef de filât, organiser les rotations des chefs de file au même moment, évaluer les chefs de file au bout d'un an en cas de mandat programmé sur deux ans.

En termes d'harmonisation pour la mise en œuvre des politiques : que les groupes sachent tirer parti des résultats des groupes transversaux, que les groupes transversaux aient des correspondants dans les groupes sectoriels, intégrer autant que possible les ministères centraux dans les réunions gouvernement-bailleurs.

Une note réalisée au Mozambique sur les *Bonnes pratiques des groupes de travail* fournit des recommandations spécifiques aux chefs de coopération sur l'engagement de leurs ressources humaines et sur la conduite des travaux des groupes de travail. Des bonnes pratiques sont également recommandées pour le maintien de bonnes dynamiques au sein des groupes de travail et l'allocation des outils déjà cités plus haut (note jointe en annexe).

Autres bonnes pratiques identifiées lors des missions de terrain

- L'exercice du chef de filât devrait être considéré comme une mission à part entière, avec des objectifs et des résultats attendus, des moyens d'action adaptés, un suivi et une valorisation.
- L'exercice du chef de filât ne se résume pas à exercer le mandat pendant un an : c'est un engagement de moyen terme. Il faut s'y préparer en amont et rester membre actif du groupe par la suite.
 - Un mandat de chef de file suppose de définir une ambition (devenir chef de file : pour quoi faire ?). En fonction de celle-ci, il est souhaitable de définir une organisation (humaine et financière) et une méthode (définition d'objectifs réalistes et mesurables en matières administrative, sectorielle et documentaire, partagés avec tous les partenaires et dont les on rend compte des résultats atteints).
 - Dans ce cadre et en fonction des objectifs fixés, il faut privilégier une expertise technique résidente au SCAC ou à l'agence (chargé de mission senior spécialisé voire chef de projet) mais aussi, à court terme, des appuis réguliers du siège ou d'experts externes auprès des chefs de file.
 - Un dispositif de suivi-évaluation de l'exercice du mandat de chef de file devrait être mis en place, en particulier à l'occasion des revues sectorielles.

Cameroun – CMB – chef de file SCAC***Construire les partenariats sur la base d'orientations stratégiques partagées***

La révision du DSRP a déclenché la construction des relations avec les autorités camerounaises ainsi que pour le renforcement du CMB lui-même. Le président du CMB (SCAC) avait fait admettre par ses membres et par les partenaires camerounais qu'il ne pouvait être question de débattre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris tant qu'un document de cadrage ne serait pas arrêté (nouveau DSRP).

Ce principe a permis de « donner du grain à moudre » pour :

- l'organisation CMB (l'architecture des groupes thématiques a ainsi pu être arrêtée officiellement en ajoutant la culture à la demande du SCAC) ;
- la formalisation des méthodes de travail (code de conduite) et la production (accélération de la sortie de la matrice) ;
- l'organisation et la formalisation des rencontres avec les partenaires camerounais (secrétaire général du MINEPAT).

La recherche d'un consensus entre PTF n'est pas toujours la meilleure solution. Le chef de file peut être amené à mettre en évidence des différences d'approche qui seront ensuite utiles à la discussion et à la réflexion avec les partenaires. Un front « uni » des PTF peut parfois bloquer la situation.

La participation des nationaux aux groupes sectoriels est jugée indispensable par les responsables du CMB, quelles que soient les difficultés. Ce principe n'est pas partagé pour l'instant compte tenu des difficultés rencontrées.

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris se joue aussi au niveau des sièges des PTF : ce n'est pas au niveau du pays que l'on peut décider de modifier des procédures.

Quelques recommandations complémentaires de bonnes pratiques :

- privilégier les réunions de travail sur le fond hors capitale (participants plus disponibles) ;
- partager l'animation des réunions (le chef de file n'a pas forcément à animer toutes les réunions du groupe de travail, cela permet d'impliquer plusieurs membres) ;
- organiser des réunions « tournantes » (avis quasi unanime sur l'intérêt de ces réunions qui permettent une ambiance de travail plus conviviale et une meilleure connaissance réciproque) ;
- animer les réunions (savoir conclure et déboucher sur des prises de décisions) ;
- à budget constant, un chef de projet peut décider de recruter du personnel pour améliorer les conditions d'exercice du partenariat. (Le chef de file du groupe Santé a ainsi choisi de recruter une assistante pour son travail d'animation du groupe – KfW) ;
- laisser se dérouler le processus de construction progressive des groupes sans chercher à trop formaliser au départ (TdR, plan d'action, etc.) ;
- se fixer au sein des groupes des objectifs limités ;
- limiter le nombre de groupes dans l'architecture de l'aide (s'investir dans de bonnes conditions) ;
- développer des pratiques simples et pragmatiques (par ex. : échanger les aide-mémoires de missions, n'exclure personne des groupes de travail, les ouvrir aux ONG pertinentes et aux membres de la société civile).

2.3.2. Des pratiques à éviter

Un entretien avec un économiste au Mozambique (chargé de l'évaluation annuelle externe de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par les PTF) résume assez bien les difficultés auxquelles les groupes de travail, et par extension les chefs de file, peuvent être confrontés :

- les groupes de travail n'ont pas toujours clarifié leurs objectifs et leurs priorités, et ne parviennent donc pas à avancer ;
- ils traitent trop de sujets et ne les approfondissent pas ;

- ils sont souvent constitués par des personnes insuffisamment qualifiées pour conduire des discussions sur les stratégies et documents de politique (qui impliquent la prise en compte de notions complexes - juridiques et fiscales notamment - liées aux interactions entre secteurs) ;
- en leur sein, le niveau de dialogue sur les contenus des stratégies et des politiques est souvent très faible ;
- il y a trop de groupes et sous-groupes de travail, chronophages, constitués par et pour les bureaucrates de l'administration et les bailleurs ;
- les groupes de travail, parce qu'ils manquent de spécialistes, consacrent trop de temps aux procédures ;
- comme le ministère du Plan (au Mozambique) n'a pas la capacité d'assurer l'orientation des groupes de travail (responsabilité qui lui revient pourtant), il ne peut pas indiquer aux PTF les indicateurs prioritaires sur lesquels ils doivent se concentrer ;
- les groupes de travail doivent s'appuyer sur une bonne connaissance des problématiques de terrain. Or, les missions conjointes de terrain sont trop courtes et superficielles pour apporter ce type de connaissances.

Au-delà de ces commentaires, nous pouvons signaler les « erreurs » ou insuffisances suivantes dans les pratiques de chef de filât :

- *l'absence d'anticipation* : elle conduit à ne pas prévoir la nécessaire continuité dans les travaux, par rupture de ressources humaines (des groupes sont suspendus pendant de longues périodes suite au départ de la personne qui en assurait le fonctionnement) ou de secrétariat éventuel ;
- *un fonctionnement totalement informel* : les groupes qui fonctionnent sans un minimum de formalisation (ordre du jour, agenda, compte-rendu) finissent par laisser les participants qui viennent irrégulièrement ou pratiquent la « chaise tournante » ;
- *l'absence de contacts avec les partenaires nationaux* : c'est sans doute le plus grand danger et la plus grande contradiction rencontrée. Si l'on peut comprendre que des bailleurs de fonds souhaitent se réunir entre eux pour mieux se connaître et travailler à une harmonisation de leurs interventions, il est tout de même difficile de perdre de vue que la finalité du chef de filât est de parvenir à améliorer et renforcer les liens et les capacités de gestion de l'aide du gouvernement partenaire.

2.3.3. La mesure des résultats

De nombreux cadres de la coopération française se posent la question de l'efficacité du chef de filât. Leur expérience de chef de file les rend en effet prudents, voire sceptiques, sur le rapport coût/efficacité de l'exercice, encore largement considéré comme chronophage, pas toujours valorisant et dont les effets sont faibles ou difficiles à mesurer.

Dans la quasi-totalité des cas de chef de filât recensés, le chef de file n'est pas tenu d'obtenir des résultats sur le fond des dossiers traités : ses responsabilités sont liées à des fonctions d'animation, de représentation et de communication. L'ambition de peser sur le développement du secteur pris en main par le chef de file ne peut se manifester que lorsque plusieurs conditions sont réunies : maturité de l'architecture de l'aide, du secteur et du groupe de travail. Dans les situations intermédiaires, l'ambition est de progresser vers cette maturité.

