

**DESS DCAH
DEVELOPPEMENT, COOPERATION INTERNATIONALE ET ACTION
HUMANITAIRE**



PROMOTION 2004-2005

MEMOIRE DE STAGE

L'harmonisation de l'aide au Yémen.

Etude des stratégies d'acteurs dans l'application des engagements internationaux en matière d'harmonisation de l'aide au Yémen.

Gaëtan DUCROUX

Directeur : Eric CHEVALLIER

SYNTHESE

Ce mémoire porte sur le processus d'harmonisation de l'aide au Yémen. Au regard des engagements internationaux qu'ont pris le Yémen et ses partenaires de développement (donateurs bi et multilatéraux), l'analyse des réalisations en la matière tend à montrer que même si les résultats sont maigres en comparaison avec d'autres pays en développement, le processus est amorcé depuis l'an dernier et la question est solidement ancrée dans l'agenda du développement yéménite.

Ce processus n'en engendre pas moins des stratégies très différentes de la part du gouvernement yéménite et des donateurs. Le gouvernement, en s'investissant dans le processus, espère à la fois attirer des montants plus importants d'APD et augmenter son contrôle sur ceux-ci. La coopération britannique, elle, parvient avec succès à influencer le processus au regard de ses priorités et à apparaître comme un donateur clé du Yémen. La France, dans sa position de petit donateur, est quelque peu marginalisée dans le processus mais tente de réformer ses outils pour y prendre part. L'Allemagne et les Pays-Bas tentent de se poser en chefs de file des approches sectorielles. Les Etats-Unis s'efforcent de garder leur distance face au processus pour protéger la dimension politiquement stratégique de leur coopération avec le Yémen.

Du côté des agences multilatérales, la faiblesse de la délégation de la commission européenne ne lui permet pas de s'imposer comme le rassembleur des Etats membres. Les agences des Nations Unies tentent de faire des OMD le cœur du processus. La Banque Mondiale, en tant que premier donateur du pays, espère profiter de l'harmonisation de l'aide pour diffuser sa logique et les modalités de sa coopération.

Mots Clefs

Aide au développement - Efficacité de l'aide - Harmonisation – Yémen
Pays arabes.

Executive Summary

This memory deals with the process of aid harmonization in Yemen. Looking at international commitments undertaken by Yemen and its development partners (bi- and multilateral donors), the achievements analysed here tend to show that, even if the results are pretty thin in comparison with other developing countries, the process has started since last year and the question is firmly anchored in the Yemeni development agenda.

Nevertheless, this process generates very different strategies from the Yemeni government and the donors. The government, by investing itself in the process, hopes both to attract more important amounts of ODA and to increase its control on those. The British co-operation successfully manages to influence the process in link with its priorities and to appear as a key donor to Yemen. France, in its position of small donor, is somewhat marginalised in the process but tries to reform its tools to get into it. Germany and the Netherlands are trying to be considered as leaders of the sector approaches. The United States endeavours to keep their distance vis-à-vis the process to protect the politically strategic dimension of their co-operation with Yemen.

In what concerns the multilateral agencies, the weakness of the delegation of the European Commission does not allow it to impose its role of gatherer of Member States. The United Nations agencies try to put the MDGs at the heart of the harmonisation process. The World Bank, as a main giver of the country, hopes to benefit from the process to spread its cooperation logic and modalities.

Key Words

Development Aid – Aid efficiency - Harmonisation – Yemen
Arab countries

Avertissement

L'Université Paris I n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérés comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je souhaite remercier sincèrement Alain Joly, pour sa capacité à faire confiance à ses jeunes collaborateurs.

Merci également à Eric Chevallier qui a accepté de diriger ce mémoire.

Finalement, un immense merci à Silvia, Robin, Malika, Christine, Amalia, Isabelle, Juan-carlos et Qat, pour leur soutien et leurs encouragements.

LISTE DES SIGLES UTILISES

AHA	Aid Harmonization and Alignment (Unité créée au sein du MOPIC)
APD	Aide Publique au Développement
BEDS	Basic Education Development Strategy
BM	Banque Mondiale
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAP	Country Assistance Plan (plan stratégique de la DFID)
CAS	Country Assistance Strategy
CCG	Conseil de Coopération du Golfe
CEFAS	Centre d'Etudes Archéologie et de Sciences Sociales de Sanaa
COCA	Central Organisation for Control and Auditing.
COCAC	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
CPG	Congrès Populaire Général (parti de l'actuel président yéménite Saleh)
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSP	Country Strategy Paper (européen)
DCP	Document Cadre de Partenariat (français)
DESS DCAH	DESS Développement, Coopération Internationale et Action Humanitaire
DFID	Department for International Development (coopération britannique)
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EAU	Emirats Arabes Unis
FAO	Food and Agriculture Organisation
FMI	Fonds Monétaire International
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (coopération allemande)
HCCI	Haut Conseil de la Coopération Internationale
HCR	Haut Commissariat aux Réfugiés
IFI	Institutions Financières Internationales
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (coopération financière allemande)
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finance
MAE	Ministère des Affaires Etrangères français
MINEFI	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie français.
MOPIC	Ministry of Planning and International Cooperation (yéménite)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODI	Overseas Development Institute (Institut de recherche britannique)
OMD	Objectifs du Millénaires pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale pour la Santé
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (DSRP ou CSLP en français)
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSY	Parti Socialiste Yéménite
RNB	Revenu National Brut
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
UE	Union Européenne
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	Fonds International des Nations Unies pour l'Enfance
VCJ	Volontaire de Coopération Internationale
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire.

SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES UTILISES.....	5
SOMMAIRE	6
INTRODUCTION.....	7
A. Contexte professionnel de réalisation du mémoire	7
B. L’harmonisation et l’alignement de l’aide : contexte d’émergence et définition des concepts.....	10
1. Contexte d’émergence du concept	10
2. Définition du concept.....	14
C. Contexte du pays au regard de la problématique	17
1. Présentation du pays.....	17
2. L’aide au Yémen.....	21
Problématique.....	23
CHAPITRE I – L’HARMONISATION DE L’AIDE AU YEMEN : ANALYSE DES REALISATIONS.....	26
A. Appropriation locale.....	26
1. Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté	27
2. Prise en main du processus d’harmonisation de l’aide par le gouvernement.....	31
B. Alignement.....	33
1. Les progrès de l’alignement politique.....	33
2. Les limites de l’alignement technique.....	36
C. Harmonisation.....	42
1. Dispositifs communs.....	43
2. Harmonisation et simplification des procédures	46
Conclusion	51
CHAPITRE II - ANALYSE DES STRATEGIES DES ORGANISMES PARTICIPANTS AU PROCESSUS D’HARMONISATION	53
A. Le Gouvernement	53
1. Le Ministère du Plan et de la coopération internationale : Des intérêts multiples	53
B. Les donateurs bilatéraux.....	55
1. Le DFID britannique, une stratégie d’influence efficace.....	55
2. La France : Une position marginale, des réformes en cours	58
3. L’Allemagne et les Pays-Bas : Une stratégie similaire, des pratiques innovantes	59
4. L’Italie : l’harmonisation par le canal multilatéral.....	61
5. Les Etats-Unis : une stratégie de défense de la coopération bilatérale.....	62
C. Les organismes multilatéraux.....	63
1. La Commission Européenne : la grande absente de l’harmonisation européenne	63
2. Les Agences des Nations Unies : Placer les OMD au cœur du processus d’harmonisation.....	65
3. La Banque Mondiale : la recherche d’une harmonisation reposant sur ces procédures et modalités d’aide.....	67
Conclusion.....	68
CONCLUSION	69
BIBLIOGRAPHIE.....	72
TABLE DES MATIERES	75
ANNEXES.....	77

INTRODUCTION

A. Contexte professionnel de réalisation du mémoire

Ce mémoire a été réalisé dans le cadre du poste de chargé de mission de coopération au sein du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Sanaa, que j'occupe depuis juin 2005. Ce poste m'a été proposé dans le cadre du programme de VCI (Volontaire de Coopération Internationale), permettant à de jeunes diplômés de travailler pour des entreprises ou des administrations françaises à l'étranger.

L'équipe du SCAC au sein de laquelle je me suis intégré est composée à Sanaa de 4 personnes :

- Le Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle, Alain Joly, responsable de l'ensemble de la coopération française au développement au Yémen, mais également directeur du centre culturel français. Il dispose également de la supervision de l'école française et du Centre Français d'Archéologie et de Sciences Sociales (CEFAS).
- Son adjoint, Claude Bérengier, chargé de la coopération en matière de gouvernance (décentralisation, accès à la justice, droits de l'homme, appui à la cour des comptes yéménite...) et des médias.
- L'attaché de coopération éducatif, culturel et linguistique, Georges Kohler, en charge de l'enseignement du français, de la coopération universitaire, et du secteur culturel.
- Moi-même.

Le travail de cette équipe basée au SCAC est prolongé par celui de 8 assistants techniques dans des secteurs très différents (Jeunesse et Sport, Elevage et développement rural, Patrimoine, Culturel, Enseignement Technique et professionnel, Enseignement du français, Médias...).

La petite taille de ce SCAC, si on la compare à des pays plus « stratégiques » pour la coopération française, et les nombreuses fonctions cumulées par le COCAC ont constitué pour moi une opportunité dans la mesure où de nombreuses responsabilités m'ont été déléguées.

Ainsi, le poste de chargé de mission de coopération que j'occupe recoupe trois grands volets d'activités :

1. Volet « développement économique et humain »

Tout d'abord, je suis en charge du programme « développement économique et humain » du SCAC composé d'activités dans les secteurs de la sécurité alimentaire et du développement rural, de la santé, de l'éducation de base et de la jeunesse et des sports.

A ce titre, j'exerce le suivi des projets de renforcement de la sécurité alimentaire financés sur le Fonds de Contrepartie de l'aide alimentaire française (participation aux comités mixtes du fonds qui sélectionne et suit les projets, en partenariat avec le ministère du plan, de l'agriculture et des Finances, participation aux suivi des projets, visites de terrain et évaluations). Je suis également chargé de mettre en œuvre des missions d'experts dans ces quatre secteurs.

2. Volet « Société civile »

Dans un deuxième temps, je suis responsable du Fonds Social de Développement (FSD) géré par ce poste. Ce fonds, d'un montant d'un million d'euros sur deux ans, a pour but de financer des projets d'ONG visant à renforcer la société civile yéménite, et particulièrement des ONG de femmes dans les quatre secteurs suivants : Education, Santé maternelle et infantile, Droits des femmes, et rôle des femmes dans l'agriculture. Le travail consiste à sélectionner les ONG, suivre leurs activités, évaluer l'impact de leurs actions et communiquer sur le soutien français qui leur est apporté.

Je suis également chargé de suivre les activités des trois ONG françaises présentes au Yémen (DIA, Triangle Génération Humanitaire et Enfants du Monde - Droits de l'Homme) et de favoriser l'implantation de nouvelles ONG françaises.

3. Volet « suivi de la coopération bi- et multilatérale »

Finalement, la dernière composante des tâches qui m'ont été confiées est celle du suivi de la coopération multilatérale et européenne au Yémen. A ce titre, je représente la France dans les réunions de coordination européenne mensuelles et dans les réunions de coordination multilatérale trimestrielles. Je suis les différentes initiatives auxquelles le Yémen participe (Initiative OCDE sur les Etats fragiles, Projet « Objectifs du Millénaire » des Nations Unies, Fast Track Initiative pour l'éducation de base...) et rapporte régulièrement sur ces activités à Paris.

Finalement, je fais un travail de veille sur les activités de coopération des autres donateurs bi- et multilatéraux au Yémen.

C'est dans le cadre de ce dernier volet que j'ai eu l'occasion de suivre la question de l'harmonisation de l'aide et de son application dans le contexte yéménite.

B. L'harmonisation et l'alignement de l'aide : contexte d'émergence et définition des concepts

Pour comprendre l'émergence de cette question de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide, il semble important de revenir rapidement sur les raisons de cette mise à l'agenda en traçant les grandes lignes du contexte de son émergence à la fin des années 90. Ce contexte est marqué par la question de l'efficacité de l'aide, et par celle du consensus international sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

1. Contexte d'émergence du concept

La question de l'efficacité globale de l'aide est apparue dans les années 80, alors qu'on prenait conscience de la difficulté des pays bénéficiaires de l'aide à connaître un véritable développement¹. Au cours des années 90, période souvent qualifiée de la « crise de l'aide »², les fondements de l'aide et ses justifications économiques ont été largement remis en cause par la publication d'études très critiques sur la réalité de son impact économique, ses effets pervers et les coûts sociaux des programmes d'ajustement structurels. Les travaux ont alors collectivement conclus, jusqu'au milieu des années 90, à la non mise en évidence de l'efficacité globale de l'aide sur la croissance.

Dans ce contexte, en 1998, la Banque Mondiale a relancé la réflexion sur l'efficacité de l'aide avec la publication de son rapport « *Assessing Aid, What works, What doesn't ?* » qui a amorcé une période de débats académiques importants sur le sujet. Le débat qui s'est emparé alors des instituts de recherche sur le développement, et ensuite des organismes de coopération au développement, a notamment concerné la pratique de la conditionnalité et

¹ On peut dater le lancement de cette préoccupation de l'efficacité de l'aide à l'étude de Cassen, publié en 85, sous le titre « *Does Aid work ?* »

² La part de l'aide des pays donateurs est passé de 0,33% de leur Revenu National Brut en 1990 à 0,22% en 2000, pour remonter lentement depuis jusqu'à 0,25% en moyenne aujourd'hui. Source : CAD de l'OCDE.

son inefficacité, la question de la performance des pays receveurs comme critère d'allocation de l'aide ou encore l'impact de l'aide sur la croissance économique.

Les travaux de Burnside et Dollar, en 2000, ont marqué un tournant dans cette mise en évidence de l'inefficacité de l'aide en prouvant une efficacité différenciée selon certains paramètres comme la qualité des politiques et des institutions des pays bénéficiaires³. D'autres paramètres ont ensuite été étudiés comme le rôle des chocs extérieurs (chocs climatiques⁴ ou chocs des prix à l'exportation⁵) sur l'efficacité de l'aide.

Dans cette veine, certains chercheurs, comme Collier et Dollar, ont même tenté de déterminer l'allocation optimale de l'aide permettant de maximiser la réduction de la pauvreté, en calculant l'effet marginal de l'aide (le nombre de personnes pouvant sortir de la pauvreté grâce à un dollar d'aide supplémentaire). Ceci a renforcé le débat sur l'utilisation de critères de performance pour allouer l'aide en priorité aux pays qui en font l'utilisation la plus efficace en terme de lutte contre la pauvreté, au détriment d'autres critères comme leur niveau de développement ou les besoins de leurs populations.

De manière générale, les études les plus récentes s'accordent désormais à constater une efficacité positive en moyenne de l'aide sur la croissance, sur le long terme⁶. Mais la complexité extrême de la question de l'efficacité de l'aide et le très grand nombre de paramètres qui rentrent en compte promettent un débat sans fin. Cette question de l'efficacité de l'aide, en terme scientifique, peut d'autant moins être abordée de manière sereine par les chercheurs qu'elle est fortement connotée politiquement et idéologiquement. La question de son efficacité ne pouvant, en effet, pas faire l'impasse sur celle de sa motivation. Comme l'évoque O. Charnoz et J-M. Severino, « *Aucun des travaux*

³ BURNSIDE C., DOLLAR D., *Aid, Policies and Growth*. American Economic Review 90, 2000, p.847-868.

⁴ GUILLAUMONT P, CHAUVET L, *Aid and Performance : A reassessment*. Journal of Development Studies 37, 2001, pp 66-92.

⁵ COLLIER P, J.DEHN, *Aid, Shocks and Growth*. Washington, World Bank Development Research Group, 2001.

⁶ On trouvera une revue assez complète de ces études les plus récentes dans AMPROU J. et CHAUVET L., « Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats » *Notes et documents*, n°6, Paris, AFD, 2004.

théoriques sur l'efficacité de l'aide ne parvient aujourd'hui à embrasser la diversité des motivations de l'aide...L'APD reste une politique mal évaluée, parce que seulement partiellement évaluée, laissant donc une large place aux discours idéologiques sur son utilité et ses résultats. »⁷. L'objet de ce mémoire n'est bien entendu pas de trancher ce débat sur l'efficacité de l'aide, débat bien trop vaste et complexe. Néanmoins, il se bornera à étudier un phénomène directement issu de ces préoccupations. En effet, l'émergence d'un consensus sur la nécessité de renforcer la coordination de l'aide et son appropriation par les pays bénéficiaires trouve ses racines dans ce paradigme de l'efficacité de l'aide apparu à la fin des années 90.