Quand ces conditions sont réunies, et si le chef de file dispose des avantages comparatifs, des capacités et des moyens nécessaires, il peut orienter son mandat pour imprimer sa vision au développement du secteur et faire avancer significativement les sujets qu'il pense prioritaires. Par ailleurs, les résultats obtenus sur le fond des dossiers traités sont ceux du groupe et de son ou ses partenaires et ne se vérifient que par le biais des études d'impact qui fonctionnent selon d'autres critères et un pas de temps beaucoup plus long. Il n'existe pas encore de dispositif de suivi-évaluation qui permette d'apprécier spécifiquement les résultats obtenus par les chefs de file.

Des exemples d'impulsions données par le chef de file

Niger : Education – chef de file AFD

Tous les efforts fournis ont permis d'assainir la situation financière, de proposer un nouveau cadre de travail et de renforcer la collaboration avec le ministère de l'Éducation nationale (MEN). Cette collaboration a permis une amélioration sensible des relations entre le MEN et le ministère de l'Économie et des Finances (MEF) en termes de dialogue et de compréhension.

Ghana : MDDBS – chef de file AFD

Les résultats sont jugés remarquables pour le gouvernement ghanéen et les bailleurs de fonds en termes de coût de transaction : concentration du dialogue MDDBS sur les priorités stratégiques (réduction de près de la moitié des critères de la matrice), discussion du cadre de performance 2007 deux fois plus rapide (3 mois au lieu de 6 l'année précédente) et revue de performance 2007 deux fois plus rapide.

Les résultats sont importants en termes d’ancrage sectoriel et d’élargissement de la concertation avec l’implication des ministères techniques, de la société civile, du secteur privé, plus de 300 personnes associées à la revue de performance.

Dans le cas de « cofinancement joint » moins fréquent mais lié à la réalisation d’un programme ou projet), les responsabilités du chef de file sont beaucoup plus ciblées et définies par les accords entre partenaires. Les résultats obtenus sur le fond sont probablement davantage mesurables mais doivent être l’objet d’une évaluation spécifique au cas par cas.

La réduction des coûts de transaction n’est démontrée actuellement que pour les gouvernements partenaires. Lorsque le groupe de travail fonctionne selon un cadre partenarial bien défini, le gouvernement bénéficie d’une réelle simplification du travail en concentrant son dialogue sur un point focal (qui procure en outre le plus souvent un secrétariat et un appui logistique en prenant en charge l’organisation matérielle des revues conjointes, des conférences, des missions, etc.).

La situation est plus contrastée pour les PTF. La réduction des coûts de transactions peut jouer dans les cas de coopération déléguée, ou de fonds communs, pour les partenaires silencieux. Dans les groupes de travail stratégiques, les partenaires qui ne sont pas chefs de file mais qui entendent jouer un rôle actif doivent rester très mobilisés. Les chefs de file connaissent quant à eux dans tous les exemples un surcroît important d’investissement humain et/ou financier, qui s’équilibre par le système de rotation des mandats.

Rappelons que cette évaluation se concentre essentiellement sur les chef de filât dits de « donateur principal ». La mesure des résultats obtenus peut donc se faire sur la base des responsabilités du chef de file. Au cours de cette évaluation, il a été constaté qu’il n’existe pas de dispositif de suivi-évaluation des résultats obtenus par les chefs de file. Dans quelques pays (comme au Mozambique), une évaluation externe a été menée sur le bon respect des principes et des engagements des bailleurs de fonds. Il ne s’agit cependant pas d’une évaluation des chefs de file en tant que tels.

Les résultats pourraient être appréciés au regard des responsabilités liées au mandat du chef de file. À titre indicatif, en se basant sur les responsabilités principales du chef de file, nous pourrions apprécier ses résultats en utilisant les indicateurs présentés dans le tableau 6.

Tableau 6. Indicateurs de résultats d'un chef de filât

Responsabilités principales du chef de file	Résultats obtenus	Indicateurs de résultats
<p>1 Animer le travail d'un groupe de bailleurs de fonds dans un objectif d'amélioration de la concertation et d'harmonisation des interventions (donateur principal).</p>	<p>Les cas étudiés montrent que les chefs de file assurent correctement cette responsabilité. Il y a de grandes différences entre les groupes selon le degré de formalisation des modes de fonctionnement.</p> <p>Les groupes les plus « lourds » (nombre de participants, importance du secteur ou de la thématique) sont ceux qui formalisent le plus leur fonctionnement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les principaux bailleurs du secteur ou de la thématique participent régulièrement au groupe de travail. • Les travaux permettent d'avoir une vision d'ensemble des activités des membres. • Des décisions sont prises et suivies d'effets pour l'harmonisation des interventions.
<p>1 bis Conduire un programme sur cofinancement au nom d'un groupe de bailleurs de fonds (cofinancement joint).</p>	<p>(pas suffisamment d'exemples pour en tirer des enseignements).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le chef de file a respecté ses engagements vis-à-vis de ses pairs et réciproquement (à détailler au cas par cas).
<p>2 Assurer le mandat de point focal des bailleurs de fonds et du gouvernement partenaire.</p>	<p>La situation est très contrastée selon les pays et la volonté/ l'engagement du gouvernement partenaire à s'engager dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris.</p> <p>Par ailleurs, plusieurs bailleurs de fonds ne respectent pas totalement ce principe de « point focal » du chef de file et continuent à privilégier des liens directs avec le gouvernement partenaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les membres du groupe sont passés par le point focal pour leurs contacts avec le gouvernement partenaire. • Le gouvernement partenaire est passé par le point focal pour les questions relatives aux objectifs du groupe de travail.
<p>3 Représenter le groupe des bailleurs de fonds auprès du gouvernement partenaire.</p>	<p>Les chefs de file des « petits groupes » (notamment les sous-groupes) n'ont pas toujours un contact direct avec les partenaires nationaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Un mandat de représentation est confié par le groupe au chef de file. • Des modalités de rencontres et échanges ont été définies. • Les rencontres se sont tenues conformément aux prévisions. • Des décisions sont prises et font l'objet d'un suivi.

Responsabilités principales du chef de file	Résultats obtenus	Indicateurs de résultats
<p>④ Communiquer sur les informations et les résultats obtenus</p>	<p>Les résultats sont mitigés sur ce point. Lorsque l'architecture de l'aide est peu formalisée, et les différents niveaux mal articulés, certains groupes de travail fonctionnent en « électrons libres », sans véritable exploitation des résultats obtenus. De façon générale, il est constaté un déficit de valorisation et de communication des travaux effectués tant au sein des pays qu'au niveau des sièges.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les productions du groupe de travail sont communiquées à chaque membre et à l'organe de pilotage de l'architecture de l'aide dans le pays. • Les principales productions sont communiquées au siège du bailleur chef de file .
<p>⑤ Assurer la passation au chef de file suivant (donateur principal)</p>	<p>Plusieurs cas de chefs de filât ont de bonnes pratiques : « troïka » permettant l'anticipation et la préparation des chefs de filât suivants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le chef de file a organisé sur le moyen terme sa succession. • Le chef de file sortant est resté membre actif du groupe de travail et accompagne le travail de son successeur.

Source : auteurs.

Au-delà des responsabilités propres liées au mandat donné au chef de file, dont l'exercice s'exerce sur le court terme (un an dans la majorité des cas observés, parfois deux), il serait utile de chercher à apprécier les effets de moyen et plus long terme du chef de filât (tous les 3 ou 4 ans par exemple), bien qu'il soit difficile d'isoler les effets stricts du chef de filât sur ces différents points :

- amélioration des documents de politique et stratégie,
- amélioration des plans d'action,
- production opérationnelle, production de connaissance sur le secteur,
- évolution des volumes financiers sectoriels,
- intégration de nouveaux partenaires à la dynamique de concertation,
- compétences et outils mis en œuvre par les partenaires, etc.

2.4. Reproductibilité et viabilité

L'expérience acquise par les chefs de file permet de mettre en évidence un ensemble de bonnes pratiques qui sont pour une bonne part reproductibles par la plupart des groupes de travail et chefs de file. Cependant il paraît important de ne pas chercher à normer à tout prix le fonctionnement des groupes : nous avons vu que les groupes passent par différents stades de maturité et que le besoin de structuration se manifeste lorsque les travaux prennent de l'ampleur. Les groupes de travail et leur chef de file doivent être en mesure de construire, à partir des bonnes pratiques et des outils existants, le dispositif qui convient aux spécificités de leur contexte.

Un sujet est abordé de manière assez récurrente dans le cas des groupes de travail les plus « lourds » : le financement des tâches de secrétariat. Faut-il que le chef de file assure les coûts du secrétariat le temps de son mandat, qu'il fournisse les locaux, le personnel et le matériel ? Faut-il que les coûts soient mutualisés entre les membres du groupe ?