Ces débats académiques ont eu un impact important sur les pratiques des agences de coopération, à travers une réflexion sur l'harmonisation des pratiques des donateurs, mais également en ce qui concerne l'utilisation de critères de performance pour allouer l'aide, par exemple.

Le contexte d'émergence de notre objet d'étude est donc fortement marqué par la question de l'efficacité de l'aide. Mais l'autre grand paradigme qui marque son contexte d'émergence est celui des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Alors que le premier débat sur l'efficacité de l'aide trouvait ces racines dans des recherches académiques, les Objectifs du Millénaire trouvent leur origine dans une démarche politique. Ces objectifs ont été adoptés par l'assemblée générale des Nations Unies en 2000, en partie pour remédier à la crise de l'aide. Ces objectifs, au nombre de 8, sont les suivants : faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim, garantir à tous une éducation primaire, promouvoir l'égalité des sexes et une plus grande autonomie des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, lutter contre le VIH/Sida, le paludisme

⁷ CHARNOZ O et SEVERINO JM « les mutations imprévues : état des lieux de l'aide au développement » *Afrique contemporaine*, n°213,2005.

et autre maladie, assurer la durabilité des ressources environnementales, mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Ils ont ainsi permis de renouveler la problématique de l'aide publique au développement en la focalisant sur la lutte contre la pauvreté extrême au travers d'indicateurs clairs et mesurables que l'ensemble de la communauté internationale s'est engagé à réaliser. En fournissant une grille de lecture partagée par l'ensemble des acteurs de l'aide des priorités en matière de développement, les OMD, et tout particulièrement l'objectif 8 visant à « *mettre en place un partenariat mondial pour le développement* » ont joué un rôle majeur dans la coordination de cette aide. Ces objectifs n'en reste pas moins extrêmement ambitieux pour certains pays comme le Yémen, qui en sont très éloignés.

L'engagement à atteindre ces OMD a permis de justifier la mobilisation internationale pour allouer davantage de fonds à l'aide au développement. L'engagement des pays donateurs d'atteindre 0,7% de leur PIB en aide au développement a été remis au goût du jour, des initiatives sur des modalités innovantes de financement du développement sont apparues ces derniers mois comme la « Facilité de Financement Internationale » défendue par Tony Blair ou encore la taxe internationale sur les billets d'avion autour de laquelle le Président Chirac a essayé de rassembler des soutiens récemment.

La difficulté de mobiliser ces sommes pour l'atteinte des OMD plaide également pour que les sommes déjà investies dans l'aide au développement soient utilisées de manière optimale. On retrouve ici la préoccupation de l'efficacité de l'aide.

C'est dans ce nouveau contexte général, que certains voient comme un nouveau paradigme de l'aide⁸, marqué par la priorité accordée aux OMD et à l'efficacité de l'aide, qu'est apparue la question de l'harmonisation de l'aide.

⁸ Dans une étude très stimulante sur les fondements éthiques de l'aide, Jean-David Naudet relève 5 grands paradigmes de l'aide depuis les années 60 : le paradigme industrialiste, le tiers mondisme, la libéralisation, la crise de l'aide et le « paradigme OMD ». Ce dernier « équilibre humanisme et souci redistributif. Il est fortement conséquentialiste, accorde également une bonne place aux responsabilités dispositionnelles

Malgré les bienfaits qu'elle a apporté à certains pays, l'aide a également constitué une charge involontaire pour ces pays. Chaque donateur applique des stratégies et des exigences qui lui sont propres, et qui diffèrent des autres donateurs dans le même pays. On a trop souvent vu, de ce fait, des priorités qui n'étaient pas alignés sur les besoins locaux, une mauvaise orientation des efforts, des systèmes et des programmes qui manquent de cohérence, des doubles emplois et des gaspillages qui auraient pu être évités. Les pratiques des donateurs ont souvent contribué à affaiblir les systèmes des pays partenaires plutôt qu'à améliorer leur efficacité. Les coûts importants de gestion de cette aide (procédures, rapports, visites) en terme financier et humain ont également trop souvent grevé les capacités des pays bénéficiaires de l'aide. Une des raisons de l'absence d'efficacité de l'aide repose donc à la fois sur le manque de coordination entre les bailleurs de fond (au niveau de leurs procédures et des modalités de leurs interventions) et sur le manque d'appropriation de leur stratégie de développement par les pays récipiendaires de l'aide. Le concept d'harmonisation de l'aide, tel que défini dans les différents forums de haut niveau qui lui ont été consacré depuis quelques années, se veut une réponse à ces deux sources d'inefficacité des flux d'aides.

2. Définition du concept

Un forum de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide publique organisé par la Banque Mondiale et le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE s'est tenu à Rome en février 2003. Il a réuni de nombreuses délégations de pays en développement ainsi que des

(gouvernance) et adopte partiellement une logique sélective. » NAUDET J-D., « Les OMD et l'aide de cinquième génération, analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement » *Document de travail de l'AFD n°3*, Paris, 2005.

organismes d'aide. Ce forum s'est achevé par la « déclaration de Rome » qui définit les bonnes pratiques dans ce domaine et fixe l'engagement de la communauté internationale, donateurs comme bénéficiaires de l'aide, de mettre en œuvre ce processus d'harmonisation de l'aide.

Cette rencontre a été suivie par un deuxième forum de haut niveau, qui s'est tenu à Paris en Mars 2005 visant à continuer la réflexion sur les améliorations à mettre en place dans ce domaine, et à prendre des engagements concrets quant à leur réalisation en définissant un certain nombre d'indicateurs d'harmonisation, finalisés pour le sommet du millénaire + 5, qui a eu lieu en Septembre dernier.

Ce concept d'harmonisation est plus vaste que celui qui lui préexistait de coordination de l'aide fournie par les donateurs, visant particulièrement l'adaptation des procédures et des pratiques entre les donateurs⁹. Elle repose sur les attentes des pays « partenaires »¹⁰.

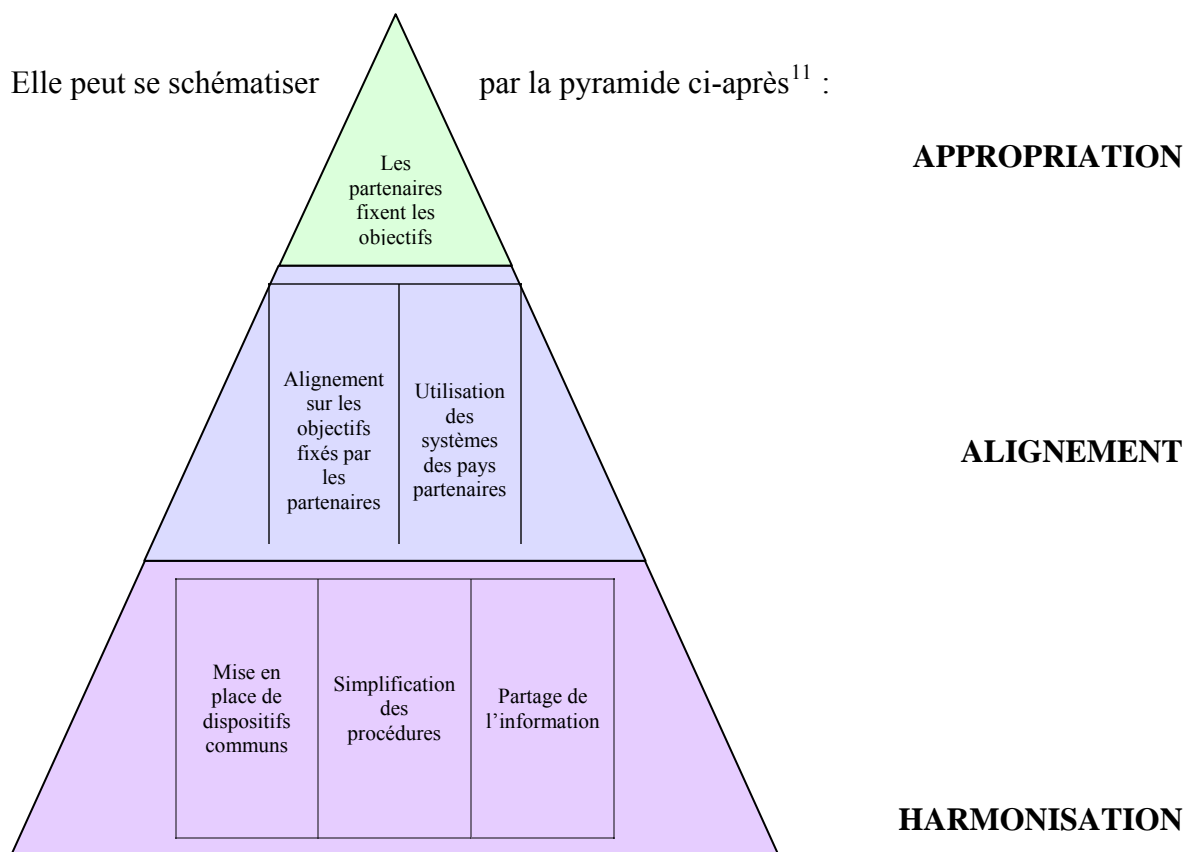
Ce processus doit donc se concrétiser par une modification des pratiques à travers :

- 1- L'élaboration de stratégies nationales de développement élaborées par les pays partenaires et sur lesquels les donateurs s'alignent.
- 2- L'évolution des instruments et des modalités de l'aide, privilégiant lorsque cela est possible, l'approche programme comme instrument du financement des stratégies nationales.

⁹ On entend par donateurs l'ensemble des pays donateurs (donateurs bilatéraux) ou des institutions multilatérales (donateurs multilatéraux), fournissant une aide au développement à un pays donné.

¹⁰ L'utilisation du terme « pays partenaire » dans ces déclarations est intéressant. Il indique la volonté d'aboutir à une relation partenariale entre deux entités sur un pied d'égalité, alors que le terme de « pays bénéficiaires » de l'aide était plus souvent utilisé auparavant. La question de la réalité des changements pratiques qu'a entraîné ce changement de terminologie sera abordée dans nos développements.

Elle peut se schématiser par la pyramide ci-après¹¹ :



La particularité de ces déclarations repose sur le fait qu'elles engagent la responsabilité à la fois des donateurs et des pays partenaires : pour les pays partenaires, l'élaboration d'une stratégie nationale doit être un processus participatif, associant notamment la société civile. Pour les pays donateurs, l'accent doit être mis sur le renforcement des capacités du pays partenaire et sur la nécessaire coordination de l'aide entre donateurs.

Il existe un intérêt réciproque du succès de ce processus : pour les donateurs, c'est la question de l'efficacité de l'aide et de la légitimité de l'APD vis-à-vis de leurs contribuables qui est en jeu. Pour les pays partenaires, il en va de leur aptitude à se développer significativement.

¹¹ Inspirée des documents préparatoires au Forum de Haut niveau de Paris en Mars 2005 : « Un partenariat au service d'une aide plus efficace. »

C'est donc ce concept large d'harmonisation de l'aide que l'on utilisera ici. Il regroupe des actions à mener concernant la relation entre les donateurs, entre les donateurs et le pays « partenaire » et dans la réforme des systèmes des donateurs de manière individuelle. Il a pour objectif un cercle vertueux où l'aide apporte un soutien aux capacités des pays partenaires, qui, à leur tour, encouragent et contribuent à une utilisation plus intégrée et plus efficace de l'aide.

La terminologie souvent utilisée pour évoquer ce processus est celle « d'harmonisation et d'alignement de l'aide ». La question de l'alignement de l'aide sur les priorités nationales semble inséparable de celle de l'harmonisation des modalités et des instruments de l'aide entre donateurs. C'est pourquoi, lorsqu'on évoquera le terme d' « harmonisation » ici, c'est l'ensemble de ce processus que l'on évoquera.

C. Contexte du pays au regard de la problématique

La question de l'harmonisation de l'aide au Yémen ne peut s'aborder sans essayer de comprendre les motivations des différents donateurs à coopérer avec le Yémen. Ces enjeux sont eux-mêmes tributaires des particularités du pays.

Une présentation sommaire du pays, de son histoire récente et des principaux enjeux de son développement sont nécessaires pour comprendre les politiques de coopération et les flux d'aide qui caractérisent le pays.

1. Présentation du pays

Le Yémen est un pays assez inclassable. Malgré sa proximité géographique et en terme de niveau de développement avec les pays de la corne de l'Afrique, il est situé dans le Golfe

arabique, à proximité des « pétromonarchies » du Golfe qui sont les pays parmi les plus riches du monde (Arabie Saoudite, EAU, Oman, Qatar...). Il n'est d'ailleurs pas deux pays frontaliers au monde plus opposés en terme de richesse par habitant que le Yémen et l'Arabie Saoudite. Le Yémen est un pays arabe mais n'est pas méditerranéen. Situé dans le golfe arabe, il ne fait pas non plus parti du Conseil de Coopération du Golfe (CCG). Son économie repose essentiellement sur le pétrole comme ses voisins du Golfe mais sa production est beaucoup moins importante.

a) Historique

Jusqu'en 1990, le Yémen était séparé en deux entités distinctes : la République Arabe du Yémen au Nord, et la République Démocratique et Populaire du Yémen au Sud, seul pays du monde arabe à avoir connue une expérience communiste. Son unification n'a été véritablement parachevée que quatre ans plus tard, à l'issue de la guerre inter-yéménite de mai Juillet 1994. C'est cette unification qui explique en partie l'expérience démocratique que connaît le Yémen depuis¹². En effet, elle serait issue de la nécessité, pour les deux anciens partis uniques du Nord et du Sud (le Congrès Populaire Général au Nord, et le Parti Socialiste Yéménite au Sud) de cohabiter dans un système multipartite pour se partager le pouvoir.

b) Problématiques de développement

Le Yémen est l'un des pays les plus pauvres du monde. Selon l'Indice de Développement Humain du PNUD en 2005, il est classé 151^{ème} sur 177 pays. Le PIB par habitant y est

¹² Cf F.MERMIER « Yémen, les héritages d'une histoire morcelée », in R.LEVEAU, F.MERMIER, U.STEINBACHS, dir *Le Yémen Contemporain*, Paris, ed. Karthala, 1999, p8.

d'environ 565 dollars¹³ et 45% de sa population se trouve sous le seuil de pauvreté monétaire de 2\$ par jour¹⁴. C'est un pays qui cumule les handicaps en matière de développement :

Economie :

Le Yémen est un pays à faible revenu¹⁵ dont l'économie repose lourdement sur le secteur pétrolier. Le pétrole constitue 72% des ressources du gouvernement, près de 86% des revenus d'exportation et 15% du PIB. Cette lourde dépendance rend le Yémen vulnérable aux variations internationales du cours du pétrole. Mais le plus inquiétant réside dans le fait qu'au taux de production actuel, les réserves devraient s'épuiser dans les 15 années à venir. Malgré la découverte récente de champs de gaz qui donne au Yémen un délai un peu plus long dans sa reconversion économique, la dépendance aux hydrocarbures reste problématique pour l'économie yéménite.

D'autres part, l'ensemble du secteur privé au Yémen est dans les mains d'une oligarchie de grandes familles (le reste étant à très petite échelle). Ceci pose un problème, d'autant que le niveau des investissements étrangers pour le pays est très limité, faute de capacités à attirer les capitaux.

Les autres secteurs disposant d'un potentiel de développement significatif sont l'agriculture, la pêche, le développement des infrastructures portuaires, et le tourisme.

Développement social :

¹³ Source : Rapport sur le développement humain du PNUD , 2005. chiffres de 2003

¹⁴ Chiffre donné pour la période 1990-2003. Source : Banque Mondiale, *World Development Indicators 2005*. CD-Rom, Washington, 2005.

¹⁵ D'après le classement de la Banque Mondiale fondée sur le Revenu National Brut par habitant. Cette catégorie comprend 61 pays ou territoires dont le RNB/habitant est inférieur à 765 \$ en 2003

Un des problèmes majeurs pour le Yémen repose sur son taux de croissance démographique. C'est le pays le plus jeune du monde avec près de la moitié de sa population qui est âgée de moins de 15 ans. Le taux de fertilité y est de plus de 6 enfants par femmes. A ce rythme, la population devrait doubler en une vingtaine d'années. Cette croissance pose de sérieux problèmes de débouchés professionnels pour le grand nombre de jeunes qui vont arriver sur le marché du travail ces prochaines années.

En matière de santé publique, les services sont embryonnaires, le niveau de malnutrition des enfants le met au même niveau que les pays d'Afrique sub-saharienne.