Compte tenu du changement relativement rapide de chef de file (les mandats sont d'un an, plus rarement de deux), il paraîtrait logique de mettre en place un dispositif de secrétariat sécurisé sur le moyen terme qui limiterait les changements de personnel et gagnerait en mémoire institutionnelle. En outre, les changements rapides de personnel nuisent à l'efficacité : il faut un temps d'adaptation et de connaissance des membres du groupe avant de devenir efficace.

Dans la pratique, les cas de mutualisation semblent très rares ; c'est d'ailleurs une des limites de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

Deux exemples

- *Mozambique* : un secrétariat permanent, financé par le chef de file, a été mis en place mais la structure et le personnel sont permanents. Si la continuité du secrétariat est assurée, celle du financement pose chaque année problème.
- *Cameroun* : un secrétariat du CMB a été mis en place ; il satisfait les membres du groupe rencontrés. Mais le secrétaire actuel, un volontaire international, termine prochainement sa mission et aucune solution de remplacement n'a été proposée.

3. Recommandations

Il ressort de l'étude les constats suivants :

- l'exercice de chef de file permet une contribution active au travail d'amélioration de l'architecture de l'aide ;
- il peut contribuer, lorsque des conditions favorables sont réunies, à améliorer les contenus des politiques publiques des partenaires ;
- le chef de file peut contribuer à améliorer les convergences entre bailleurs de fonds ainsi qu'entre bailleurs de fonds et gouvernement partenaire et à ouvrir le dialogue avec de nouveaux acteurs de la coopération ;
- la pratique du chef de filât, du fait de la rotation rapide des mandats, n'est pas un vecteur d'influence majeur pour une coopération donnée ;
- la mission de chef de file ne produit pas d'effets immédiats sur l'augmentation des volumes de financements sectoriels ;
- la pratique du chef de filât ne génère pas, à ce stade d'organisation, de gains en matière de coûts de transaction (sauf pour le gouvernement partenaire).

Toute coopération candidate à une mission de chef de file devrait tenir compte de ces différents constats pour bien se positionner.

L'analyse d'un ensemble de cas concrets de chefs de filât a montré que, sous réserve de réunir un ensemble de conditions favorables, celui-ci peut à la fois constituer une pièce importante de l'efficacité des dispositifs de l'aide internationale et être un bon vecteur de visibilité et d'influence bilatérale. Cependant, le chef de filât est encore pour une large part abordé par la plupart des bailleurs de fonds de façon informelle, sans véritable stratégie pour guider les choix d'engagement et sans moyens spécifiques.

Pour ces différentes raisons, il est souhaitable que chaque coopération puisse se doter d'une démarche qui lui permettrait de raisonner ses choix dans le chef de filât et optimiser son engagement.

Dans ce chapitre, nous proposons un ensemble de recommandations à caractères stratégique, méthodologique et organisationnel qui constituent une démarche permettant d'aboutir à des choix raisonnés sur l'engagement dans les chefs de filât. Ces recommandations, nourries

essentiellement des enseignements issus de l'analyse de cas français de chef de filât, peuvent cependant constituer une trame de réflexion utile à tous les bailleurs de fonds.

Pour être en mesure de gérer correctement les choix d'engagement dans le chef de filât, il est suggéré de prendre en compte différentes étapes complémentaires :

- se doter d'un ensemble de principes généraux (corps de doctrine) qui serait la base à partir de laquelle la coopération orienterait ses positions vis-à-vis du chef de filât, outil de l'efficacité de l'aide ;
- se doter, pour chaque pays bénéficiaire de l'aide, d'un cadre d'orientation à moyen terme déclinant les objectifs à atteindre en matière de chef de filât permettant :
 - d'isoler et de traiter les éléments qui sont en lien avec la mission de chef de file dans le cadre du diagnostic pays existant (à l'occasion de sa production ou de sa révision),
 - de diagnostiquer le ou les secteurs ciblés dans un cadre d'orientation à moyen terme des chefs de filât potentiels,
 - de sélectionner les chefs de filât prioritaires (compte tenu des enjeux),
 - d'examiner les conditions à réunir pour la mise en œuvre des chefs de filât envisagés ;
- organiser le dialogue terrain-siège, le suivi et la valorisation.

3.1. Recommandations à caractères stratégique et opérationnel

3.1.1. Reconnaître la mission de chef de file

La mission de chef de file devrait être reconnue comme partie intégrante des engagements et des obligations de la Déclaration de Paris, du plan d'action de la France sur l'efficacité de l'aide et l'agenda d'Accra et donc comme partie intégrante de la politique de coopération et comme action de coopération à part entière.

Cela suppose d'inscrire dans les stratégies nationales, au sein du CICID qui a confirmé le 5 juin 2009 l'adoption de cinq secteurs d'interventions pour la coopération française et au sein du Conseil d'orientation de l'AFD :

- des axes concrets de travail en direction de l'efficacité de l'aide,
- des contributions à l'architecture de l'aide,
- des efforts d'harmonisation des procédures,
- des contributions aux approches programme,
- une participation accrue aux groupes de travail,
- la prise en compte de la mission de chef de file.

Cela signifie que les missions de chefs de file existantes doivent être référencées et discutées dans tous les rendez-vous habituels de concertation franco-française (réunion des ambassadeurs, réunions annuelles des conseillers de coopération et d'action culturelle et directeurs d'agences AFD, journées du réseau, etc.). Lorsqu'elles sont jugées stratégiques, elles doivent figurer comme axe de travail prioritaire dans les CIP et dans les DCP.

Cela implique également que le dispositif de coopération soit organisé pour pouvoir prendre en compte les missions de chef de file potentielles, sélectionner celles qui correspondent aux objectifs prioritaires et programmer leur mise en œuvre.

3.1.2. Se doter d'un corps de doctrine

Il faut distinguer deux grandes situations en matière de « choix » à devenir ou non chef de file :

1. *Le cas des chefs de filât de groupes de travail majeurs car stratégiques*, qui rassemblent les plus importants bailleurs de fonds sur des sujets transversaux majeurs (aide budgétaire, gouvernance, gestion des finances publiques, division du travail, programmes multi-bailleurs avec gestion de fonds communs, groupes des économistes dans certains pays où cette enceinte conseille le gouvernement et les bailleurs de fonds, etc.) et les groupes sectoriels qui rassemblent les plus gros bailleurs de fonds avec des volumes financiers importants (comme l'éducation, la santé ou les infrastructures).

Dans cette première catégorie, les enjeux en termes de visibilité et d'influence sont réels. Ces chefs de filât sont considérés comme « sensibles », « difficiles » et « risqués » car ils exposent la coopération qui va en prendre la charge vis-à-vis du partenaire local comme vis-à-vis des autres partenaires techniques et financiers et parce qu'ils sont lourds à gérer en temps et en organisation. L'accès à la fonction de chef de file tient plus aux avantages comparatifs qu'au rang en volume financier.

2. *Le cas des chefs de filât des groupes de travail sectoriels « mineurs »*, qui fédèrent en général moins de bailleurs de fonds. Même s'ils sont importants d'un point de vue thématique, les volumes engagés sont moins importants, les contenus sont plus techniques que stratégiques ou politiques, la visibilité est moins forte et les risques de tensions entre bailleurs de fonds et avec l'État sont moins lourds (la plupart des secteurs étant à caractère technique).

Dans cette seconde catégorie, l'accès au chef de filât est davantage marqué par le volontarisme et l'initiative (celui qui prend l'initiative de créer un groupe de travail en devient naturellement chef de file et peut le rester plusieurs années), et/ou par la compétence (celui qui fait état d'avantages comparatifs est « naturellement » chef de file), ou encore par le rang dans les finance-

ments (le plus gros bailleurs de fonds dans le secteur occupe en général la fonction de chef de file lors de la création du groupe). Après la phase de mise en route du groupe de travail, la succession au chef de filât se fait ici sur des bases plus mécaniques, à tour de rôle.

Principes stratégiques

Les principes stratégiques répondent aux enjeux et représentent les conditions nécessaires pour que le chef de filât ait un sens. Ces critères de sélection et de positionnement sont à prendre en compte pour décider de s'investir ou non dans un chef de filât. Au moins l'un d'entre eux doit justifier la décision d'engagement :

- le chef de filât porte sur un secteur de concentration de l'aide¹⁷, ou sur une thématique qui constitue un enjeu important pour le pays et sa bonne relation avec ses partenaires ;
- il contribue de manière significative à la relation partenariale avec le gouvernement ;
- il contribue de manière significative à la relation partenariale avec les autres PTF ;
- il s'inscrit dans un processus engagé de division du travail ;
- il matérialise de façon visible la volonté de s'impliquer dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ;
- il permet de renforcer significativement la cohésion entre Etats membres de l'UE ;
- il ne concerne pas un secteur de concentration mais permet une contribution importante sur d'autres enjeux (biens publics mondiaux, engagements internationaux, solidarité, sécurité, économie, etc.).