Le taux d'alphabétisation des adultes est de 49% avec une très importante disparité hommes/femmes (70% pour les hommes mais seulement 30% pour les femmes).

Les ressources en eau sont insuffisantes pour satisfaire les besoins de la population, les nappes phréatiques s'épuisent à grande vitesse. Seul 69% de la population a accès à une source d'eau potable.

La population consomme le Qat, plante aux effets euphorisants que la population mâche l'après-midi, de manière très importante. Le Qat constitue plus d'un tiers des terres cultivées et est très consommatrice en eau. Au-delà du danger que représente cette consommation très importante pour la santé publique, elle grève une part importante des revenus des familles pauvres.

Finalement, le Yémen est considéré « Off-tracks »¹⁶, en ce qui concerne l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Il a très peu de chances d'atteindre l'un des huit objectifs à l'échéance 2015, à l'exception notable de l'objectif concernant l'éducation de base¹⁷.

¹⁶ Littéralement, « hors-piste »

¹⁷ Nous développerons ce point dans le chapitre I – C- 2- a).sur les approches sectorielles, p48

Politique et institutionnel

Une des problématiques majeures que connaît le Yémen pour ce qui intéresse notre objet d'étude est la faiblesse institutionnelle de son système administratif. La fonction publique y est surdimensionnée et peu qualifiée, symbole de son utilisation par le pouvoir en tant qu'outil de patronage. La corruption qui y règne gangrène l'ensemble du fonctionnement et des réalisations potentielles du gouvernement. Les difficultés fiscales qui sont à prévoir dans les 5 à 10 prochaines années dues à l'épuisement des réserves de pétrole, ont des implications importantes pour le financement de ce système de patronage et donc pour la stabilité du régime.

Cette corruption généralisée et cette faiblesse institutionnelle sont un frein, nous le verrons, à l'appropriation par le Yémen de ces politiques de développement et à l'alignement des autres donateurs sur ces dernières.

Le pays est également fragilisé par les dynamiques tribales très puissantes qui l'animent et structurent encore la société yéménite. Les tensions religieuses et la menace terroriste de quelques groupes extrémistes mal contrôlés sont également des facteurs de déstabilisation.

2. L'aide au Yémen

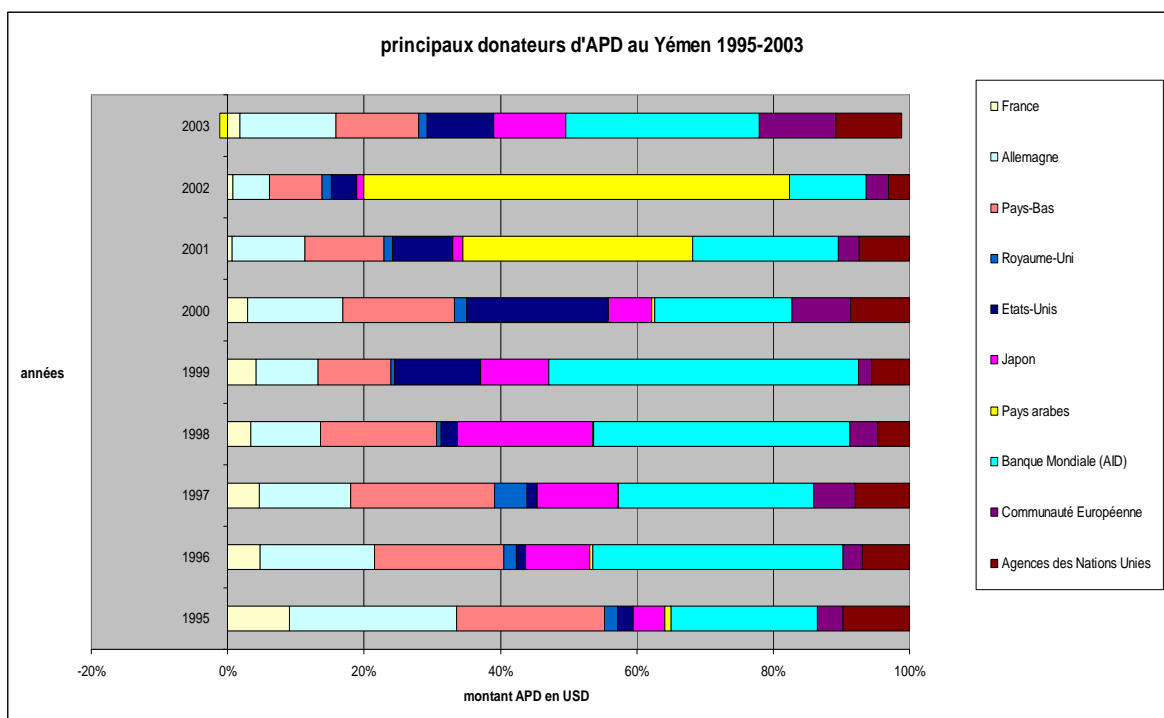
Le Yémen est un des pays les moins développés, selon la classification des Nations Unies. Au regard de sa situation, et malgré le fait qu'elle soit à son plus haut niveau depuis trente ans, l'Aide Publique au Développement (APD) que reçoit le Yémen est encore très faible. Elle avoisinait les 12,7 \$ par habitant en 2003¹⁸ (comparé aux 70\$ par tête que reçoit l'Erythrée voisine, ou au 110\$ de son voisin djiboutien, par exemple). La valeur totale de

¹⁸ Source : Rapport sur le développement Humain du PNUD, 2005.

l'APD accordée au Yémen était d'environ 243 millions de dollars US en 2003¹⁹. Ce montant correspond à près de 2% du PIB du Yémen. Ce qui signifie que le Yémen est très peu dépendant de l'aide extérieure. Il convient toutefois d'être extrêmement prudent sur ces chiffres car l'aide au Yémen s'est caractérisée ces dernières années par une grande volatilité. Il est très probable que l'aide reçue au Yémen en 2004 et 2005 ait sensiblement augmentée.

Les principaux donateurs au Yémen depuis l'unification du pays sont la Banque Mondiale, les Pays-Bas, l'Allemagne, le Japon, les Etats-Unis, la Communauté européenne, la France et le PNUD.

Le tableau ci-dessous dresse un état des lieux jusqu'en 2003 des montants d'APD donnés au Yémen. Le tableau a légèrement changé depuis 2003, comme on le verra plus loin. Les britanniques se sont engagés beaucoup plus massivement, les Etats-Unis également, alors que la Banque Mondiale, peu satisfaite des taux de déboursements de ses projets, envisage de réduire son aide au Yémen.



Source : OCDE

¹⁹: idem.

La question de l’alignement de l’aide au Yémen est assez récente. Les avancées en la matière ont été quasiment nulles jusqu’en 2004, mais le gouvernement ayant commencé à saisir l’importance de l’harmonisation et à prendre en main le processus, des progrès assez encourageants sont à noter depuis. La période est donc propice à l’analyse des avancées en la matière et du rôle qui jouent les différents acteurs présents au Yémen.

Problématique

La problématique que nous nous proposons d’aborder dans le cadre de ce travail est la suivante :

Dans quelles mesures les réalisations en matière d’harmonisation de l’aide amorcée depuis 2004 au Yémen donnent lieu à des stratégies et des recompositions des rapports de force entre les différents acteurs participants au processus (organismes donateurs et partenaires yéménites) ?

Justification de la problématique

Cette problématique semble particulièrement intéressante à aborder dans le cadre d’un mémoire de DESS pour plusieurs raisons :

Tout d’abord, elle constitue l’un des grands chantiers de réforme de l’Aide Publique au Développement (APD) à l’échelle internationale. Elle est donc **une problématique actuelle**, qui fait l’objet de réflexions, d’engagements et d’actions. Elle s’inscrit dans un processus en cours. Il semble donc intéressant de bâtir une réflexion sur cet objet qui mobilise la communauté des donateurs et d’interroger les concepts utilisés et la dimension novatrice de l’approche proposée par l’harmonisation de l’aide.

De plus, la mise à l'agenda de cette question de l'harmonisation de l'aide trouve son origine dans un tissu de **travaux théoriques** sur l'efficacité de l'aide. Ces travaux ont été abordés dans le cadre de plusieurs enseignements suivis durant la première période du DESS. Aborder cette problématique de l'harmonisation de l'aide permet donc de confronter ces travaux et ces apports théoriques à mon expérience professionnelle de terrain. La question de l'harmonisation de l'aide est une des composantes de l'efficacité de l'aide, qui recoupe de nombreux autres paramètres. L'étude du processus de l'harmonisation de l'aide dans son contexte yéménite permet d'aborder la question de l'efficacité de l'aide sans se perdre dans une problématique trop vaste mal adaptée à un exercice de ce type. Il permet de se focaliser sur les réalisations concrètes qu'il entraîne, sur les difficultés de sa mise en œuvre et sur les stratégies des acteurs de l'aide au Yémen.

Ensuite, le poste que j'occupe m'offre le privilège de pouvoir faire **le lien entre** cette problématique de l'harmonisation de l'aide, issue de **travaux théoriques** et faisant l'objet d'engagements internationaux, **et la réalité des dispositions pratiques** et des stratégies d'acteurs qui émergent de leur application dans un pays comme le Yémen. La participation aux réunions de coordination, les entretiens que j'ai pu effectué avec la plupart des responsables des organismes de coopération²⁰ dans le pays et le suivi de la coopération bi et multilatérale réalisé pour le SCAC de l'Ambassade de France, offre l'opportunité d'avoir une vision d'ensemble du processus et de la réalité de la coordination de l'aide au Yémen.

Finalement, dans la **perspective professionnalisante** qui doit être celle d'un stage de DESS, cette problématique a été choisie également car elle était l'occasion de se

²⁰ Cf annexe 1

familiariser avec le fonctionnement et les modalités de délivrance de l'aide des donateurs bi et multilatéraux présents au Yémen. Le recul qu'il m'a permis de prendre sur mon travail quotidien et la connaissance qu'il m'a apportée sur un grand nombre des acteurs de la coopération constitue une plus-value non négligeable pour mes prochaines perspectives professionnelles.

Pour l'aborder, nous tâcherons dans un premier temps de faire un état des lieux des pratiques et des démarches en cours dans le cadre de l'harmonisation de l'aide au Yémen. Dans un deuxième temps, nous tenterons plutôt d'identifier les stratégies des différents organismes parties prenantes du processus.

CHAPITRE I – L’HARMONISATION DE L’AIDE AU YEMEN : ANALYSE DES REALISATIONS.

L’observation participante du processus d’harmonisation de l’aide au Yémen durant cinq mois ainsi que l’accès à différents types de documentation locale et internationale sur la question permettent de tracer un premier état des lieux des réalisations en matière d’harmonisation de l’aide au Yémen.

Cet état des lieux est fait au regard des engagements qu’ont pris les autorités yéménites et l’ensemble des donateurs dans le cadre de la déclaration de Paris, mais également au travers un document propre au Yémen qui a été signé en Janvier 2005 par les principales institutions de coopération du pays et par le gouvernement yéménite (Cf. Annexe 2). Cet état des lieux permet de cerner les difficultés de mise en place de tels engagements dans le contexte yéménite.

A. Appropriation locale

Pour que l’aide soit efficace, il faut que les pays partenaires jouent un rôle pilote en définissant eux-mêmes les modalités de leur développement et leurs priorités sectorielles. C’est cette appropriation qui permet ensuite d’articuler l’apport des différents donateurs de manière coordonnée autour de ces priorités.

La conception du développement comme modèle unique par lequel l’ensemble des pays en développement devrait passer, dans l’esprit du paradigme industrialiste des années 60, a décidément vécu. Il est désormais clair qu’un pays ne peut se développer que par lui-même, selon ses propres caractéristiques et mu par ces forces internes, et que le rôle des

donateurs doit être d'accompagner et de soutenir la réflexion stratégique sur le développement du pays et non plus de l'imposer de l'extérieur.

1. Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté

a) Le DSRP, instrument d'appropriation locale

Cette appropriation locale prend souvent la forme d'un document de planification qui sert à la fois de déclaration des priorités sectorielles du pays et d'outil d'évaluation des résultats obtenus. La rédaction de ce type de document, tel les DSRP (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté) ou encore CSLP (Cadre stratégique de Lutte contre la Pauvreté), est désormais une condition d'octroi par la Banque Mondiale et le FMI de prêts concessionnels ou de réductions de dettes. Ces documents sont devenus également pour les autres organismes de coopération l'outil de base pour amorcer le processus d'alignement et d'harmonisation.

Au Yémen, un premier Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté a été rédigé à l'issue d'un long processus entre 2000 et 2002 aboutissant à un document pour la période 2003-2005. Ce processus a consisté en la présentation d'un document intérimaire aux Conseils d'administration de la Banque Mondiale et du FMI, puis de nombreuses consultations et ateliers de formation, le plus souvent organisés par la BM.

Ce document donne les grandes orientations stratégiques des priorités yéménites :

- Garantir la croissance économique,
- Développer les ressources humaines,
- Améliorer les infrastructures,
- Assurer la protection sociale,

Ce document a le mérite de fournir ces quatre grands axes comme autant de secteurs stratégiques sur lesquels focaliser les activités du gouvernement et celles des donateurs. Néanmoins, les résultats ont été décevants, confirmé notamment par la publication d'un rapport de progrès par le gouvernement en mai 2005²¹, qui montre l'éloignement entre les projections faites et les réalisations effectives. Cela s'explique par la faiblesse de l'analyse fournie et par la surestimation des capacités du gouvernement à mettre en œuvre cette stratégie. Ainsi, la rédaction du document et les axes stratégiques choisis donnent le sentiment que le DSRP a été considéré par le gouvernement plus comme un instrument à réaliser pour obtenir des financements que comme un véritable processus permettant aux pays de déterminer de manière réaliste ses priorités budgétaires afin de réduire la pauvreté. De manière très concrète, on a pu constater en juillet 2005 le manque de popularité de certaines des mesures préconisées par les Institutions Financières Internationales²² (IFI) présentes dans le DSRP. Rappelons pourtant qu'une partie de l'originalité des DSRP par rapport aux politiques antérieurement préconisées par les IFI se situe dans le fait que les ces documents « visent à faire l'accompagnement social de l'ajustement structurel »²³. Ces mesures, susceptibles d'avoir un impact négatif sur les groupes les plus vulnérables, consistent, par exemple, au Yémen, en une réduction des subvention aux produits pétroliers fournis par le gouvernement afin d'assainir ses finances publiques. Le résultat en a été une augmentation très sensible du prix des carburants (doublement du prix de l'essence et triplement de celui du gasoil), et donc de l'ensemble des prix. Les émeutes qui ont suivis ces mesures et les quarante morts qu'elles ont entraînés dans le pays ont contraint le gouvernement à revenir partiellement sur ces mesures. Cela donne une idée de

²¹ Government of Yemen, *Poverty Reduction Strategy Progress Report*, Sanaa, Mai 2005.

²² On entend par là le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale.

²³ LALMANT C., *Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté*, Etudes du HCCI, Paris, 2001. p7. Disponible sur <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/étude/et003.html>.

l'inefficacité des mesures d'accompagnement préconisées dans le DSRP, du degré de sa popularité donc du degré de consultation de la population dans sa rédaction.

b) Le processus de consultation avec la société civile

En effet, dans l'idéal, la rédaction du DSRP doit donner lieu à de vastes consultations avec la société civile, mais également avec les forces politiques et le secteur privé.

Les autorités se targuent d'avoir connu un processus participatif assez important dans la préparation du PRSP au Yémen (et qui s'est encore amplifié dans la préparation du deuxième plan de réduction de la pauvreté 2006-2010, dont le processus de rédaction est en cours). Mais il convient d'être vigilant sur l'utilisation de terme comme « société civile », pertinent dans nos sociétés occidentales mais qui souffre mal la transposition dans des sociétés aux dynamiques si différentes. Au Yémen, malgré le grand nombre d'organisations qu'elle recouvre, la « société civile » est faible et peu structurée. Elle consiste essentiellement en des organisations contrôlées par le gouvernement ou des structures de charités fonctionnant sur des bases religieuses. Les tribus sont des entités beaucoup plus puissantes et influentes sur le gouvernement, par exemple.

Malgré tout, on peut estimer que la consultation a existé. Les autorités locales, le conseil de la Choura, et de grosses ONG occidentales comme Oxfam, ont également participé de près aux consultations qui ont abouties au document.

c) L'association du document avec le processus budgétaire

Finalement, une des questions clefs de la véritable appropriation de ces documents et de leur efficacité repose sur l'association de ces documents avec le processus budgétaire national qui permet d'assurer la concrétisation des objectifs fixés. Il permet aux donateurs de passer d'un alignement politique sur les priorités du pays à un alignement plus

« technique » en insérant leurs ressources dans le cadre du budget de l'Etat. Cette étape nécessite alors de ne pas seulement s'aligner sur les priorités sectorielles mais également d'aligner leurs procédures à celles du pays receveurs. Une réforme des procédures budgétaires est souvent nécessaire pour la mise en place de ce type de cadre de dépenses à moyen terme, inclus dans le DSRP.

Un cadre des dépenses à moyen terme existe dans le DSRP 2003-2005. Il synthétise les perspectives de ressources financières intérieures et extérieures, ainsi que l'allocation indicative des dépenses pour les trois années de validité du document. Ces ressources et dépenses sont exprimés en pourcentage du PIB et non pas en montant financier, afin de pouvoir se conformer à la conjoncture économique du pays. Il faut noter que le faible degré de prévisibilité de l'aide octroyé au Yémen par les donateurs rend l'exercice de prévision des ressources d'aide particulièrement difficile.

d) Conclusion sur le DSRP

Ainsi, la rédaction de ce document stratégique est un élément important de l'harmonisation de l'aide. Il en est le point de départ indispensable. Les modalités de la rédaction du document invite tout de même à s'interroger sur le véritable degré d'appropriation de ce type de document par les autorités du pays. Le paradoxe vient du fait que l'existence de ce document est une condition de l'allocation de fonds par certains bailleurs. Ce paradoxe, qui questionne la compatibilité entre conditionnalité des donateurs, forcément imposée de l'extérieur, et appropriation locale des politiques, se retrouve de manière permanente dans le processus d'harmonisation. Il est très souvent au cœur de l'écart entre le discours et la réalité de la nature de la relation entre bailleurs et autorités locales, surtout dans des pays à faibles capacités comme le Yémen.

2. Prise en main du processus d'harmonisation de l'aide par le gouvernement

En complément à la rédaction d'un DSRP, le degré d'appropriation des politiques stratégiques du pays peut aussi s'évaluer par l'engagement du gouvernement dans le processus d'harmonisation de l'aide. Ainsi, pour que l'aide soit harmonisée, le gouvernement est l'acteur le mieux placé pour prendre l'initiative sur la question de l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Le montant de l'aide étant de plus en plus alloué en fonction de critères de performance de l'aide, il en va de la capacité du pays à attirer l'aide dont il a besoin.

Au Yémen, depuis l'année 2004, le gouvernement est entré dans une phase de véritable prise en main du processus. Ainsi, les réflexions sur l'harmonisation ont poussé le gouvernement à réaliser un séminaire en décembre 2004 sur la question. Les principaux organismes de coopération du pays ont participé à ce séminaire de trois jours, en compagnie de membres du gouvernement. Il a porté sur la sensibilisation à la question de l'harmonisation et de l'alignement ainsi que sur des réflexions à partir des pratiques existantes au Yémen. Il a abouti à une déclaration sur l'Harmonisation et l'Alignement au Yémen signé par les principaux bailleurs et le gouvernement en janvier 2005²⁴, très proche du contenu de la déclaration de Rome.

Ensuite, le Yémen a été représenté au niveau du vice premier ministre²⁵ au Second Forum de Haut Niveau sur l'harmonisation à Paris en mars 2005, symbole de l'engagement du gouvernement dans le processus.

Finalement, en août dernier, une unité spéciale a été créée au sein du Ministère du Plan et de la Coopération Internationale (MOPIC), intitulée AHA (Aid Harmonization and Alignment

²⁴ Cf Annexe 1

²⁵ Le ministre du Plan et de la coopération internationale.

Unit), chargée de pousser le processus d'harmonisation et d'alignement de l'aide au Yémen. Ces tâches consistent essentiellement à créer un plan d'action commun au gouvernement et aux donateurs pour localiser et mettre en œuvre les engagements pris lors du Forum de Paris, à agencer une stratégie de coordination de l'aide et à établir un système de base de données permettant d'échanger des informations sur les flux d'aide alloués au Yémen²⁶.

De manière générale, toutes ces actions tendent à prouver que le gouvernement yéménite est en train de s'approprier ces politiques de développement et le processus d'harmonisation de l'aide. Il est volontaire et reconnaît volontiers les limites et obstacles de son action. Le gouvernement joue en quelque sorte la carte du « bon élève », reconnaissant ces limites, faisant régulièrement démonstration de sa bonne volonté, dans le but de prouver que les difficultés qu'il rencontre sont plus liés à ces faiblesses structurelles et au manque de soutien de la communauté internationale qu'à son manque de volonté politique à affronter les problèmes. Mais ceci ne va pas forcément dans le sens d'une véritable appropriation de son programme de développement, trop souvent définies pour satisfaire les donateurs étrangers. Finalement, il est important de noter que l'appropriation et la qualité de planification stratégique est extrêmement différente d'un ministère à l'autre. Les donateurs ont souvent tendance à envisager le gouvernement en le réduisant à leur interlocuteur privilégié, le MOPIC, au sein duquel les personnels parlent l'anglais et maîtrisent parfaitement le langage de la coopération internationale. Mais l'appropriation et le fort taux de volontarisme que l'on trouve au sein de ce ministère a souvent du mal à se retrouver au niveau des ministères sectoriels, on le verra plus tard.

²⁶ Tirée de la traduction de l'arabe du document légal d'établissement de l'Unité.

B. Alignement

Ainsi, l'appropriation de la stratégie de développement par les autorités yéménites est encore limitée, même si des progrès notables ont été fait ces dix dernières années. Elles en sont les principales responsables mais, on l'a vu, les donateurs, de par l'imprévisibilité de leur aide et leurs conditionnalités, ont également leur part de responsabilité. De cette question de l'appropriation dépend bien entendu celle de l'alignement. En effet, pour que les donateurs puissent s'aligner sur les politiques yéménites, encore faut-il qu'elles soient clairement énoncées et qu'une volonté politique de leur mise en œuvre existe.

Mais la question de l'alignement ne recoupe pas que la dimension politique de la question de l'alignement sur les priorités stratégiques. Elle concerne également l'alignement sur le système de fonctionnement administratif et financier du pays récipiendaire. Dans ce secteur, les progrès sont encore plus limités.

1. Les progrès de l'alignement politique

a) Un alignement réel sur les priorités politiques yéménites.

De manière générale, on peut affirmer que l'alignement sur les priorités politiques mentionnées par les yéménites dans leur PRSP est quasiment généralisé. Il n'est plus un donateur présent au Yémen qui ne mentionne pas les politiques yéménites pour justifier ces actions. Ceci est déjà un progrès notable. A l'échelle internationale, alors que c'était plutôt une exception il y a encore cinq ans, ceci est désormais une pratique quasiment généralisée²⁷. Les donateurs sont de plus en plus disposés à aligner leurs actions sur les stratégies et politiques de leurs pays partenaires. Ils le sont d'autant plus qu'ils ont également contribué à la définition de ces politiques à travers le processus de consultation

²⁷ Cf OCDE, Harmonisation, Alignement, résultats : Bilan des progrès accomplis, défis à surmonter et occasions à saisir., Paris, 2004, p 29 :« un cinquième seulement des donateurs ont exprimé des réserves à ce sujet »

dans la rédaction du PRSP. Ainsi, les priorités yéménites pour le développement du Yémen sont largement connus et partagées par l'ensemble des partenaires de développement. Il faut tout de même noter que l'absence de priorités entre les différents secteurs définis dans le PRSP laisse la possibilité aux donateurs de choisir unilatéralement les éléments de la stratégie (secteurs, institutions) sur lesquels ils préfèrent axer leur soutien, ainsi que le calendrier correspondant, et cela renforce la tendance qu'ont les donateurs à faire coïncider les problèmes des pays partenaires avec leurs propres préférences sectorielles ou stratégiques. On retrouve ici les conséquences des faiblesses du processus d'appropriation, qui nuisent à celui d'un véritable alignement.

De plus, il peut quand même exister des difficultés à concilier les choix du gouvernement yéménite avec les programmes verticaux des différentes coopérations. En effet, les différents organismes présents au Yémen disposent de marges de manœuvre assez différentes. Ils dépendent tous d'un siège et s'inscrivent tous dans la stratégie générale de leur organisme mère. Pour ne citer qu'eux, la politique américaine mise en œuvre par USAID est fortement marquée par la politique extérieure américaine de lutte contre le terrorisme international. Les activités de cet organisme au Yémen sont de ce fait fortement orientées dans cette logique. Elles visent les régions les plus sensibles sur ce sujet et pas forcément les plus vulnérables en terme de pauvreté. L'alignement ne se fait pas uniquement sur les priorités du gouvernement yéménite, mais également sur celles de l'organisme donateur.

Donc, malgré ces quelques réserves, l'alignement sur les priorités du gouvernement est réalisé au Yémen.

b) Une période propice à l'alignement

Il faut noter que la période actuelle est particulièrement propice à l'alignement.

En effet, dans les quelques mois qui viennent de passer et dans les quelques mois à venir, un grand nombre d'agences de coopération présentes au Yémen entre dans une phase de réflexion stratégique sur leur coopération au Yémen.

Ainsi, la Banque Mondiale est en phase de préparation de son CAS (Country Assistance Strategy) pour la période 2006-2009, les agences des Nations Unies viennent de réaliser un séminaire de plusieurs jours pour publier un CCA (Common Country Assessment). Le prochain UNDAF (UN Development Assistance Framework) sera valable pour la période de 2007 à 2011. Ce choix a été fait afin de permettre à l'ensemble des plans stratégiques des agences des Nations Unies de débiter un an après le début de la mise en œuvre du PRSP yéménite et ainsi pouvoir s'aligner sur ce dernier dans leur propre programmation. La délégation de la Commission européenne²⁸ est en train de faire circuler entre les différents Etats membres une version intermédiaire du prochain CSP (Country Strategy Paper) qui sera définitivement adopté pour la période 2007-2013. Le DFID est en train de circuler également son CAP (Country Assistance Plan) qu'il prévoit d'avoir adopté en Janvier prochain pour 2006-2010, c'est-à-dire calé sur le plan yéménite de réduction de la pauvreté. Au mois d'Octobre, une délégation de différents ministères yéménites s'est également rendue à Berlin dans le cadre des négociations conduites sur une base annuelle entre le Yémen et l'Allemagne afin de discuter des nouveaux engagements allemands dans le pays.

²⁸ La délégation de la Commission européenne à Sanaa n'a en réalité pas ce statut officiel. Elle est dépendante statutairement de celle d'Amman, en Jordanie. Mais la question de la création d'une délégation à part entière est évoquée depuis plusieurs années.

Finalement, le Yémen étant dans la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) française depuis 2002, il est prévu qu'un DCP (Document Cadre de Partenariat) soit rédigé au printemps 2006, comme cela a déjà été fait dans trente autres pays de la zone à l'été 2005²⁹.

La période actuelle est donc caractérisée par un ensemble de cadrage stratégique des différentes coopérations. C'est le moment idéal pour le gouvernement d'imprimer sa marque et de bien insister sur les secteurs qu'il juge stratégique, à travers son PRSP et ses politiques sectorielles. C'est également le moment de mener une réflexion sur les moyens de mettre en œuvre ces stratégies dans les années à travers des outils réformés qui prennent plus en compte les « systèmes nationaux » du Yémen.

2. Les limites de l'alignement technique.

L'alignement sur les priorités politiques du gouvernement yéménite est désormais largement répandu pour les donateurs. Néanmoins, il faut garder en mémoire que le Yémen est un pays faiblement aidé³⁰. Les ressources d'APD ne représentent ainsi qu'une partie infime du coût des programmes de développement pour le Yémen. Les ressources intérieures sont beaucoup plus importantes que l'aide dans le processus de développement. Il est donc clair que l'amélioration des capacités des systèmes nationaux³¹ à gérer leurs ressources, tant internes qu'externes, permet de générer des résultats beaucoup plus

²⁹ Pour plus d'information sur les DCP, se reporter à la partie II sur la stratégie française, p58

³⁰ L'APD reçue ne représentait que 2% du PIB du pays en 2003

³¹ Les « systèmes nationaux » sont définis comme l'ensemble des cadres et dispositifs qui constituent les normes fiduciaires de base de l'administration. Ils se composent des processus d'établissement du budget national et des cycles de planification (cadres de dépenses à moyen terme et systèmes de gestion et de suivi), des dispositifs de comptabilité, d'établissement de rapports financiers et d'audit, des règles applicables à la passation des marchés publics et des systèmes de planification, de gestion de suivi et d'évaluation des projets et programmes.

importants pour le développement du pays qu'en se focalisant uniquement sur les organismes gérant les apports d'aide extérieure.

L'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs est donc également un élément clef de l'alignement de l'aide, dans sa dimension plus technique. Elle fait intervenir la plupart des déterminants de l'efficacité de l'aide : l'appropriation, le renforcement des capacités, l'alignement et l'harmonisation.

Sur ce point, les progrès au Yémen sont beaucoup plus lents. Dans un rapport conjoint entre la Banque Mondiale et l'OCDE, issu d'un questionnaire envoyé à 48 pays dans le but de définir les indicateurs permettant de suivre et d'évaluer les engagements de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide³², on trouve quelques indications intéressantes sur le niveau d'alignement sur les systèmes nationaux au Yémen. Ainsi, 67% des donateurs déclarent utiliser le système de gestion des finances publiques yéménites, mais pour seulement 3% des flux d'aides. 71% déclarent utiliser les systèmes de passation de marché locaux pour 62 % des flux d'aides. Il convient néanmoins d'être extrêmement prudent sur l'utilisation de ces chiffres. En effet, ils se fondent sur un panel respectif de 3 et de 7 réponses, ce qui est loin d'englober l'ensemble des donateurs au Yémen, même si leur nombre est réduit. Sans rentrer dans un degré de technicité trop important, on peut tenter d'estimer le niveau de l'utilisation des systèmes nationaux au Yémen et de comprendre les raisons de l'absence d'alignement sur ces derniers.

a) Un alignement sur les systèmes administratifs du pays quasi-inexistant.

L'utilisation des systèmes nationaux par les différentes coopérations est relativement difficile à estimer de manière précise. Deux exemples vécus, même si ils ne prétendent pas

³² OECD - World Bank, *Baselines and suggested targets for the 12 Indicators of progress –Paris Declaration on aid effectiveness*, Updated on 3rd August 2005

à la scientificité, permettent de donner un éclairage sur le degré d'alignement des donateurs sur les systèmes nationaux.

Tout d'abord, le premier est un exemple de l'absence de prise en considération des systèmes nationaux dans les modalités d'action de la coopération française. Les modèles des documents de référence des projets acceptés sur Fonds de Contrepartie de l'aide alimentaire française n'ont pas une division des lignes budgétaires adapté aux pratiques du ministère yéménite des Finances. Cela tend à complexifier la tâche des agents du ministère qui doivent transposer les budgets dans leur propre organisation budgétaire. La question de l'alignement de ces documents sur les systèmes nationaux n'avait pas été pensée auparavant. Leur format s'était inspiré d'un modèle existant dans un autre pays où la France menait le même genre de projet. Aussi anecdotique que puisse paraître cet exemple, nous sommes au cœur des problèmes que génère le manque d'alignement des donateurs sur les systèmes nationaux du Yémen : il génère un surplus d'activités pour des équipes locales aux capacités limitées. Et il est très probable que ces problèmes soient multipliés par le nombre de donateurs agissant chacun selon leurs propres procédures.

Le deuxième exemple porte sur l'utilisation des cycles budgétaires yéménites. La préparation du budget yéménite pour l'année X+2 commence en décembre de l'année X où sont discutés les enveloppes budgétaires par secteurs. Au mois de février, des attributions indicatives sont faites aux différents ministères ; les ministères préparent alors leurs propositions de budget et le renvoient au ministère des Finances entre avril et juin. En juin, le ministère des Finances envoie le document cadre contenant le budget officiel au Conseil suprême pour le Budget. Il est étudié jusqu'en août puis part à l'approbation par le cabinet. Il est donc clair que la période de décembre à février est celle la plus favorable pour que les donateurs puissent faire part à leurs partenaires yéménites de leurs intentions de

financements. Ceux-ci peuvent alors préparer leurs prévisions budgétaires en tâchant d'y intégrer les perspectives de ressources extérieures. Alors que la période de juin à décembre n'est pas favorable au partage d'informations de ce type.

Il est malheureusement tout aussi clair que la plupart des donateurs préparent leurs échéances budgétaires plus en fonction des procédures de leur propre pays ou institution qu'en fonction de celles du Yémen. A titre d'exemple, la programmation 2006 de notre service a dû se faire cette année avant la fin du mois de septembre pour permettre à Paris de mettre en œuvre la nouvelle LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finance). C'est-à-dire dans une période où le budget yéménite a déjà été accepté. Cette programmation s'est malgré tout faite sur les bases des priorités yéménites fixées dans leur PRSP mais sans prendre en compte leurs cycles budgétaires.