Principes opérationnels

Les principes opérationnels sont liés aux objectifs à se fixer. Ils couvrent quatre grands domaines où des progrès significatifs sont possibles :

1. *la gestion des moyens de l'APD* : les PTF veulent améliorer l'efficacité de leur aide en coordonnant mieux les interventions de l'aide internationale, en évitant les doublons, en concentrant leurs activités, etc. La mise en place d'une architecture de l'aide, avec notamment des groupes sectoriels et progressivement des outils de suivi-évaluation, permet aux PTF de s'engager dans la voie de la division du travail et de l'harmonisation des procédures avec une meilleure complémentarité.

¹⁷ Pour rappel en ce qui concerne la coopération française, le CICID du 5 juin 2009 a acté un certain nombre de recommandations visant le renforcement de la **concentration sectorielle de l'aide française** avec l'adoption de cinq secteurs d'intervention prioritaires. Cet effort de concentration s'inscrit dans une logique de division du travail et de **concentration géographique** en distinguant quatre groupes de pays sur la base de partenariats et de modes d'intervention différenciés : pays pauvres prioritaires, pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France, pays émergents à enjeux globaux ou régionaux, les pays en crise ou en sortie de crise.

2. *La consolidation des partenariats entre les acteurs nationaux et internationaux* qui touche plus particulièrement l'alignement et l'appropriation dans la relation avec le partenaire national, l'harmonisation et la division du travail avec les autres PTF ; la recherche de l'élargissement du dialogue et des partenariats avec tous les acteurs du développement, la société civile au sens large et les collectivités territoriales ; une vigilance accrue sur la qualité du partenariat avec les responsables nationaux et tous les partenaires dans les situations de crise ou de fragilité.

3. *La bonne articulation des instruments de l'aide.* La Déclaration de Paris demande aux PTF de passer d'une approche « projet » à une approche « programme », dans le cadre d'un glissement progressif vers l'aide budgétaire sectorielle et l'aide budgétaire globale. Il s'agit de confier à l'Etat la gestion des budgets de l'APD dans le cadre et dans le respect des priorités nationales.

4. *L'aide budgétaire sectorielle et l'aide budgétaire globale* sont possibles si le pays dispose de politiques solides agréées par les PTF. Les efforts des groupes sectoriels consistent donc, pour une bonne part, à aider les différents secteurs de l'Etat à se doter des politiques adaptées. L'approche projet reste cependant nécessaire lorsque le secteur d'intervention n'est pas structuré et ne dispose pas de stratégie et/ou de plan d'action, ou encore pour mener des opérations pilotes et innovantes.

Principes inhérents au groupe de travail considéré et à l'architecture de l'aide

- *En termes d'organisation* : promouvoir une « troïka », constituer un groupe restreint de membres actifs, créer des sous-groupes temporaires, élargir le groupe de travail à tous les bailleurs, (même absents du secteur), utiliser les connaissances des assistants techniques, etc.

- *En termes de méthode* : se doter de termes de référence, d'un plan de travail annuel, réaliser une cartographie des intervenants/interventions, utiliser les "joint reviews" pour renforcer les occasions de dialogue, favoriser les exercices d'analyse conjoints gouvernement-bailleurs, organiser des visites de terrain, communiquer et mettre en ligne les informations sur le site Internet dédié aux bailleurs de fonds, etc.

- *En termes de programmation* : chercher un équilibre des chefs de filât entre bailleurs, donner de la visibilité afin que les bailleurs de fonds puissent se préparer à l'avance à exercer leur chef de filât, organiser les rotations régulières des chefs de file, prévoir l'évaluation des chefs de file au bout d'un an en cas de mandat programmé sur deux ans, etc.

- *En termes d'harmonisation pour la mise en œuvre des politiques* : que les groupes sachent tirer parti des résultats des groupes transversaux, qu'ils aient des correspondants dans les groupes sectoriels, intégrer autant que possible les ministères centraux dans les réunions gouvernement-bailleurs, etc.

Principes spécifiques pour le cas particulier des cofinancements

- *Renforcer le dialogue sur l'harmonisation entre les institutions financières.* Celle-ci se fait difficilement, le plus souvent par accumulation ou par sélection du dispositif le plus exigeant pour le partenaire.

Certains chapitres – comme les procédures de passation de marché ou de décaissement des fonds – peuvent être harmonisés sans trop de difficultés (une amélioration importante serait de généraliser la délégation des avis de non objection). D'autres, notamment les garanties, sont très sensibles. Il arrive que l'un des cofinanceurs prévoie des garanties plus élevées que celles des autres.

Le chef de file peut alors se trouver dans la position difficile de négocier avec un partenaire local ancien et de confiance des conditions plus contraignantes que par le passé.

L'objectif final du montage et la raison d'être du chef de filât sont de simplifier, faciliter et de soutenir l'action du partenaire national, en particulier grâce au rôle d'interlocuteur unique du bénéficiaire dévolu à cette mission. La responsabilité du chef de file est de lui faire gagner du temps.

Au total, le montage semble bénéfique pour le partenaire national dans l'organisation du travail mais représente pour le chef de file un processus compliqué, un travail très important de coordination et de mise en forme. Les autres cofinanceurs bénéficient pour leur part d'une économie de temps. L'ensemble est cependant pénalisant pour tous les acteurs en raison de l'allongement des délais de mise en œuvre du projet.

- Rechercher systématiquement la mise en cohérence des conventions bilatérales. Il faut renforcer la concertation en amont de la signature des conventions de financement, chacun des cofinanceurs continuant à l'heure actuelle à fonctionner sur la base d'une convention bilatérale dont les clauses restent souvent prioritaires sur celles des accords signés entre tous les partenaires. Il est nécessaire d'harmoniser en priorité les exigences liées aux sûretés et aux garanties.

L'objectif est d'aboutir à terme à la signature d'une convention unique, harmonisée à partir d'un dialogue inter-bailleurs prenant en compte le produit financier (taux, durée, garanties) et les diligences (notamment anti-blanchiment et environnement). En attendant que ces convergences aboutissent, il est recommandé d'établir des accords de cadrage entre tous les partenaires en amont des conventions ou concomitamment.

- *Bien cadrer la mission de chef de file en amont, en interne et en concertation* avec les partenaires. Définir les fonctions et activités correspondant à cette mission, évaluer la charge de travail, la prendre en compte dans les budgets et la valoriser entre les partenaires.

Au quotidien, le travail de concertation est très exigeant et chronophage. Le chef de file, dans son rôle d'interface, doit exploiter une documentation importante, proposer ses analyses et interprétations aux autres cofinanceurs, synthétiser les positions, les transmettre au bénéficiaire, recueillir et diffuser les réactions de ce dernier, etc. Cette responsabilité implique une forte mobilisation des agents au siège et sur le terrain.

Le travail de chef de file est donc actuellement très complexe, consommateur de temps et de moyens importants. Le schéma génère pour tous les intervenants des délais supplémentaires pour le projet.

Identifier, expliciter clairement et mettre en avant les avantages du chef de filât. Les raisons présidant à la sélection du chef de file doivent être explicites, surtout si la légitimité et l'implication de ce dernier sont avérées et connues de tous les acteurs. Ces avantages comparatifs peuvent être la connaissance du secteur, l'expérience de programme ou de prêts antérieurs avec le même partenaire local, la connaissance des projets à travers des études d'identification et/ou de faisabilité, etc.

- *Valoriser la bonne volonté réelle manifestée par les responsables des projets et assouplir les cadres des procédures.* Des progrès de l'harmonisation seront sensibles si l'on peut introduire plus de flexibilité dans les procédures et rapprocher les intervenants sur les volets juridique, financier et de gestion des fonds.
- *Valoriser et diffuser les acquis dans les enceintes de l'UE et de l'OCDE ;* par exemple, les accords entre cofinanceurs, ou les manuels de procédure mis au point avec le partenaire local.

3.2. Recommandations à caractères méthodologique et organisationnel

3.2.1 Méthodes : des outils d'aide à la décision

Un chemin d'aide à la décision pour les choix d'engagement ou non dans une mission de chef de file est préconisé, prenant en compte les secteurs de concentration et les volumes de financement engagés, les compétences localement disponibles, la valeur ajoutée et les avantages comparatifs et l'appréciation des enjeux et des risques.

La décision résultera de la compatibilité de la mission avec les orientations stratégiques de la coopération (principes stratégiques), d'un faisceau d'indicateurs favorables liés au contexte (pays, secteur), de la possibilité de se fixer des objectifs raisonnables et des contenus de la mission de chef de file.

Le chemin d'aide à la décision pourrait comporter les trois étapes suivantes :

- Étape 1 : un travail de diagnostic, qui permettrait de caractériser rapidement la situation du pays, des secteurs pour lesquels s'exercerait potentiellement le chef de filât et des situations de chefs de filât en tant que telles ;
- Étape 2 : appréciation des moyens nécessaires et conditions à réunir pour que l'exercice de chef de file soit efficace ;
- Étape 3 : au regard du corps de doctrine et des résultats des étapes 1 et 2, formulation d'un plan de moyen terme prévisionnel d'engagement dans des missions de chef de file.

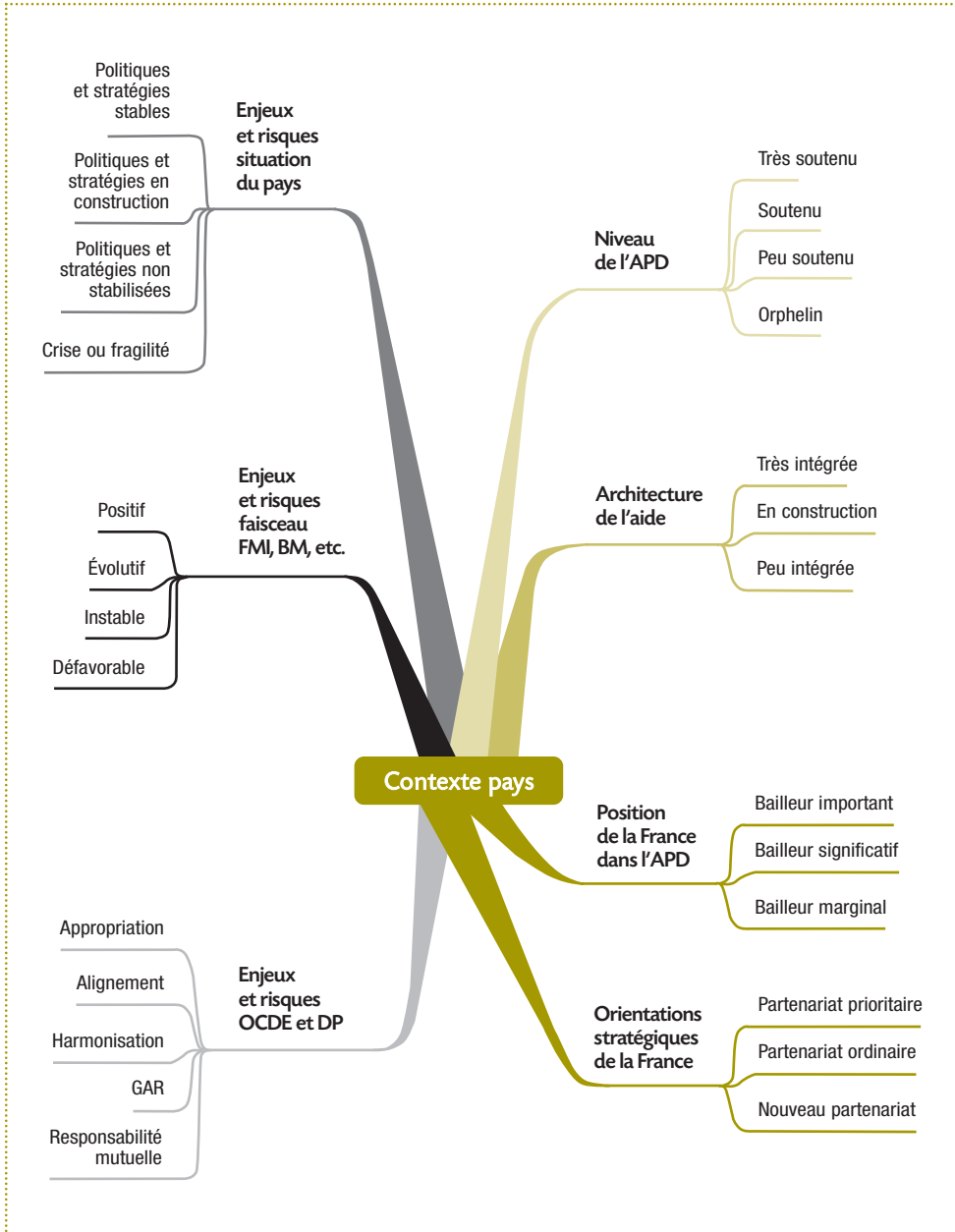
Première étape : diagnostic

Contexte pays

Ce serait la première étape du diagnostic. Il s'agit d'apprécier le contexte dans lequel s'inscrivent les aides en général et le poids que représentent ces aides pour le pays considéré, et le degré de pertinence et cohérence global à s'engager dans des missions de chef de file.

Le schéma 3 présente les différentes ramifications de cette étape du diagnostic. Il serait conduit sur la base des connaissances pays que les agences de coopération ont déjà, sans qu'il soit nécessaire de mener une étude particulière.

Schéma 3. Diagnostic du contexte pays



Source : auteurs.

Tableau 7. Caractérisation du contexte pays

DEGRÉ DE STRUCTURATION	Très intégré	Moyennement intégré	Peu intégré
NIVEAU GLOBAL DE L'AIDE	Très intégré	Moyennement intégré	Peu intégré
PLACE DU BAILLEUR	PTF important	PTF significatif	PTF marginal
ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	Partenariat privilégié	Partenariat ordinaire	Nouveaux partenariats
ENJEUX ET RISQUES	Peu de risques	Risques jugés modérés	Risques jugés importants

Un examen assez rapide du tableau 7, même s'il est peu détaillé, permet à des cadres de la coopération de caractériser rapidement le contexte pays. Plus on va vers la droite du tableau, moins le contexte apparaît favorable. Cela ne signifie pas pour autant que les chefs de filât sont à éviter, mais qu'il faudra se fixer des objectifs réalistes, peu nombreux et progressifs selon la nature des enjeux et des risques encourus.

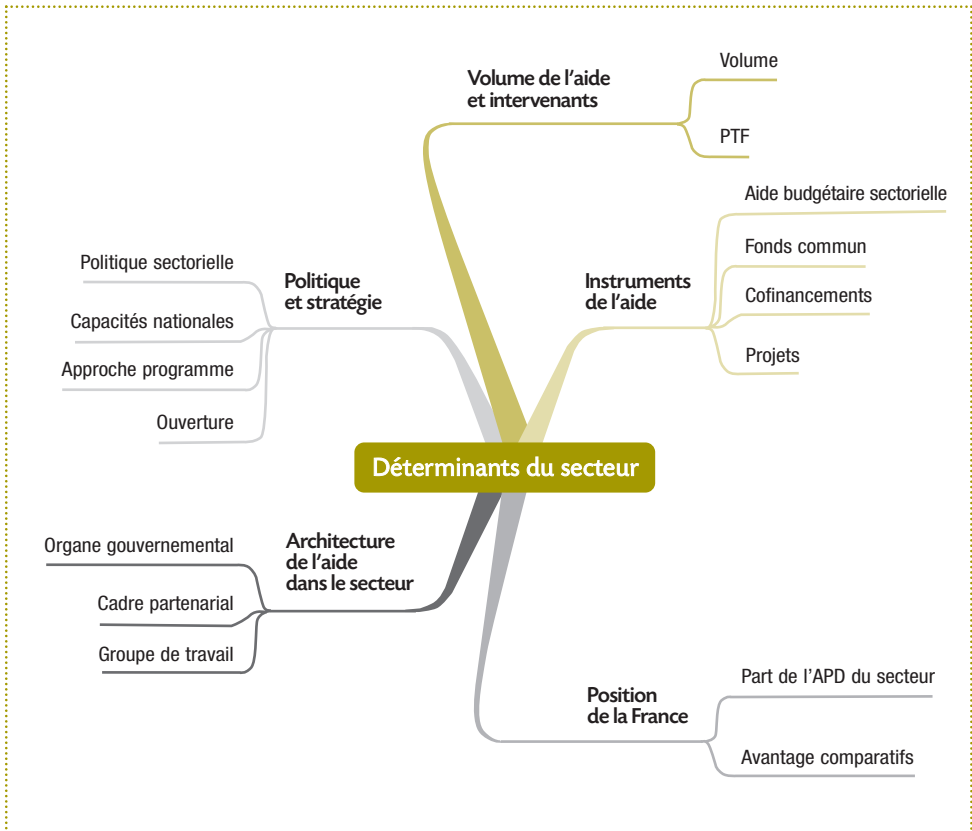
Secteur concerné

Il est nécessaire de réaliser un bilan sectoriel qui permettra de fournir les éléments utiles aux décisions d'engagement et à la formulation d'un « plan de moyen terme de chef de filât » par pays.