Néanmoins, il faut noter que la réforme de la gestion des Finances Publiques a été récemment amorcée. La DFID (agence de coopération britannique) a recruté un Assistant Technique spécialiste de la réforme des Finances Publiques. Il a amorcé un important travail de coordination entre l'ensemble des donateurs ayant des activités dans ce secteur, afin de pouvoir avoir un message commun face aux partenaires yéménites et ainsi gagner en efficacité.

b) Les causes structurelles du manque d'alignement technique.

Il existe plusieurs causes au manque d'alignement des donateurs sur les systèmes du pays partenaires. La première repose sur la corruption généralisée qui gangrène les administrations du pays et la faible qualité des systèmes nationaux yéménites. La conséquence en est que les systèmes administratifs n'inspirent pas la confiance des

donateurs. La seconde explication repose sur le manque de ressources humaines dont disposent à la fois les donateurs et les administrations yéménites.

La corruption

La corruption est un véritable système au Yémen. Très peu de structures en sont épargnées. Il est un système de patronage généralisé pour le gouvernement, qui alimente ainsi une fonction publique pléthorique acquis à sa cause.

Le Yémen est classé en 103^{ème} position sur un total de 148 pays dans l'indice de perception de la corruption 2005 de l'ONG Transparency International. Cet indice est un agrégat de plusieurs études d'experts et d'hommes d'affaires sur leur perception du degré de corruption d'un pays. Il est désormais une référence assez incontournable qui a une influence certaine sur les investisseurs étrangers et la perception générale du pays par la communauté internationale.

Cette corruption endémique compromet les efforts liés à l'aide de plusieurs façons :

Tout d'abord, les pratiques de corruption ne touchent pas les ménages pauvres de manière égale. Une étude sur la gouvernance et la corruption au Cambodge³³ a montré que la corruption coûtait aux ménages les plus modestes trois fois leurs revenus par rapport aux familles plus aisées, car les ménages à faible revenu sont plus dépendants des services publics.

Deuxièmement, les fuites de capitaux qu'entraînent la corruption tendent à réduire la perception du niveau de gouvernance des autorités du pays et ainsi à réduire les flux d'aide qui entrent dans le pays.

Le niveau de corruption du pays n'incite pas les bailleurs à utiliser les systèmes nationaux dans la gestion de leur aide.

³³ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2005, la coopération internationale à la croisée des chemins, Paris, Economica, 2005, p 97.

De plus, les systèmes nationaux yéménites, comme le système de classification du budget, les modalités de passation de marché, les versements, l'établissement de rapport, l'évaluation et l'audit, sont peu performants et très éloignés des standards internationaux. Les systèmes de gestion de l'information des finances publiques ne sont pas informatisés par exemple. Les systèmes internationaux existants en matière de contrôle budgétaire, ou de mécanismes d'appels d'offre ne sont pas appliqués au Yémen. Il est donc nécessaire de réformer ces instruments afin d'augmenter la crédibilité de ces instruments auprès des bailleurs qui seraient alors plus enclin à les utiliser. Mais il est également clair que si personne ne prend le risque de les utiliser, ils ne s'amélioreront jamais suffisamment.

Les limites en ressources humaines.

Mais l'utilisation très restreinte des procédures et modalités yéménites s'explique également par les faibles capacités des ressources humaines des institutions yéménites comme de celles des donateurs.

En effet, pour pouvoir s'aligner sur les systèmes nationaux, encore faut-il pouvoir y accéder, or l'obstacle de la langue est souvent problématique pour les bailleurs. En effet, à titre anecdotique, mais ceci est néanmoins symbolique, le Directeur Général de l'aide extérieure au sein du ministère des Finances yéménites ne parle pas du tout l'anglais. Il est pourtant censé être l'interlocuteur technique de l'ensemble des donateurs étrangers au Yémen. Il est le représentant des Finances dans les comités mixtes de suivi de l'aide alimentaire française et cela rend le travail de comité plus difficile pour les discussions sur le choix des projets financés. La communication est assez limitée. Lors des débats sur la sélection de projets, il s'exprime en arabe et la traduction est faite par un membre du

comité. Ceci ne crée pas un climat favorable pour favoriser l'alignement sur les systèmes existants au Ministère des Finances.

Mais si l'alignement est un point faible, c'est aussi dû à la faible capacité des donateurs, les bureaux des agences de coopération fonctionnent généralement avec des équipes assez restreintes, qui manquent d'expériences dans l'harmonisation de l'aide. De plus, et surtout, l'alignement des systèmes techniques de gestion de l'aide dépend souvent des procédures imposées par les sièges de ces organisations, pour qui la multiplication des outils de gestion en fonction des pays d'intervention constitue une surcharge de travail. De manière générale, le manque de décentralisation des organismes de coopération en matière d'organisation, de procédures et de prises de décisions nuit sérieusement à leur capacité à s'aligner sur les procédures du pays.

On le voit bien ici, le maître mot en matière d'amélioration de l'alignement des donateurs sur les politiques et les systèmes nationaux yéménites est le « renforcement des capacités ». Cela doit être la priorité absolue de l'aide si l'on veut voir des progrès dans ce domaine et aider les autorités yéménites à définir ces propres politiques et à les mettre en œuvre à travers des systèmes plus performants.

C. Harmonisation

L'harmonisation entre donateurs a fait des progrès importants à l'échelle internationale ces dernières années et s'est imposée comme un des objectifs majeurs du renforcement de l'efficacité de l'aide. Elle concerne l'utilisation de dispositifs communs, la simplification et l'harmonisation des procédures des donateurs et l'amélioration du partage de l'information entre eux.

Il faut noter qu'ici aussi, le contexte yéménite est assez favorable à l'harmonisation de l'aide. En effet, en comparaison avec d'autres pays, le nombre de donateurs est assez limité. Les représentations bilatérales des Etats membres de l'Union Européenne ne sont que sept, par exemple³⁴, toute comme les agences des Nations Unies³⁵. Cela induit que des approches communes sont plus faciles à réaliser avec ce nombre restreint de partenaires.

De plus, on a évoqué précédemment que la période de réflexion stratégique actuelle de la plupart des donateurs au Yémen est propice à l'alignement. Mais il faut noter également qu'un grand nombre de donateurs bilatéraux cherche à concentrer leurs activités sur un nombre moins important de secteurs. C'est donc aussi le moment idéal pour chercher des complémentarités et constituer des groupes plus restreints de donateurs clefs dans un secteur, qui puisse travailler à l'harmonisation de ces pratiques et politiques.

Finalement, dans un contexte où les faiblesses institutionnelles du Yémen constituent des obstacles à l'alignement des donateurs, le temps nécessaire au renforcement des capacités du pays devrait être mis à profit pour essayer d'harmoniser politiques et procédures entre donateurs, rendant ainsi plus aisé, en temps voulu, l'alignement de ces pratiques harmonisées sur celles du pays.

1. Dispositifs communs

Analyses conjointes

³⁴ A savoir l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, la République Tchèque et la Pologne.

³⁵ A savoir la FAO, le PNUD, l'UNFPA, le HCR, l'UNICEF, le PAM, et l'OMS. (Sans compter la Banque Mondiale, qui fait aussi parti du système des Nations Unies).

Les analyses conjointes consistent à essayer d'aboutir à des analyses conjointes de la situation du pays, et à s'inspirer de la même base pour définir sa stratégie. Il semble que cela soit le cas au Yémen où un grand nombre de rapports sont publiés sur la situation et les perspectives d'avenir pour le Yémen.

A titre d'exemple, une mission d'expert que fait venir la DFID en Décembre prochain doit faire une analyse exhaustive des secteurs potentiels d'intervention dans le domaine de la sécurité et de la Justice. Cette mission a fait l'objet d'une publicité importante auprès des autres donateurs afin de partager les analyses qui en seront tirées.

Ces rapports sont souvent publics et discutés au moment de leur lancement. Mais une analyse commune ne signifie pas qu'on en tire les mêmes conclusions sur les politiques à adopter pour y faire face. Un rapport publié récemment par le PNUD sur les perspectives macro-économiques³⁶ avait ainsi fait l'objet d'un débat particulièrement tendu entre les rédacteurs du rapport et les membres de la BM dans le pays qui partageaient les mêmes analyses mais n'aboutissaient pas du tout aux mêmes recommandations.

Partage d'information

Le partage de l'information consiste à promouvoir la transparence de la part des donateurs sur les montants de leur aide, et surtout sur leurs intentions en matière d'engagements futurs.

Il est clair que, là encore, des progrès considérables sont nécessaires : les montants de l'aide allouée par chacun des donateurs ne sont pas toujours clairs. Le gouvernement donne régulièrement des montants indicatifs des contributions de ces partenaires, mais qui ne correspondent pas forcément aux montants officiels publiés par le CAD de l'OCDE. Le calcul de ce qui relève de l'APD comparé aux prêts dont l'élément de libéralité est inférieur à 25% peut être à l'origine de la différence de ces montants.

³⁶ UNDP, *Macroeconomic policies for poverty reduction: The case of Yemen, draft for discussion*, July 2005

Il faut noter que les donateurs ont de grosses difficultés à s'engager sur des montants d'aide sur plusieurs années, leurs contraintes budgétaires et légales les empêchent souvent de pouvoir s'engager sur le long terme. De plus, les donateurs jouent rarement la carte de la transparence totale sur leurs prévisions futures, surtout quand ils envisagent une réduction de leurs contributions, pour des raisons politiques évidentes. Par exemple, nous savons désormais que l'aide alimentaire française que le Yémen reçoit chaque année et qui permet d'alimenter un Fonds de contrepartie, verra fin l'an prochain, car la France abandonne cette modalité d'aide. Pourtant, nous nous gardons bien de prévenir nos partenaires yéménites de cet état de fait, en repoussant l'échéance de l'annonce. En effet, dans un contexte où les autorités yéménites sont souvent critiques sur la modestie de la contribution française au Yémen, par rapport à d'autres pays arabes, il semble difficile de leur annoncer l'abandon d'une partie de nos secteurs de coopération. Cela nuit pourtant à la possibilité pour le partenaire yéménite de se projeter dans l'avenir en adoptant un budget pluriannuel.

Toutefois, en ce qui concerne le partage d'information, de gros progrès ont été accomplis. Plusieurs enceintes de coordination existent désormais :

La première réunit sur une base trimestrielle l'ensemble des donateurs au sein d'un forum où sont évoqués les progrès en matière d'harmonisation, les nouvelles initiatives et l'actualité des problématiques que rencontrent les autorités yéménites. Ces forums sont conjointement présidés par le représentant de la Banque Mondiale et par celle des Nations Unies dans le pays. Même si elle se limite bien souvent à cette dimension, ils sont un espace d'échanges d'informations tout à fait nécessaire. Il faut noter que, malgré les invitations successives à participer à ces réunions, il est très difficile d'y intégrer les

donateurs arabes (bilatéraux et fonds arabes), qui ont une participation non négligeable dans le financement du développement du pays.

Les réunions mensuelles de coordination européenne sont une autre instance de coordination. Elles permettent également d'échanger entre les Etats membres et la commission sur les projets en cours et les difficultés rencontrées. Des approches communes dans la résolution des difficultés et dans la mise en place d'études ou de projets sont souvent envisagées.

Finalement, de plus en plus de réunions de coordinations sectorielles, réunissant les différents donateurs dans un secteur particulier, existent et permettent de communiquer, de se coordonner, d'alléger la charge du ministère sectoriel et de désigner un donateur « chef de file », souvent le plus important, chargé de la coordination dans son secteur, en partenariat avec le gouvernement.

2. Harmonisation et simplification des procédures

Il existe différentes étapes dans l'harmonisation des procédures d'aide. Elles vont du simple échange d'informations à l'approche totalement intégrée de soutien au budget de l'Etat, en passant par la coopération déléguée d'un organisme de coopération à un autre.

L'harmonisation et la simplification des procédures passent ainsi souvent par le passage d'une aide projet, induisant des coûts de transaction élevés, à une aide programme sectorielle ou macro-économique, qui permet de fédérer autour d'objectifs communs les interventions des donateurs et du pays lui-même. Cette aide programme peut avoir différentes modalités : addition de sous projets (chaque donateur disposant d'une

composante régionale d'un projet plus important par exemple), aide budgétaire affectée, en passant par des « pots communs »³⁷ de bailleurs.

Cette aide budgétaire permet aux donateurs de ne plus s'impliquer dans l'exécution locale du projet, tout en ayant une influence plus grande sur les débats macro-économiques. Elle favorise l'objectif d'appropriation par les pays partenaires de leur stratégie de développement et permet d'harmoniser les procédures de délivrance de l'aide entre bailleurs. Elle réunit ainsi plusieurs éléments de renforcement de l'efficacité de l'aide, et est souvent mentionné à ce titre comme une bonne pratique.

L'aide-projet est encore un instrument important de fourniture de l'aide au Yémen, mais de plus en plus, les donateurs tendent à les remplacer par une participation à des programmes sectoriels à travers un soutien budgétaire, qui a la réputation d'être plus efficace. Ces approches sectorielles sont un bon moyen à la fois d'aligner les procédures sur celles du pays mais aussi de les harmoniser entre les bailleurs.

a) Les approches sectorielles

Une approche sectorielle a pour objet d'apporter un soutien présentant les caractéristiques suivantes : une politique sectorielle claire dont les objectifs sont définis en terme qualitatifs et quantitatifs ; un processus formel de coordination de l'action des donneurs où les rôles et les règles sont définis d'un commun accord ; un programme de dépenses à moyen terme, faisant concorder les sources de financement et leur utilisation ; un système de suivi fondé sur les résultats pour tous les grands éléments mis en œuvre, produits et réalisations ; et, finalement, l'utilisation d'approches sectorielles offre un moyen naturel de recourir d'avantage aux systèmes nationaux de gestion financière, point très faible de l'alignement de l'aide au Yémen comme on l'a vu.

³⁷ « Basket funding » en anglais.

On peut relever deux exemples notables au Yémen de ces approches sectorielles :

L'Education de base.

Le Yémen a fait des progrès considérable dans le secteur de l'éducation ces 15 dernières années. Le taux net de scolarisation dans le primaire est ainsi passé de 52% à 72% entre 1990 et 2003³⁸. L'harmonisation de l'aide qui a pris forme dans ce secteur est souvent cité comme modèle et n'est sans doute pas étranger à ces bons résultats.

L'éducation est véritablement un secteur clef pour le gouvernement yéménite qui y accorde presque 20% de ses dépenses.

Alors qu'en 2001, plusieurs agences de coopération (L'Unicef, la Banque Mondiale, la GTZ, la KfW, le PAM) menaient de nombreux projets mais de manière isolée, le ministère de l'Education a initié en 2002, avec le soutien de la GTZ une stratégie en matière d'éducation de base (BEDS : Basic Education Development Strategy). Elle repose sur un programme visant à atteindre l'objectif de millénaire relatif à l'éducation primaire pour tous à l'échéance 2015. En 2002, les donateurs ont commencé à travailler plus en commun et ont fait une déclaration commune. En mai 2003, le Yémen a soumis une proposition pour faire partie de l'Initiative Fast Track (FTI) visant à apporter un soutien additionnel dans le secteur de l'« Education pour tous » pour les pays qui disposaient de programme cohérent d'atteinte de l'objectif de l'Education pour tous. Etant donné son engagement et les progrès réalisés, la proposition yéménite a été acceptée et le Yémen est le seul pays arabe à avoir pu bénéficier de cette initiative. A partir de là, huit donateurs, le gouvernement, et d'autres entités semi-publique comme le SFD (Social Fund for Development et le PWP (Public Works Project) ont signé une déclaration de partenariat

³⁸ Source : PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2005, la coopération internationale à la croisée des chemins*, Paris, Economica, 2005, Tableau 12 des annexes : Alphabétisation et scolarisation.

pour travailler de manière plus cohérente en soutien aux objectifs de la BEDS. Finalement, en 2004, le programme gouvernemental a commencé à être financé par un fonds commun à plusieurs donateurs.

Cette approche sectorielle a donc plusieurs avantages : elle permet de soutenir un programme approprié par le ministère de l'Éducation, en s'alignant sur ses priorités, et en harmonisant les pratiques des donateurs à travers un financement commun.

La gestion des Finances publiques.

Les donateurs ont commencé à réaliser que les difficultés dans des secteurs comme la santé ou l'éducation ont souvent une origine commune : une faible capacité de gestion des finances publiques. C'est un domaine transversal clef.