Ce bilan sectoriel consistera à réunir les informations disponibles sur le secteur :

- *Politique et stratégie :*
 - documents de politique et stratégie ;
 - programmes nationaux, régionaux, locaux en cours ou programmés ;
 - capacités nationales, organismes et organisation des partenaires nationaux pour la gestion du secteur.
- *Architecture de l'aide sectorielle, volumes de l'aide et intervenants :*
 - cadres de partenariat ;
 - intervenants et volumes dans le secteur, prévisions de moyen terme, rôle du gouvernement dans la coordination de l'aide internationale ;
 - groupes de travail existants ou ayant existé.
- *Instruments de l'aide mobilisés pour le secteur, et poids de l'aide extérieure (décisive ou non) dans le secteur .*
- *Historique et position actuelle du bailleur vis-à-vis du secteur (secteur de concentration/secteur secondaire).*

Schéma 4. Bilan sectoriel



Source : auteurs.

Le même tableau de synthèse est utilisable pour le diagnostic sectoriel.

Tableau 8. Caractérisation du secteur

DEGRÉ DE STRUCTURATION	Très intégré	Moyennement intégré	Peu intégré
NIVEAU GLOBAL DE L'AIDE	Très intégré	Moyennement intégré	Peu intégré
PLACE DU BAILLEUR	PTF important	PTF significatif	PTF marginal
ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	Partenariat privilégié	Partenariat ordinaire	Nouveaux partenariats
ENJEUX ET RISQUES	Peu de risques	Risques jugés modérés	Risques jugés importants

Chef de filât considéré

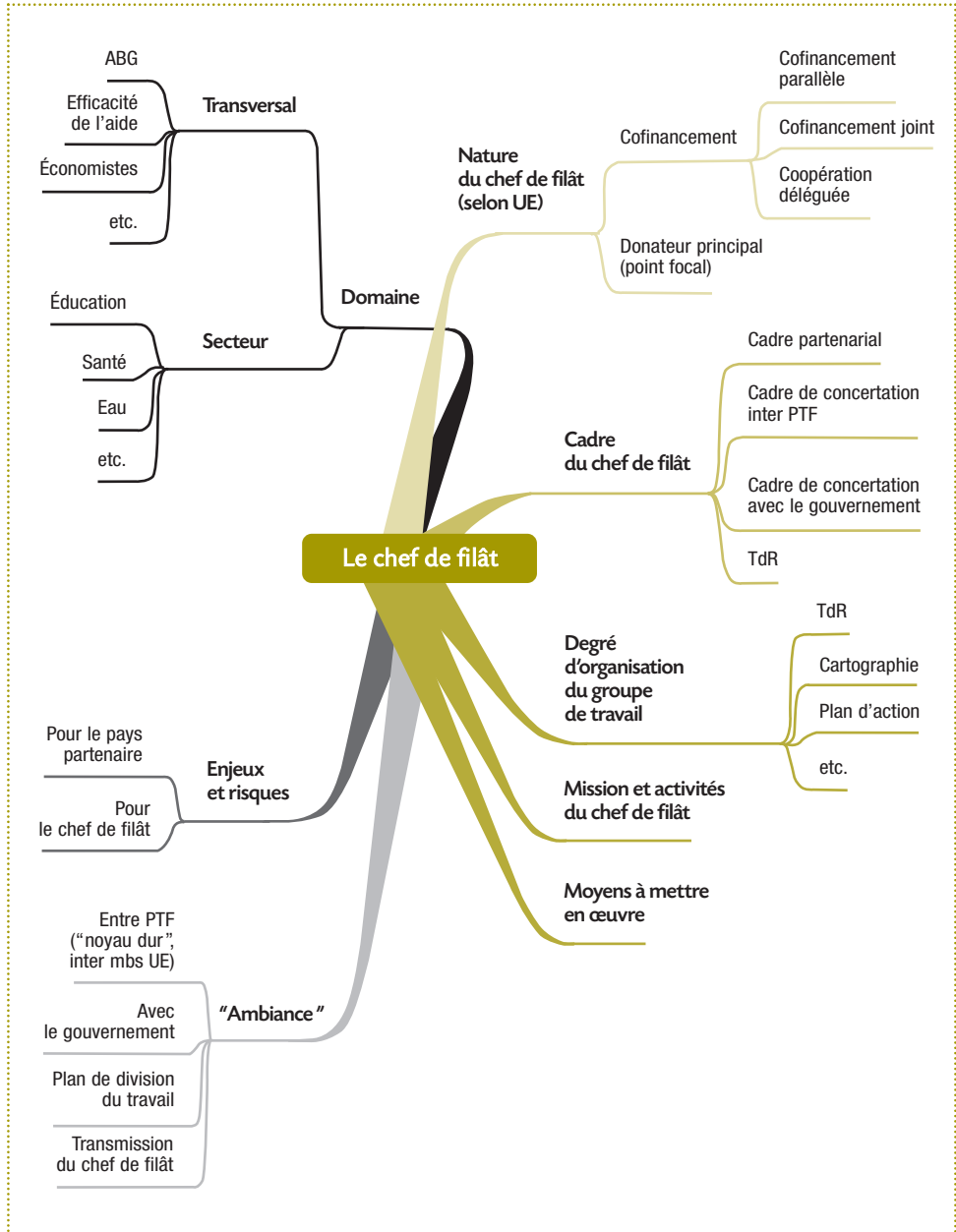
Ce dernier volet du diagnostic rapide a pour objectif de bien appréhender la réalité du chef de filât concerné, en fonction :

- de sa nature,
- de son historique éventuel,
- de son degré de complexité,
- du cadre partenarial dans lequel il s'inscrit.

Il s'agit également de s'interroger sur :

- les enjeux et risques éventuels,
- la qualité des relations entre partenaires existants ou potentiels (contexte concurrentiel ou non entre les bailleurs de fonds, posture et rôle affirmés ou non du gouvernement partenaire),
- les objectifs et résultats attendus,
- les activités à conduire en priorité,
- les moyens à prévoir.

Schéma 5. Diagnostic global du chef de filât



Source : auteurs.

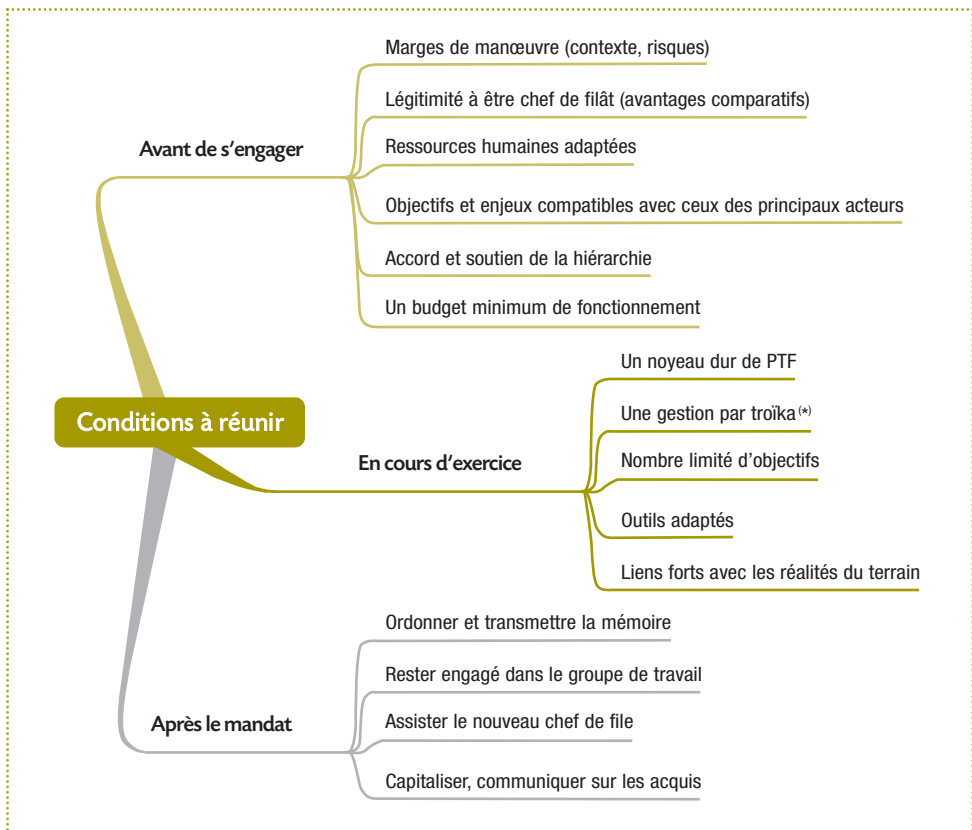
Le fait même de prendre le temps d'examiner ces différents points et de noter pour chacun d'eux s'il constitue une difficulté ou non est la base du diagnostic rapide.