Un important travail a été réalisé depuis un an sur ce sujet :

La réforme concerne le renforcement de la transparence du budget, le renforcement des institutions de surveillance du budget comme la COCA (Central Organisation for Control and Auditing), la Cour des Comptes Yéménite, et le Parlement, le renforcement du lien entre les priorités des plans de développement et le processus budgétaire, le renforcement des relations fiscales entre les autorités locales et le gouvernement.

La mise en œuvre de cette réforme peut être considérée comme une bonne pratique en matière d'harmonisation :

Appropriation :

Tout d'abord, le processus a été bien approprié par le ministère des Finances, entre autre. Un comité de suivi de la réforme, composé de différents membres du gouvernement, a été créé. Même si les trois séminaires qui ont concernés la réforme de la gestion des finances publiques l'an dernier l'ont été à l'initiative conjointe de la Banque Mondiale, du DFID et de l'ambassade des Pays-Bas, la fixation des priorités et l'ordre dans lequel devait se faire le déroulement de la réforme a été décidée par les yéménites. Le programme a certes été accompagné par les donateurs mais pas imposé. Un assistant technique britannique a aidé le gouvernement a rédigé un plan d'action très complet de la réforme envisagée jusque 2015.

Alignement :

Sur ce point, les résultats sont moins probants. La finalisation de la réforme est récente et un certain nombre de programmes existent déjà dans ce secteur. Néanmoins, un effort s'effectue afin de relier les différents programmes de soutien isolés et garantir leur cohérence au sein de ce programme de réformes approprié par le gouvernement yéménite.

Harmonisation :

Les différents donateurs ayant des activités dans ce secteur ont effectué des réunions de coordination régulièrement. Un « accord de partenariat » entre les différents donateurs du secteur est en cours de rédaction et devrait être signé prochainement. Un travail de base de données est en cours également afin de l'annexer au document. Tous les donateurs

soutenant la gestion des finances publiques³⁹ sont donc intégrés dans un même processus et connaissent les activités des autres donateurs.

Des amorces de réflexion où des groupes de coordination existent également dans d'autres secteurs (Eau, Droits de l'homme, Gouvernance, Décentralisation, Santé...) dans leur phase initiale mais pourraient à l'avenir constituer d'autres approches sectorielles intégrées. Il semble que les approches sectorielles soient en train de devenir l'un des moyens les plus importants de promouvoir et de concrétiser l'harmonisation et l'alignement sur le terrain entre un grand nombre de participants. Mais si elle constitue une bonne pratique, l'approche sectorielle n'est qu'une première étape.

Beaucoup d'autres possibilités existent pour aller plus loin dans l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation de l'aide. Certains pays ont déjà mis en œuvre des pratiques beaucoup plus ambitieuses⁴⁰, mais le Yémen est un état fragile et ce processus a besoin de temps.

Conclusion

Un processus est amorcé, mais il n'est pas assez approprié. Les faiblesses structurelles (corruption, capacités d'absorption...) du pays nuisent à l'alignement, mais des bonnes pratiques existent en matière de coordinations sectorielles, surtout dans les secteurs à OMD.

L'harmonisation de l'aide ne constitue bien entendu pas un « remède magique » pour le développement du pays, surtout dans un pays comme le Yémen qui doit faire face à de

³⁹ C'est-à-dire la Banque Mondiale, la GTZ allemande, le DFID britannique, les Pays-Bas, les Etats-Unis, l'Italie et la France.

⁴⁰ Voir à ce sujet OCDE, *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de références du CAD, Paris, OCDE, 2003, volume 1. et OECD, *Harmonising donor practices for effective aid delivery vol 2: Budget support, sector wide approaches and capacity-building in Public Financial Management*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD, preliminary edition, 2004

nombreux obstacles afin de se développer et dont les ressources d'aide demeurent assez limitées. Pourtant, en se focalisant sur l'appropriation de ses politiques de développement par le pays, en contribuant à renforcer ses capacités, et en instaurant un esprit de coordination entre les donateurs et vis-à-vis des autorités locales, le processus d'harmonisation doit, dans l'idéal, permettre d'augmenter les montants d'aide alloués et accroître leur efficacité. Mais le point le plus important est que le processus ne se cantonne pas à accroître l'efficacité de l'aide, mais contribue plutôt à celle de l'ensemble des politiques de développement à travers un meilleur fonctionnement des institutions locales chargées de les mettre en œuvre.

Ce cercle vertueux n'est pour le moment qu'un horizon lointain pour le Yémen, qui n'est qu'au tout début du processus. Ses politiques de développement ne sont pas encore complètement appropriées, ses faiblesses structurelles empêchent les donateurs de s'aligner sur ses systèmes administratifs et financiers. Quelques bons résultats dans la mise en œuvre d'approches sectorielles permettent néanmoins d'espérer que le processus d'harmonisation et les réformes qu'il entraîne vont prendre de l'ampleur.

La difficulté que rencontre tout processus comme celui-ci est qu'il ne s'inscrit pas dans la même échelle de temps que l'urgence à répondre à la situation de très grande précarité d'une part importante de la population yéménite. Il faut donc, pour le gouvernement yéménite comme pour les donateurs, mener de front la réponse à ces besoins et le travail de long terme de renforcement des capacités du gouvernement permettant d'y répondre durablement. Il s'agit d'éteindre le feu tout en formant les pompiers.

Maintenant que nous avons tenté d'analyser l'état d'avancement du processus d'harmonisation au Yémen, il nous semble intéressant de s'arrêter sur les stratégies que mettent en œuvre les différents acteurs participant à ce processus d'harmonisation.

CHAPITRE II - ANALYSE DES STRATEGIES DES ORGANISMES PARTICIPANTS AU PROCESSUS D'HARMONISATION

A. Le Gouvernement

1. Le Ministère du Plan et de la coopération internationale : des intérêts multiples

Le ministère du Plan a tout intérêt à voir se mettre en œuvre au Yémen une harmonisation de l'aide. En effet, étant donné l'importance politique qu'a pris la question de l'harmonisation de l'aide à l'échelle internationale, un investissement important sur cette question, dans le cadre de sa politique de « bon élève », déjà évoqué, constitue pour lui un espoir de voir augmenter l'aide fournie au Yémen.

De plus, la logique même de l'harmonisation veut que cette aide supplémentaire soit mise en œuvre de manière mieux appropriée par les autorités yéménites, et par le biais de politiques mieux planifiées et basées sur la poursuite de résultats. Le ministère du Plan renforcerait donc très certainement son influence sur la mise en œuvre de cette aide.

La poursuite de cet agenda de l'harmonisation constitue également pour le MOPIC un moyen de pression sur les donateurs. En effet, la logique d'harmonisation a pour corollaire une perte de capacités de pression directe des donateurs sur le gouvernement, même si cette pression, lorsqu'elle est collectivement mise en œuvre, peut s'avérer beaucoup plus puissante. La question de la conditionnalité de l'aide est également mise à mal dans le paradigme de l'harmonisation, au bénéfice du gouvernement, qui peut pousser que l'aide qui lui soit accordée soit moins soumise à conditions.

Le rapport de force qu'il institue avec les donateurs lui permet également de négliger un peu plus les donateurs les moins importants, et les plus réticents à harmoniser leur aide, en concentrant son attention sur ceux qui sont le plus actif dans ce secteur. Il fait ainsi pression sur ceux qui sont le plus réticents à participer à l'harmonisation tout en favorisant une forme d'aide où il a plus de pouvoirs.

A titre d'exemple, la France a été légèrement écartée des récentes avancées en matière d'harmonisation, comme par exemple du comité de surveillance de l'unité d'harmonisation de l'aide au sein du MOPIC, alors que d'autres donateurs plus importants y siègent.

Mais c'est également un moyen pour le MOPIC de renforcer son influence au sein même du gouvernement. Le ministre du Plan, Ahmed Mohammed SOFAN, est également vice-premier ministre, et on lui prête souvent l'ambition de remplacer le premier ministre assez impopulaire du pays. Une augmentation de l'aide consécutive à une meilleure harmonisation de celle existante serait sans doute portée à son crédit. Et, comme l'unité qu'il a récemment créée au sein du MOPIC a vocation à « créer un cadre stratégique d'aide extérieure », l'augmentation des réalisations qu'on pourrait attribuer à une meilleure utilisation des ressources d'aide lui serait hautement profitable.

Mais il faut ajouter que le haut niveau d'engagement du MOPIC sur toutes ces questions d'harmonisation de l'aide ne retrouve que peu d'écho dans les autres ministères. Le travail transversal interministériel a de grosses difficultés à se mettre en place et la volonté du MOPIC d'être l'unique interlocuteur des organismes de coopération du pays ne facilite pas ce travail.

B. Les donateurs bilatéraux

Il ne semble pas pertinent d'étudier en détail l'ensemble des coopérations bilatérales et de leurs stratégies dans le cadre du travail d'harmonisation. Les différences d'approches entre le DFID et la France sont tout à fait intéressantes à analyser. Les Pays-Bas et l'Allemagne ont par contre des approches tout à fait similaires. Finalement, l'Italie et les Etats-Unis mettent en œuvre des stratégies radicalement opposées en la matière.

1. *Le DFID britannique, une stratégie d'influence efficace.*

Le DFID est particulièrement intéressant à étudier dans ce contexte car il met en œuvre, dans la grande tradition anglo-saxonne du « lobbying » une politique d'influence particulièrement efficace à tous les niveaux.

La stratégie britannique est claire et repose sur l'idée suivante : avoir une influence sur les bailleurs les plus importants du pays est plus efficace et moins coûteux que l'action bilatérale pure.

Ainsi, le DFID est omniprésent dans le processus d'harmonisation de l'aide au Yémen.

Il est un des principaux donateurs de l'unité AHA précédemment évoqué et a contribué ainsi à établir le plan d'action et les responsabilités de cette dernière. Il a organisé récemment un voyage à Londres pour l'équipe de cette nouvelle unité afin de leur faire suivre une formation faite par l'« Overseas Development Institute » (ODI) sur la question de l'harmonisation de l'aide.

Il a également beaucoup poussé pour que l'initiative de l'OCDE sur les Etats Fragiles⁴¹ soit mise en place au Yémen. Le MOPIC, et plus particulièrement l'unité AHA, a repris à son compte cette idée et a organisé en septembre un séminaire intitulé « Good International

⁴¹ Il faut noter que le R-U a soutenu et contribué à la rédaction de cette initiative très en amont. Le forum d'expert de janvier 2005 s'est d'ailleurs déroulé à Londres.

Engagement in Yemen Initiative »⁴². Celui-ci a permis de réunir un grand nombre de donateurs et de membres du MOPIC autour des 12 propositions que contenait l'initiative de l'OCDE⁴³, pour tâcher de définir lesquelles étaient les plus appropriés à la situation yéménite et en faire un axe majeur du mode d'intervention des donateurs au Yémen.

De même, on retrouve cette stratégie d'influence dans l'ensemble de ses autres secteurs d'activités. Le DFID finance l'assistant technique en charge du soutien à la réforme de la gestion des finances publiques qui a ainsi, de fait, le rôle de superviseur et de coordinateur des contributions des autres donateurs dans ce secteur clef. Il s'est également récemment proposé de prendre à sa charge le coût d'une personne supplémentaire au sein de la délégation de la commission européenne chargé de seconder le responsable de la délégation. Il envisage le même type d'apport pour des personnels de la Banque Mondiale. De plus, le DFID profite de la position britannique actuelle de présidence de l'Union européenne pour faire soutenir sa stratégie par les Etats membres. Ainsi, il a plusieurs fois proposé ces derniers mois d'établir un document d'analyse commun à l'ensemble des représentations européennes mettant l'accent sur les secteurs que nous estimons clefs dans notre coopération avec le Yémen, comme la sécurité et la justice, secteurs dans lesquelles le DFID envisage d'initier bientôt un important programme.

En matière d'outils, la stratégie de la DFID consiste à renforcer les capacités techniques du gouvernement. Il souhaite éviter le soutien budgétaire direct pour l'instant, mais tout en ayant une approche sectorielle combinant soutien financier, dialogue politique et de

⁴² Le gouvernement yéménite, réticent à reconnaître sa fragilité, lorsqu'il a repris à son compte la mise en œuvre de cette initiative originellement intitulée « Good International Engagement in fragile states Initiative » l'a renommée « Good international engagement in Yemen Initiative ».

⁴³ Cf OCDE, *Projet de « Principes du bon engagement international dans les Etats fragiles », (DCD(2005)8/REV2)* issu du Forum au niveau des hauts fonctionnaires sur l'efficacité de l'aide au développement dans les Etats fragiles, Londres, Janvier 2005.

réforme institutionnelle. Il faut noter que le dispositif de coopération britannique est particulièrement efficace. Outre une politique de ressources humaines très ouverte⁴⁴, l'importante part de son aide qui est programmable⁴⁵ (plus de 60%) permet à la coopération britannique d'être très flexible et d'allouer de l'« argent frais » sur des projets ponctuels de cofinancement avec d'autres bailleurs, par exemple.

Pour conclure, les propos suivants, tenus par Emile-Robert Perrin, secrétaire adjoint du HCCI, en 2003 s'appliquent à merveille à la politique du DFID au Yémen :

*« On constate, en effet, que certains pays, avec moins d'effort, notamment en termes de ressources financières, sont capables d'avoir une influence plus grande que celle de la France dans les institutions internationales et européennes. Ceci semble tenir au fait que la coopération française, dans l'ensemble de ses composantes, n'est capable ni d'établir des complémentarités et des synergies entre les activités bi et multilatérales, ni en quelque sorte, de « satelliser » les institutions multilatérales, voire d'autres partenaires bilatéraux, autour de ses objectifs et priorités stratégiques. »*⁴⁶

Il est clair que le DFID, de par sa position stratégique, et malgré une aide assez restreinte, en comparaison d'autres donateurs, a une influence considérable sur l'agenda de l'harmonisation de l'aide au Yémen et apparaît comme un des acteurs clefs du processus.

⁴⁴ La nationalité britannique n'est pas nécessaire pour être embauché à la DFID.

⁴⁵ La coopération française, par exemple, ne dispose que de 32% de son aide qui est programmable, du fait de l'importance des réductions de dettes, des écolages et des contributions obligatoires. Source : DGCID, *Les marges de manœuvre de l'aide publique au développement britannique*, Les Notes du Jeudi n°33, Avril 2005.

⁴⁶ PERRIN E-R, *L'aide française au développement : coopération bilatérale, européenne et multilatérale*, Analyses et points de vue du HCCI, Novembre 2003, accessible sur www.hcci.gouv.fr

2. La France : Une position marginale, des réformes en cours

La position française de donateur mineur au Yémen (en 2003, L'APD française au Yémen ne constituait que 1,75% de l'ensemble de celle reçue par le pays) lui confère forcément également une position marginale dans le processus d'harmonisation de l'aide.

Au niveau des outils utilisés, la France utilise essentiellement de l'assistance technique (au Moyen-orient, la coopération française consistait pour 75% en de la coopération technique et pour 12% en de l'aide projet, en 2003⁴⁷). On constate donc que, même si son emploi s'étend au Yémen et qu'il est considéré comme une bonne pratique en matière d'harmonisation, l'aide programme n'est pas un outil encore intégré dans la coopération française au Yémen. Mais ce n'est pas le cas dans d'autres pays où la France a une coopération plus importante. Par exemple, dans des pays comme le Mozambique ou le Burkina-Faso, la France a engagé des expérimentations sous la forme d'aide budgétaire affectée⁴⁸. Mais, étant donné la modestie de l'aide française au Yémen, l'aide projet permet de mieux la mettre en valeur. La quête de visibilité l'amène à éparpiller ces secteurs d'actions, très loin de la réflexion sur l'efficacité que peut entraîner une concentration sur un nombre de secteurs plus limité.

L'AFD n'a commencé à intervenir au Yémen que cette année, en reprenant la gestion d'un projet FSP (Fonds de Solidarité Prioritaire) dans le secteur de l'élevage, mené auparavant par le SCAC.

Mais la réflexion est en cours au sein du MAE sur la plus grande harmonisation de notre aide avec l'aide européenne et multilatérale.

⁴⁷ Mémoire de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement. Annexe mcr tableau 8

⁴⁸ à la santé et la lutte contre le Sida au Mozambique, à l'éducation au Burkina Faso

Il est de plus en plus demandé aux postes d'être attentif à cet aspect de notre coopération. C'était notamment le cas pour la rédaction de la programmation 2006 que le SCAC a réalisé en septembre.

La perspective de la création d'un Document Cadre de Partenariat, qui doit être rédigé au Yémen au printemps 2006, contient également certains éléments d'amélioration :

Conçus pour une durée de trois ans en cohérence avec le DSRP yéménite, ce document devra permettre à l'aide française d'être plus prévisible. Il s'inscrira dans la réforme de la coopération française en réunissant les activités de l'ensemble des acteurs de l'aide française (MAE, MINEFI et AFD). Il visera à concentrer progressivement les activités dans un à trois secteurs stratégiques uniquement, contrairement à ce qui se fait pour l'instant.

Toutefois, il est clair que la France continue à concevoir sa coopération comme un outil d'influence et qu'elle n'a pas l'intention d'abdiquer l'ensemble de ces instruments bilatéraux pour les fondre dans des pratiques harmonisées. Ainsi, la position française en matière d'harmonisation repose sur l'idée que *« le processus de coordination et d'harmonisation de l'aide ne vise pas à entraîner la remise en cause générale des instruments et modalités d'aide déjà existants, et qu'il doit sauvegarder une certaine diversité (notamment linguistique) dans les approches des bailleurs de fonds »*⁴⁹

3. L'Allemagne et les Pays-Bas : Une stratégie similaire, des pratiques innovantes

En ce qui concerne le dispositif de coopération allemand, il faut noter qu'il est déjà nécessaire d'harmoniser l'aide entre les nombreuses agences allemandes. En effet, l'aide

⁴⁹ Note de la délégation française sur la coordination, l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Réunion à haut niveau 2003 du CAD. Mémoire de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement

allemande est supervisée par le ministère allemand de la coopération économique et de la coopération au développement (BMZ⁵⁰) à travers l'Ambassade d'Allemagne à Sanaa, mais elle est mise en œuvre par la GTZ⁵¹ (coopération technique), la KfW⁵² (coopération financière), la DED⁵³ (envoi de volontaires), et plus marginalement par la BGR⁵⁴ (institut de sciences naturelles), le CIM⁵⁵ (envoi d'expert), InWent (programmes de formation), le DAI⁵⁶ (Institut archéologique) et la DAAD⁵⁷ (programme d'échange universitaire et de bourses). Il faut noter que l'importance de la coopération allemande au Yémen s'explique en partie par la similitude de leur histoire récente. Les deux pays ont en effet vécu une réunification la même année, en 1990.

La coopération des Pays-Bas est beaucoup plus restreinte en terme d'agence de mise en œuvre. La gestion de l'APD a été en grande partie (80%) rassemblée au sein du MinBuza⁵⁸, le ministère des Affaires étrangères néerlandais. En terme d'outils utilisés, il faut noter que près d'un tiers de l'APD néerlandaise est octroyé aux gouvernements des pays bénéficiaires sous forme d'aide budgétaire globale⁵⁹, ce qui est symbolique de son investissement de son investissement en matière d'harmonisation.

Mais elle connaît beaucoup de similitudes avec la coopération allemande. Tout d'abord, les montants d'aide que les deux pays allouent au Yémen sont similaires (entre 30 et 40 millions de dollars chaque année). Ensuite, leur stratégie en matière d'harmonisation est similaire : malgré leur participation importante dans des secteurs comme l'éducation, l'eau et la santé, mais également la lutte contre la corruption et la réforme des finances

⁵⁰ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

⁵¹ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

⁵² Kreditanstalt für Wiederaufbau.

⁵³ Deutscher Entwicklungsdienst.

⁵⁴ Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe.

⁵⁵ Centrum für Internationale Migration und Entwicklung.

⁵⁶ Deutsches Archäologisches Institut Orient-Abteilung – Außenstelle Sanaa.

⁵⁷ Deutscher Akademischer Austausch Dienst.

⁵⁸ DGCID, *L'aide publique au développement des Pays-Bas*, Les Notes du Jeudi N°31, Mars 2005. p1.

⁵⁹ idem. p3.

publiques, ils ne sont pas réticents à pratiquer des cofinancements et à harmoniser leur aide, notamment autour d'approches sectorielles. L'Allemagne est ainsi le donateur chef de file en matière d'éducation et les Pays-bas en matière d'accès à l'eau.

Au-delà des contextes politiques dans lesquelles ils sont mis en œuvre, et si l'on compare leurs stratégies avec celle de la France, il semble donc que la tendance des coopérations bilatérales à harmoniser leur aide soit positivement corrélée au montant de celle-ci. Cela s'explique assez facilement. En effet, la réticence à diminuer la visibilité de son aide en passant par le cofinancement d'une aide-programme, par exemple, est moins pertinente lorsqu'on est le principal partenaire de ce programme. Ainsi, il semble que plus les montants d'aide alloués sont importants, moins ils sont dispersés.

4. L'Italie : l'harmonisation par le canal multilatéral

Mais, à l'inverse, des pays ayant une petite contribution n'éparpillent pas forcément leur aide dans un grand nombre de secteurs. Ainsi, l'Italie, ayant des moyens humains très limités dans le pays, fait transiter une part importante de son aide au Yémen par des contributions à des agences des Nations Unies⁶⁰. Elle communique beaucoup sur les petites contributions qu'elle met en œuvre parallèlement mais la majorité de son aide au Yémen passe par ce type de contributions. Beaucoup de ces versements sont d'ailleurs fait directement par Rome. Etant donné ses ressources institutionnelles limitées, la politique menée est pertinente : elle consiste à faire mettre en œuvre sa politique d'aide par une autre agence. Ainsi, la coordination est assurée de manière presque immédiate.

Il existe également plusieurs ONG italiennes actives dans le pays.

⁶⁰ L'Italie est le membre du CAD dont l'APD transite le plus par le canal multilatéral (environ 56%), elle a pour ambition d'être l'un des dix contributeur principaux au système des Nations Unies. Source : DGCID, *L'Aide Publique au Développement de l'Italie*, Les Notes du Jeudi n°29, 17 Mars 2005, p3.

5. Les Etats-Unis : une stratégie de défense de la coopération bilatérale

Finalement, les Etats-Unis mènent une politique presque en tout point inverse.

La préoccupation sécuritaire est très présente dans l'aide qu'accorde les Etats-Unis au Yémen. Ainsi, la présentation de la coopération d'USAID avec le Yémen, sur le site Internet d'USAID commence par la phrase suivante : « *Le Yémen est un allié important dans la guerre contre le terrorisme*⁶¹ », et se poursuit par « *USAID soutient le gouvernement du Yémen dans ses efforts en matière de décentralisation, de renforcement de la gouvernance démocratique, de développement du pays et de lutte contre la terreur*⁶² »

On le voit à travers ces deux exemples, la lutte contre le terrorisme est le maître mot de la coopération américaine au Yémen. La présentation du Yémen dans les médias américains est souvent limitée au fait qu'il soit le pays natal de Ben Laden.

Leur coopération est basée principalement sur cette dimension. Ainsi, les américains ne fonctionnent que sur des aides projets et ils ne les mettent en œuvre que dans cinq gouvernorats à forte composante tribale dont ils estiment que les populations sont plus facilement enclines à l'extrémisme religieux.

On le comprend alors, il est difficile dans ces conditions d'harmoniser leurs modalités d'action avec celles des autres coopérations, et de les aligner sur les priorités yéménites. Les autorités américaines sont assez réticentes à s'associer au processus qui risque de réduire la dimension politique de leur coopération au développement. Ainsi, dans le Plan d'action américain pour l'Harmonisation⁶³, on peut lire « *qu'il faut reconnaître que les donateurs ont des avantages comparatifs différents, qu'ils existent des modalités d'aide*

⁶¹ "Yemen is an important ally in the war against terrorism"

⁶² "USAID supports the Government of the Republic of Yemen in its efforts to decentralize and strengthen democratic government, develop the country and fight terror"

⁶³ On peut trouver l'ensemble des plans d'action pour l'harmonisation sur le site suivant : http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,fr_2649_15577209_1_119829_1_1_1,00.html

diverses, qui sont appropriés à des circonstances, des objectifs, et des capacités différents »⁶⁴. L'accent est mis également sur le fait que l'harmonisation ne doit pas signifier forcément la direction prise vers le support budgétaire. On le sent à travers ces exemples, la coopération américaine veut pouvoir garder sa marge de manœuvre, ses modalités d'aide et ses conditionnalités comme moyen de pression sur le gouvernement du pays aidé.

Notons également que d'autres coopérations bilatérales existent mais n'ont pas été abordés ici. Le Danemark est en train d'initier une coopération avec l'installation récente d'un bureau technique mais est installé depuis trop peu de temps dans le pays pour pouvoir faire une analyse pertinente. Le Japon est également un donateur important mais assez exclu du processus d'harmonisation. Finalement, les donateurs arabes bi et multilatéraux (Banque islamique de développement, Fonds arabes...) s'excluent volontairement du processus d'harmonisation. Leur aide prend souvent la forme de prêts, est particulièrement volatile, et repose sur des motivations politiques ou religieuses qui supporte mal l'harmonisation.

C. Les organismes multilatéraux

1. La Commission Européenne : la grande absente de l'harmonisation européenne

La Commission Européenne et ses délégations dans les pays en développement ont un rôle évident à jouer dans la coordination de l'aide des Etats Membres de l'Union Européenne.

La co-existence d'une coopération propre à la commission avec celles de ces Etats Membres devrait amener la CE à coordonner ces stratégies et ces outils, comme par

⁶⁴ "It should be recognized that donors have different comparative advantages and preferences and that there are diverse assistance modalities appropriate to different circumstances, objectives, and donor capacities."

exemple, favoriser la création de documents de stratégie multi-bailleurs. Mais au Yémen, la délégation ne mène pas ce rôle. Il est plutôt tenu, on l'a vu, par la présidence britannique.

En Mai 2004, le Conseil des ministres de l'Union Européenne a pourtant approuvé un rapport définissant la contribution de l'Union à la promotion de la coordination, de l'harmonisation et de l'alignement dans cinq domaines : un plan de route pour l'harmonisation au niveau des pays, des stratégies d'aide conjointes, la complémentarité, la coordination des politiques et un cadre commun pour les procédures de mises en œuvre de l'aide.

Au Yémen, Ce plan de route européen pour l'harmonisation et l'alignement est en voie d'être finalisé. Ce document déclare l'engagement des Etats membres et de la commission européenne à rationaliser leurs procédures, à favoriser les analyses communes, la rationalisation des stratégies pays respectives, les financements conjoints d'activités et les suivis et évaluations communes. Il indique la nécessité d'une transparence totale dans l'échange d'information entre les Etats membres sur leurs activités. C'est l'objet de la base de donnée également en voie de finalisation. En bref, les Etats européens s'engagent à « montrer l'exemple » en matière d'harmonisation de leur aide entre eux.

Le document évoque également la nécessité de renforcer la « délégation » de la commission européenne présente à Sanaa et le processus qui doit mener à sa déconcentration totale en 2007. Cette mention revient à reconnaître la faiblesse de cette dernière et le rôle clef qu'elle ne parvient pas à jouer dans le processus d'harmonisation.

Dans l'ensemble, ce document demeure encore assez vague. Il ne sera émis que lorsque le gouvernement aura rédigé son plan d'action national sur l'harmonisation et l'alignement préparé en ce moment.

2. Les Agences des Nations Unies : Placer les OMD au cœur du processus d'harmonisation

Les agences des Nations Unies actives au Yémen sont au nombre de sept : Le PNUD, la FAO, L'UNFPA, L'OMS, L'UNICEF, Le HCR et le PAM.

Le PNUD joue de manière claire le rôle de leader multilatéral. Flavia Pansieri, la responsable du PNUD, est également coordinatrice résidente des agences des Nations Unies. Elle copréside, à ce titre et en binôme avec le responsable de la Banque Mondiale dans le pays, les forums de donateurs qui ont lieu tous les 3 mois et qui vise à suivre les progrès de l'harmonisation et à discuter des initiatives en cours au Yémen.

Un travail important d'harmonisation a lieu entre les différentes agences des Nations Unies, tout d'abord à travers une analyse commune de la situation du pays (CCA : Common Country Assessment) puis, à travers la rédaction d'un document intitulé UNDAF (United Nations Development Assistance Framework) qui vise à définir une stratégie commune pour l'ensemble des agences des Nations Unies dans le pays. Le lien avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement est au cœur de cette stratégie des ANU (Agences des Nations Unies).

Ainsi, le Yémen est un des huit pays pilote⁶⁵ pour le « Projet Objectifs du Millénaire »⁶⁶ initié par le professeur Jeffrey Sachs⁶⁷ et son équipe. Ce projet vise à fournir un soutien technique à ces pays pour déterminer les meilleurs moyens d'intégrer les cibles et calendriers des OMD dans leurs stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Il permet également de promouvoir un accroissement sensible des financements à ces pays afin de prouver que si les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD vont de pair

⁶⁵ Avec le Cambodge, l'Ethiopie, le Ghana, le Kenya, la République dominicaine, le Sénégal et le Tadjikistan.

⁶⁶ « Millenium project » en anglais

⁶⁷ Le professeur Sachs, de l'Université de Columbia, est le représentant spécial de Koffi Annan pour l'atteinte des OMD. Il a coordonné le travail de plusieurs centaines d'experts pour la publication d'un rapport intitulé « *Investir dans le développement ; plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le Développement* ». c'est de ce travail que s'inspire le « projet du millénaire ».

avec les promesses de 0,7% faite par les pays développés, il est encore possible de réaliser les OMD. Ces pays pilotes doivent permettre de prouver la validité de cette thèse, pour la diffuser ensuite à d'autres pays. Lors de sa venue au Yémen en Juillet dernier, J.Sachs a évoqué la nécessité de tripler l'aide au Yémen si l'on voulait espérer qu'il atteigne les OMD.

La stratégie des différentes agences des Nations Unies repose donc sur la concentration du PRSP yéménite et de l'aide fournie au Yémen sur les secteurs d'atteinte des OMD (éducation, santé maternelle et infantile, égalité homme-femme, accès à l'eau,...). Leur stratégie, à travers ce soutien technique, consiste à faire en sorte que les autorités yéménites s'approprient mieux ces objectifs et qu'ils les intègrent à leur stratégie afin qu'ensuite, les bailleurs s'y alignent. Cette pratique pose encore la question de la véritable appropriation de ce type de stratégies par le pays.

De plus, une des critiques qui a été souvent faites aux OMD est qu'ils se concentrent sur des objectifs sociaux en oubliant les dynamiques politiques et institutionnelles qui en sont la cause, comme par exemple la question de la gouvernance. Fondés sur la nécessité d'obtenir des résultats le plus rapidement possible, on peut voir dans la logique sur laquelle repose les OMD une logique opposée à celle qui préside à l'harmonisation de l'aide fondée sur le renforcement des capacités du pays sur le long terme. Pourtant, comme l'indiquait le coordinateur résident des Nations Unies lors d'un discours en 2003, « La gouvernance démocratique est le lien qui fait tenir l'ensemble des autres priorités du développement fixés par les OMD »⁶⁸

Notons finalement, que les OMD, en fournissant un cadre d'objectifs commun et mesurable à la communauté internationale, ont été un facteur important d'harmonisation

⁶⁸ «Democratic governance is the glue that holds together all other development priorities set across the MDGs» RAWLEY, J.W. *Statement by the Resident Coordinator of the UN System's operational Activities for development in the Republic of Yemen, J.W.Rawley, United Nations Day, 24 October 2003.*, Sanaa, 2003.

des coopérations. C'est ce rôle fédérateur des OMD comme objectif commun que les agences des Nations Unies continuent à défendre.

3. La Banque Mondiale : la recherche d'une harmonisation reposant sur ses procédures et modalités d'aide

Finalement, la Banque Mondiale, premier donateur au Yémen par le biais de l'AID (Agence Internationale de Développement) est dans une position clef pour stimuler l'harmonisation dans le pays. Contrairement à d'autres pays, elle n'est pourtant pas à la tête du processus. Sa position de force et son poids dans le pays lui permettent de faire pression pour que l'harmonisation se fasse en s'accordant sur ses outils et procédures. Certains organismes de coopération, comme l'AFD, tentent déjà d'aligner dès que c'est possible, leurs outils, modèles d'appel d'offres, modèles d'évaluation, grilles de salaires, procédures de décaissement, sur celles de la Banque Mondiale. Mais tous les organismes de coopération ne se reconnaissent pas dans la logique bancaire de la BM. Le conflit latent qui oppose les agences des Nations Unies à la Banque ne contribue pas non plus à l'harmonisation. En effet, les deux organismes ne fonctionnent pas du tout sur les mêmes présupposés. Les agences des Nations Unies fondent leurs activités et leur conception du développement sur l'atteinte des OMD et la lutte contre la pauvreté. La Banque Mondiale estime que le développement du pays passe par les réformes macro-économiques, et une croissance économique tirée par un secteur privé dynamique et un environnement favorable aux investissements. Le fonctionnement de son aide, basé sur les performances du pays, sont également peu compatibles avec celles des autres coopérations.