Deuxième étape : évaluation des moyens à mobiliser et des conditions à réunir

L'appréciation des moyens découle de l'évaluation de la mission de chef de file, en termes de fonctions et d'activités. Le chef de file d'un groupe de travail très intégré (de type Aide budgétaire globale) demande un investissement important et une mobilisation lourde de personnel ainsi que des moyens techniques et financiers. L'implication dans un groupe de travail « mineur », embryonnaire, ou sous-sectoriel peut induire des besoins plus limités.

Le succès d'une mission de chef de file repose sur la réunion d'une série de conditions en amont de la décision, pendant l'exécution de la mission et pour la préparation de la suite des événements quand la mission a été transmise à un nouveau chef de file.

Schéma 6. Conditions du succès d'un chef de filât



(*) Dispositif qui permet au chef de file d'être assisté de son prédécesseur et de son successeur.

Source : auteurs.

Les moyens humains, financiers et matériels dépendront du degré de structuration du groupe de travail et des fonctions assumées par le chef de file. Quand sa mission est très consommatrice de temps et d'énergie, elle nécessite des moyens dédiés, en ressources humaines (réunions, comptes-rendus, missions de terrain, contacts avec les PTF et les autorités nationales, production de connaissances, etc.) et financières (organisation de réunions, déplacements, communication, études). Le chef de filât aura de meilleurs résultats si des compétences particulières sont disponibles sur le sujet traité dans le pays, au sein de l'agence AFD ou du SCAC.

Des moyens financiers (étude, expertise, etc.), même réduits, doivent permettre au chef de file de financer ou cofinancer le travail de recherche/expérimentation et de capitalisation. Un autre aspect des moyens engagés pour l'exercice du chef de filât est celui du positionnement de l'assistance technique. S'il n'est pas recommandé qu'elle apparaisse en première ligne au sein de la participation française au groupe de coordination ; elle représente – de par son positionnement (en particulier celui de l'AT en fonction de conseil du gouvernement), sa connaissance des enjeux et des contraintes du pays et son expertise à partager sur place avec le SCAC et l'AFD – un atout certain pour la partie française. En effet, elle contribue au bon diagnostic, identifie les objectifs prioritaires et conseille l'aide française sur le dialogue entre PTF et avec le gouvernement.

Il est donc nécessaire que le responsable français d'un chef de filât s'entoure en amont d'un groupe de travail interne (SCAC, AFD, AT) sur les enjeux et le fonctionnement de la coordination dans le domaine concerné.

Troisième étape : élaborer un « plan de moyen terme de chef de filât »

Sur la base des éléments de doctrine et des résultats du diagnostic rapide, un bilan serait fait par l'ambassadeur et les chefs de coopération. Il s'agit – notamment pour les secteurs de concentration mais également pour les autres secteurs d'intervention – de déterminer s'il est pertinent, cohérent et efficace de chercher à s'engager dans des exercices de chef de filât.

Ce positionnement local doit être sélectif et retenir un nombre de secteurs et thématiques réduit (trois ou quatre maximum), ce qui suppose un arbitrage qui n'est pas toujours facile compte tenu de la mise en place assez récente de la concentration sectorielle, et compte tenu des souhaits des responsables sectoriels qui peuvent s'investir dans des groupes de travail parfois très spécialisés (sous-groupes).

En prenant en compte les cadres et documents de partenariat (DCP et CIP pour la coopération française) mais aussi les dynamiques en cours en terme de chef de filât, l'exercice consisterait à se fixer des objectifs et un calendrier indicatifs, sur une période de 3 ou 4 ans :

- les chefs de filât jugés prioritaires par la coopération, pour lesquels il faudra faire acte de candidature, si les conditions sont réunies, ou maintenir un rôle de membre actif ;

- les chefs de filât pour lesquels la coopération acceptera de s'inscrire dans le système « tournant » ;
- les chefs de filât jugés moins utiles ou inintéressants compte tenu des priorités de coopération, pour lesquels une participation minimum serait décidée (voire même une décision de non participation).

Pour chaque type, les moyens nécessaires (humains, matériels et financiers) seraient déclinés pour la période concernée. La proposition serait ensuite transmise aux responsables géographiques ou responsables de la programmation du siège de la coopération pour avis et décision concertée.

3.2.2 Structurer et organiser les relations entre le terrain et le siège

Les relations terrain-siège doivent être structurées et renforcées dans les deux sens, par une information plus systématique des sièges par le terrain et par un appui au terrain mieux organisé au niveau des sièges.

« Faire remonter continuellement au siège les informations sur les avancées, les bonnes pratiques, mais aussi les contraintes du processus d'harmonisation et d'amélioration de l'efficacité de l'aide, afin d'une part de capitaliser en interne et avec les ministères de tutelle, d'autre part de diffuser au sein du dispositif français d'aide au développement les bonnes pratiques constatées »¹⁸.

L'information des sièges doit porter à la fois sur l'expérience (les bonnes pratiques constatées, les outils disponibles, les positions des différents bailleurs de fonds) et sur les positions du terrain vis-à-vis des missions de chef de filât actuelles ou potentielles. Cela peut se faire sur la base des fiches d'évaluation de ces missions et/ou d'une fiche unifiée présentant la hiérarchisation des enjeux et les chefs de filât prioritaires.

La meilleure implication des sièges s'organise autour de trois axes directeurs : l'information, la programmation et la valorisation, qui devraient être traités par un pôle référent au siège.

Les acteurs du terrain doivent être informés, soutenus et préparés avant de prendre la responsabilité d'un chef de filât, à partir de plusieurs apports clés : la mise en réseau des agents qui ont une expérience de la mission et la diffusion des bonnes pratiques et des outils disponibles. Ces derniers existent, ils sont connus et pour une bonne part d'entre eux répertoriés dans ce rapport.

« Il serait très utile de renforcer la préparation en amont, connaître les acquis d'autres situations analogues, pour étalonner, mesurer la cohérence des choix par rapport à ce qui est fait ou s'est fait dans d'autres pays. Disposer d'outils sur les questions d'harmonisation, mieux savoir

¹⁸ Extrait du compte-rendu de mission au Mozambique dans le CD-ROM.

comment l'AFD se positionne sur ces questions. Le renforcement d'une « culture réseau » aurait beaucoup d'avantages, pour échanger sur les questions d'efficacité de l'aide dans le secteur, d'autres expériences de chef de filât, ou d'aide sectorielle, savoir quels collègues disposent d'expériences. L'organisation de réunions sectorielles au siège aurait beaucoup d'impact. Des modules de formation au rôle de chef de file pourraient être envisagés avant les départs en poste »¹⁹.

L'articulation terrain-siège consisterait, à partir du « plan de moyen terme de chef de filât » de chaque pays, à assurer un suivi régulier de la programmation développée à partir des fiches présentées plus haut. Le suivi des chefs de filât impliquera les responsables géographiques et sectoriels, qui devront prendre des positions comme c'est le cas actuellement pour les décisions de financement ou de réorientation de l'activité sectorielle.

La coordination d'ensemble implique en outre que chaque siège dispose d'une personne ressource qui assure le suivi de cette fonction, par exemple au sein de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) comme à l'AFD, la personne en charge du dossier sur l'efficacité de l'aide et l'engagement français sur l'agenda d'Accra.

La programmation peut être développée à partir d'échanges terrain-siège sur la base des fiches de présentation des chefs de filât transmises par le terrain. Le siège devra prendre position sur les chefs de file prioritaires – en fonction d'un corps de doctrine et des contextes et enjeux spécifiques – pour fixer des orientations stratégiques pays et programmer pour les chefs de filât prioritaires les moyens nécessaires (qu'il s'agisse de la sélection et de la préparation des ressources humaines, ou des moyens matériels et financiers). Un guide des usages, simple, regroupant les outils de base, la démarche et le chemin de décision sera très utile dans ce sens, de même qu'un module léger de formation avec la présentation de plusieurs cas types.

3.2.3. Organiser la diffusion des bonnes pratiques

La diffusion peut suivre plusieurs méthodes (en partant du principe que chacun est inondé quotidiennement d'informations de toutes natures et que l'efficacité réelle revient à disposer de l'information au moment où l'on en a besoin). Une approche de sensibilisation serait tout à fait porteuse, à l'occasion par exemple d'un forum (comme cela s'est fait dans le cadre de l'action Regards croisés sur l'efficacité de l'aide) ou d'une table ronde dédiée au chef de filât dans un cadre plus large.

Parmi les autres méthodes utiles : une communication sur l'étude auprès des postes et la mise au point d'un support résumé permettant aux responsables français dans les pays bénéficiaires de

¹⁹ Extrait du compte-rendu de mission au Burkina Faso dans le CD-ROM.

communiquer auprès de leurs partenaires nationaux et de leurs collègues étrangers. Les outils d'échange développés à la DGM sur les questions de finances publiques (lettre du réseau) et les CSLP donnent aussi de bonnes pistes pour organiser la mise en réseau des responsables de chef de filât.

La meilleure formule pour diffuser une information et des modèles adaptés au cas par cas serait la désignation, au siège, d'un point focal au siège : une personne ressource disposant des éléments et à même de les actualiser, jouant dans la mesure du possible un rôle de tête de réseau des responsables qui ont l'expérience du chef de filât et assumant les différentes missions évoquées plus haut.

En ce qui concerne le suivi et la valorisation du travail des chefs de file, nous pouvons distinguer deux niveaux :

1. *la valorisation* implique les responsables du MAEE, du MINEIE et de l'AFD qui participent aux différentes enceintes de concertation de l'OCDE et de l'UE. Leur information doit être suffisante pour leur permettre de communiquer sur les acquis de l'expérience française. Ayant la responsabilité première de définir des orientations stratégiques, ils peuvent également être mobilisés pour la diffusion, vers le terrain, des avancées sur les travaux en cours (agenda d'Accra, division du travail, défragmentation, etc.) ;
2. *le suivi-évaluation des résultats* obtenus par chaque chef de file. Le rapport de fin de mission du chef de file est exigé dans certains cas. Ces pratiques devraient être généralisées et pourraient être utilement complétées par un dispositif léger de mesure des résultats. Des rapports d'activité annuels faisant le point sur les avancées dans les différents chefs de filât prioritaires devraient être transmis au siège.

Une organisation qui doit rester simple et légère

Dans un contexte de raréfaction des moyens et d'intensification des charges de travail, le dispositif doit rester léger. Les documents préconisés peuvent être simples et synthétiser les éléments de décision essentiels. Des temps forts peuvent être choisis pour faire le point, notamment les périodes de bilan annuel ou les périodes de discussion des CIP et DCP. Une bonne partie du travail fait déjà partie des tâches quotidiennes des postes, comme l'analyse des interventions et des stratégies des autres bailleurs.

Le schéma préconisé peut s'articuler pour les postes autour d'une ou deux réunions par an consacrées à l'évaluation des chefs de filât, et la rédaction par les responsables sectoriels de deux documents destinés au siège : une fiche de chef de filât et une fiche unifiée argumentée prenant en compte tous les chefs de filât.

Au niveau des sièges, les responsabilités sont actuellement éparées : des responsables géographiques ou thématiques (ou ceux qui sont plus spécifiquement en charge de la concertation sur l'APD) interviennent, mais aucun n'a la responsabilité directe et explicite de gérer l'échange avec les postes sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ou sur le cas particulier des missions de chefs de file.

Cependant, la nature transversale du thème de l'efficacité de l'aide, explique qu'il relève de services différenciés (outils de l'aide, suivi des aides budgétaires globales, division du travail au sein de l'UE, mise en œuvre de l'agenda d'Accra) en particulier au MAEE. Si le dialogue entre les postes et l'administration centrale relève d'un ensemble de services, il conviendrait de veiller à la bonne coordination sur ces échanges.

Le travail de mise en route du système prendra du temps mais son suivi en «vitesse de croisière» pourrait se concentrer sur quelques tâches :

- un travail collectif d'un groupe de travail – ou comité – chargé de proposer des orientations à la fois politiques et stratégiques ;
 - l'organisation d'un dispositif de veille capable d'offrir une vision de type « cartographie » sur les pratiques de chef de file et sur notre niveau d'engagement dans l'exercice ;
 - l'actualisation sur les avancées de l'efficacité de l'aide et l'information des postes ;
 - la gestion des fiches unifiées de présentation des chefs de filât en provenance des postes ;
 - la coordination en interne et entre DGM et AFD pour fixer la stratégie pays ainsi que la communication aux postes.

Le suivi des chefs de filât impliquera les responsables géographiques et sectoriels, qui devront se positionner, comme c'est actuellement le cas pour les décisions de financement ou de réorientation de l'activité sectorielle.

Liste des sigles et abréviations

AAA	<i>Accra Agenda Action</i> : Programme d'action d'Accra
ABG	Aide budgétaire globale
AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide publique au développement
AT	Assistant technique
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD-OCDE	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CGAB	Cadre général d'organisation des appuis budgétaires
CICID	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
CIP	Cadre d'intervention pays
CMB	Comité multi-bailleurs
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DCE	Délégation de la Commission européenne
DCP	Document cadre de partenariat
DFID	<i>Department for International Development</i> (coopération britannique)
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DSCE	Document stratégique pour la croissance et l'emploi
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (coopération allemande)
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MDBS	<i>Multi Donor Budget Support</i>
MEN	Ministère de l'Éducation nationale (Niger)
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances (Niger)

MINEIE	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
MINEPAT	Ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du territoire (Cameroun)
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
ONEA	Office national de l'eau et de l'assainissement (Burkina Faso)
ONG	Organisation non gouvernementale
PADDEN	Programme d'appui au démarrage de la décentralisation au Niger
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PTF	Partenaires techniques et financiers
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SNU	Système des Nations unies
SNV	Service national du volontariat (coopération néerlandaise)
SWAP	<i>Sector-wide Approach</i>
UE	Union européenne
USAID	<i>United State Agency for International Development</i>

Liste des annexes

Les annexes sont accessibles sur le site Internet des évaluations de l'AFD (collection Évaluations conjointes) : <http://PublicationsEvaluation.afd.fr>

- | | |
|------------------|---|
| Annexe 1 | Termes de référence de l'étude |
| Annexe 2 | Liste des documents consultables dans le CD-ROM |
| Annexe 3 | Étude de cas : chef de file Aide budgétaire globale au Burkina Faso |
| Annexe 4 | Étude de cas : chef de file Enseignement de base au Burkina Faso |
| Annexe 5 | Étude de cas : chef de file Comité multi-bailleurs au Cameroun |
| Annexe 6 | Étude de cas : chef de file Aide budgétaire globale au Ghana |
| Annexe 7 | Étude de cas : chef de file Environnement au Mozambique |
| Annexe 8 | Étude de cas : chef de file Décentralisation au Niger |
| Annexe 9 | Étude de cas : chef de file Education au Niger |
| Annexe 10 | Étude de cas : chef de file Eau –
Société nationale des eaux du Sénégal (SONES) au Sénégal |
| Annexe 11 | Étude de cas : chef de file Suivi de la Déclaration de Paris au Sénégal |

Le rôle de chef de file : l'expérience de l'aide publique au développement de la France

Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)
Agence Française de Développement (AFD)

Le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Agence Française de Développement ont conjointement initié une capitalisation d'expériences de différents rôles de chef de file exercés par la coopération française.

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris complétée par les conclusions du Forum d'Accra sur l'efficacité de l'aide, repose en partie sur la construction dans les pays bénéficiaires de financements de la coopération internationale, d'une architecture de l'aide permettant une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds eux-mêmes mais également entre ces derniers et les autorités nationales. C'est dans ce cadre que la présente étude inscrit la problématique du « chef de filât ». L'analyse a pris en compte l'expérience d'autres bailleurs de fonds. Elle a enfin retenu certaines bonnes pratiques en vue de les partager dans les groupes d'échanges consacrés à la division du travail de l'aide internationale mis en place par l'OCDE et l'Union européenne.