Conclusion

Comme on a tenté de le montrer ici, l'harmonisation de l'aide au Yémen entraîne des stratégies très diversifiées d'un organisme de coopération à un autre. Ces stratégies sont généralement dictées par les stratégies menées par leurs sièges à l'échelle internationale, mais également en lien avec les montants et les particularités de leur aide au Yémen. Ainsi, l'influence sur le processus est fortement liée à l'importance des montants d'aide accordée. Ceux-ci demeurent l'élément d'explication majeur des rapports de forces qui existent entre donateurs et dans leurs relations avec le gouvernement yéménite, elle n'explique pourtant pas tout. La coopération britannique parvient par exemple à avoir un rôle clef dans le processus tout en gardant une coopération avec le Yémen assez modeste. L'influence sur l'harmonisation repose donc également sur la force d'attraction d'un organisme de coopération, alimenté par sa capacité à nourrir les débats internationaux sur l'aide.

CONCLUSION

L'harmonisation de l'aide au Yémen est désormais un processus bien amorcé, même si il contient encore de sérieuses limites, liées à la faiblesse des stratégies et des institutions du pays, qui rendent difficile l'alignement sur ses priorités et ses systèmes nationaux. Mais ces limites sont également fortement liées à la réticence de certains bailleurs à réduire leurs marges de manœuvre en s'insérant dans ce processus d'harmonisation. L'harmonisation des procédures demande également une importante volonté politique et un plus grand degré de décentralisation des instances de décisions des organismes de coopération vers le terrain.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, en fournissant un cadre commun largement accepté par les donateurs et le gouvernement, contribuent à dépolitiser les enjeux. Ils permettent, lorsqu'ils sont bien appropriés par le gouvernement, comme dans le secteur de l'éducation, de faire des progrès notables et de fédérer les diverses initiatives du secteur au sein d'une stratégie sectorielle cohérente. Cet exemple prouve par là que l'harmonisation peut contribuer à rendre l'aide allouée plus efficace.

Mais il ne faudrait pas que la question de l'harmonisation de l'aide finisse par se substituer au débat plus général sur l'efficacité de l'aide. En effet, le risque est grand que ce glissement tende à dépolitiser les enjeux en faisant de l'efficacité de l'aide un objectif qui s'atteigne avec des réalisations purement techniques⁶⁹. Certes, les pays donateurs peuvent améliorer la délivrance de leur aide, gagner en efficacité, réduire les coûts de transaction,

⁶⁹ Le choix des mots que l'on retrouve régulièrement dans la littérature sur l'efficacité de l'aide a son importance dans ce processus. Par exemple, l'utilisation de termes comme « renforcement des capacités » tend à réduire la faiblesse institutionnelle au seul manque de moyens techniques. Cf BOOTH D. *Politics: the missing link in the G8 Africa Debate*. London, ODI opinions, June 2005
Disponible sur www.odi.org.uk/publications/opinions

améliorer leurs procédures, s'efforcer de renforcer les structures étatiques... et ainsi rendre leur aide plus efficace. Le processus d'harmonisation amorcé à la suite de la déclaration de Rome et de Paris permet sans aucun doute d'avancer dans la bonne direction sur ce sujet. Mais la réflexion sur les moyens de faire de l'aide un catalyseur efficace du développement des pays du Sud ne peut faire l'économie d'une prise en considération plus vaste des dimensions politiques de l'efficacité de l'aide, au Nord comme au Sud.

Ainsi, au Yémen comme dans beaucoup de pays en développement, la compétition politique repose sur les services rendus à des réseaux informels, l'enrichissement personnel de certains et la négligence des services fournis à une très grande majorité d'autres. Cela est encore complexifié par la surimpression à ce tableau du poids des solidarités tribales. Peu de pression est mis sur le gouvernement pour servir la notion d'intérêt public.

Pour améliorer l'efficacité de l'aide, les donateurs se doivent de contribuer à la réflexion sur les dynamiques politiques qui bloquent le développement du Yémen et des autres pays en développement. Ils doivent soutenir toute initiative interne au pays visant à établir un débat public sur la question de la dimension politique des maux dont souffre leur pays.

De la même manière, les donateurs ne peuvent se contenter d'harmoniser leur aide entre eux et de l'aligner sur les priorités des pays partenaires pour la rendre plus efficace. Une augmentation sensible des montants accordés sera nécessaire, Celle-ci pourra se réaliser à travers l'atteinte de la barre des 0,7% de leur PIB qu'ils se sont engagés à atteindre en 2002, ou par la mise en place de mécanismes innovants de financement. Mais encore une fois, cela ne sera pas suffisant si ce n'est pas accompagné d'une mise en cohérence de cette

aide avec les autres instruments de leurs politiques internes, comme les subventions agricoles⁷⁰, par exemple.

L'harmonisation qui doit être recherchée ne doit donc pas se limiter à une harmonisation entre les différents donateurs. Les pays développés doivent également chercher à harmoniser leurs déclarations d'intentions et les objectifs affichés de leurs politiques de coopération avec l'ensemble de leurs politiques. Après le défi de l'harmonisation, c'est là celui de la cohérence, tout aussi nécessaire, mais sans doute encore plus difficile à atteindre.

⁷⁰ Rappelons que les subventions agricoles accordées par l'ensemble des pays riches atteint la somme de 300 milliards de dollars par an en comparaison avec les 60 milliards d'APD alloué aux pays en développement en 2003.

BIBLIOGRAPHIE

AMPROU J. et CHAUVET L., « Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats » *Notes et documents*, n°6, Paris, AFD, 2004.

BOOTH D. *Politics: the missing link in the G8 Africa Debate*. London, ODI opinions, june 2005, disponible sur www.odi.org.uk/publications/opinions

BURNSIDE C., DOLLAR D., *Aid, Policies and Growth*. American Economic Review 90, 2000, p.847-868.

Banque Mondiale, 1998, *Assessing Aid, What works, What doesn't?* Oxford University Press, New York.

Banque Mondiale, *World Development Indicators 2005*. CD-Rom, Washington, 2005.

CHARNOZ O et SEVERINO J-M, « Les mutations imprévues : état des lieux de l'aide au développement » *Afrique contemporaine*, n°213, 2005

COLLIER P, J.DEHN, *Aid, Shocks and Growth*. Washington, World Bank Development Research Group, 2001.

R.CASSEN et al., *Does Aid work?*, Oxford, Clarendon Press, 1985.

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.
Disponible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

DFID, *Drivers of Change in Yemen*, document non publié, 2005.

DGCID, *L'efficacité de l'aide (1) : notions générales*, Les Notes du Jeudi N° 24, Paris, février 2005.

DGCID, *L'efficacité de l'aide (2) : les impasses de l'approche macroéconomiques et de la notion de sélectivité*, Les Notes du Jeudi N° 25, Paris, février 2005.

DGCID, *L'efficacité de l'aide (3) : harmonisation, alignement et propriété*, Les Notes du Jeudi N° 26, Paris, février 2005.

DGCID, *L'efficacité de l'aide (4) : l'APD catalyseur d'apprentissages collectifs*, Les Notes du Jeudi N° 26, Paris, février 2005.

DGCID, *Le rapport Sachs : Analyse et position française*, Les Notes du Jeudi N° 28, Paris, Mars 2005.

DGCID, *L'Aide Publique au Développement de l'Italie*, Les Notes du Jeudi n°29, 17 Mars 2005

DGCID, *L'aide publique au développement des Pays-Bas*, Les Notes du Jeudi N°31, Mars 2005.

DGCID, *Les marges de manœuvre de l'aide publique au développement britannique*, Les Notes du Jeudi n°33, Avril 2005.

DGCID, *Les documents cadre de Partenariat et la nouvelle programmation par pays de l'aide*, Les Notes du Jeudi N° 35, Paris, Mai 2005.

DGCID, *Documents Cadres de Partenariat français (DCP) et stratégies pays dans l'Union Européenne*, Les Notes du Jeudi N° 36, Paris, Mai 2005.

GABAS, J-J. (dir.), *L'aide publique française au développement*, Paris, La documentation française, 2005

Gouvernement de la République française, *Mémoire de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement*. Présenté au CAD à l'occasion de la revue par les pairs de la France, Mai 2004.

Government of Yemen, *Poverty Reduction Strategy Paper 2002-2005*, Sanaa, 2002.

Government of Yemen, *Poverty Reduction Strategy Progress Report*, Sanaa, Mai 2005.

GUILLAUMONT P, CHAUVET L, *Aid and Performance : A reassessment*. Journal of Development Studies 37, 2001, pp 66-92

LALMANT C., *Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté*, Etudes du HCCI, Paris, 2001. Disponible sur <http://www.hcci.gouv.fr/lecture/étude/et003.html>

LEVEAU R, MERMIER F, STEINBACHS U, dir *Le Yémen Contemporain*, Paris, Editions Karthala, 1999.

MOPIC, *AHA Unit legal autorisation*, Sanaa, 2005. Traduction informelle de l'arabe.

OCDE, *Projet de « Principes du bon engagement international dans les Etats fragiles »*, (DCD(2005)8/REV2) issu du Forum au niveau des hauts fonctionnaires sur l'efficacité de l'aide au développement dans les Etats fragiles, Londres, Janvier 2005

OCDE, *Harmonisation, Alignement, résultats : Bilan des progrès accomplis, défis à surmonter et occasions à saisir.*, Paris, 2004

OCDE, *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de références du CAD, Paris, OCDE, 2003, volume 1.

OECD, *Harmonising donor practices for effective aid delivery vol 2: Budget support, sector wide approaches and capacity-building in Public Financial Management*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD, preliminary edition, 2004

OECD - World Bank, *Baselines and suggested targets for the 12 Indicators of progress – Paris Declaration on aid effectiveness*, Updated on 3rd August 2005. disponible sur <http://www.ocde.org>

PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2005, la coopération internationale à la croisée des chemins*, Paris, Economica, 2005

PERRIN E-R, *L'aide française au développement : coopération bilatérale, européenne et multilatérale*, Analyses et points de vue du HCCI, Novembre 2003, accessible sur www.hcci.gouv.fr

RAWLEY, J.W. *Statement by the Resident Coordinator of the UN System's operational Activities for development in the Republic of Yemen, J.W.Rawley, United Nations Day, 24 October 2003.*, Sanaa, 2003.

SACHS, J. (dir) *Investir dans le développement: Plan pratique pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement* », PNUD, New York, 2005

UNDP, *Macroeconomic policies for poverty reduction: The case of Yemen, draft for discussion*, July 2005

Principaux sites Internet consultés :

Banque Mondiale	http:// www.banquemonddiale.org
OCDE	http://www.ocde.org
MAE	http://www.diplomatie.gouv.fr
DFID	http://www.dfid.gov.uk
GTZ	http://www.gtz.de
USAID	http:// www.usaid.gov
Haut Conseil de la Coopération Internationale	http://www.hcci.gouv.fr
Aid Harmonization & Alignment Unit	http://www.ahaunityemen.org
Aid harmonisation	http://aidharmonization.org
HCCI	http://www.hcci.gouv.fr
PNUD Yémen	http://www.undp.org.ye/
ODI	http://www.odi.org.uk/

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES UTILISES.....	5
SOMMAIRE	6
INTRODUCTION.....	7
A. Contexte professionnel de réalisation du mémoire	7
1. Volet « développement économique et humain »	8
2. Volet « Société civile »	8
3. Volet « suivi de la coopération bi- et multilatérale »	9
B. L’harmonisation et l’alignement de l’aide : contexte d’émergence et définition des concepts.....	10
1. Contexte d’émergence du concept	10
2. Définition du concept.....	14
C. Contexte du pays au regard de la problématique	17
1. Présentation du pays.....	17
a) Historique.....	18
b) Problématiques de développement	18
Economie :	19
Développement social :	19
Politique et institutionnel	21
2. L’aide au Yémen	21
Problématique.....	23
Justification de la problématique	23
CHAPITRE I – L’HARMONISATION DE L’AIDE AU YEMEN : ANALYSE DES REALISATIONS.....	26
A. Appropriation locale.....	26
1. Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté	27
a) Le DSRP, instrument d’appropriation locale	27
b) Le processus de consultation avec la société civile	29
c) L’association du document avec le processus budgétaire	29
d) Conclusion sur le DSRP	30
2. Prise en main du processus d’harmonisation de l’aide par le gouvernement	31
B. Alignement.....	33
1. Les progrès de l’alignement politique	33
a) Un alignement réel sur les priorités politiques yéménites.	33
b) Une période propice à l’alignement.....	35
2. Les limites de l’alignement technique.....	36
a) Un alignement sur les systèmes administratifs du pays quasi-inexistant.....	37
b) Les causes structurelles du manque d’alignement technique.	39
La corruption.....	40
Les limites en ressources humaines.	41
C. Harmonisation.....	42
1. Dispositifs communs.....	43
Analyses conjointes.....	43

Partage d'information.....	44
2. Harmonisation et simplification des procédures	46
a) Les approches sectorielles	47
L'Education de base	48
La gestion des Finances publiques.....	49
Appropriation :	49
Alignement :	50
Harmonisation :	50
Conclusion.....	51

CHAPITRE II - ANALYSE DES STRATEGIES DES ORGANISMES PARTICIPANTS AU PROCESSUS D'HARMONISATION53

A. Le Gouvernement	53
1. Le Ministère du Plan et de la coopération internationale : des intérêts multiples	53
B. Les donateurs bilatéraux.....	55
1. Le DFID britannique, une stratégie d'influence efficace	55
2. La France : Une position marginale, des réformes en cours	58
3. L'Allemagne et les Pays-Bas : Une stratégie similaire, des pratiques innovantes	59
4. L'Italie : l'harmonisation par le canal multilatéral.....	61
5. Les Etats-Unis : une stratégie de défense de la coopération bilatérale.....	62
C. Les organismes multilatéraux.....	63
1. La Commission Européenne : la grande absente de l'harmonisation européenne	63
2. Les Agences des Nations Unies : Placer les OMD au cœur du processus d'harmonisation.....	65
3. La Banque Mondiale : la recherche d'une harmonisation reposant sur ses procédures et modalités d'aide	67
Conclusion.....	68

CONCLUSION69

BIBLIOGRAPHIE.....72

TABLE DES MATIERES75

ANNEXES77

ANNEXE 1 Liste des entretiens

ANNEXE 2 - Déclaration du Gouvernement yéménite et de ces partenaires de développement sur l'Harmonisation et l'Alignement. 30 Janvier 2005. Sanaa.....

ANNEXE 3 - Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle. Deuxième Forum à haut niveau, 28 février- 2 Mars 2005.....

ANNEXES

Annexe 1 – Liste des entretiens.

Annexe 2 - Déclaration du Gouvernement yéménite et de ces partenaires de développement sur l'Harmonisation et l'Alignement. 30 Janvier 2005. Sanaa

Annexe 3 - Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle. Deuxième Forum à haut niveau, 28 février- 2 Mars 2005.

ANNEXE 1 Liste des entretiens

Dans le cadre de mes fonctions, j'ai été amené à m'entretenir avec les personnes suivantes. Même si ces entretiens n'étaient pas tous directement liés à la réalisation de ce mémoire, les propos tenus ont permis d'élargir mes connaissances et de nourrir les réflexions qu'ont y trouve.

PNUD	Entretien avec Flavia Pansieri, Représentante résidente des Nations unies dans le pays.
UNFPA	Entretien avec Alexander Ilyin, Deputy representative.
UNICEF	Entretien avec Solofo Ramaroson, Responsable de programme
GTZ	Entretien avec Helmut Grosskreutz, Directeur du bureau de Sanaa
AMBASSADE DES PAYS BAS	Entretien Tom Sprenger, Premier secrétaire pour le développement institutionnel.
AMBASSADE D'ALLEMAGNE	Stefan Buchwald, Chargé d'affaires.
DFID	Dominic O'Neil, Directeur du bureau de Sanaa
AMBASSADE D'ITALIE	Luca Bianconi, Chargé d'Affaires.
AFD Commission Européenne	Christian Flamant, Directeur Régional Andréa Mancini, Yemen Desk.

**ANNEXE 2 - Déclaration du Gouvernement yéménite et de ces
partenaires de développement sur l'Harmonisation et
l'Alignement. 30 Janvier 2005. Sanaa**

ANNEXE 3 - Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle. Deuxième Forum à haut niveau, 28 février- 2 Mars 2005.