



La réforme de l'aide et la coopération au développement : Accra, Doha et au-delà

Par Stephen Brown et Bill Morton

Introduction

Les 17 et 18 juin 2008, l'Institut Nord-Sud¹ a organisé une conférence, à Ottawa, sur le thème « *L'aide est-elle efficace? Peut-elle être améliorée? Questions critique sur la route d'Accra et de Doha*², à laquelle des participants venus du monde entier ont cherché des moyens d'améliorer l'impact et l'efficacité de l'aide étrangère, dans le large contexte de la coopération au développement et du financement en la matière. Ces questions sont d'autant plus opportunes que vont bientôt avoir lieu deux réunions d'envergure internationale qui devraient avoir de grosses répercussions sur la scène politique, soit le Forum de haut niveau d'Accra sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (à Ghana, en septembre 2008) et la Conférence de Doha sur le financement du développement (à Qatar, en novembre 2008).

Le présent document politique s'appuie sur les conclusions clés de la conférence pour analyser quelques-uns des enjeux liés à l'amélioration de l'efficacité de l'aide et à son impact. Il avance un certain nombre de recommandations politiques, adressées tout particulièrement aux donateurs.

Entrée de « nouveaux » acteurs sur la scène du développement

Ces dernières années, on a constaté d'importants changements à l'échelle internationale qui ont des répercussions sur la politique en matière d'aide internationale ainsi que sur l'administration et la fourniture de l'aide dans les pays en développement. L'un de ces changements majeurs est sans aucune doute l'émergence de pays, tels que la Chine et, dans une moindre mesure, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, le Venezuela et la Malaisie, qui jouent un rôle plus fort qu'auparavant dans la coopération au développement, y compris dans la fourniture de l'aide³.

Bien que ces acteurs soient souvent qualifiés de « nouveaux donateurs » ou « nouveaux donateurs bilatéraux », de telles descriptions sont équivoques en ce sens que certains participent depuis des décennies déjà à la coopération au développement. Ce n'est que tout récemment seulement qu'ils ont attiré une certaine attention en raison de la croissance de leur économie et de l'influence plus forte qu'ils jouent en tant qu'intervenants régionaux et internationaux. Quelques-uns d'entre eux – la Chine en particulier – sont de plus en plus visibles sur le continent africain où ils y cherchent de nouvelles possibilités d'investissement et où ils sont, partant, plus susceptibles de se considérer davantage

comme des partenaires économiques que des « donateurs » d'aide. Les pays asiatiques sont aussi derrière l'essor des ressources à l'échelle mondiale dont certains pays africains profitent.

Parallèlement, ces acteurs ont dorénavant un rôle plus important dans la fourniture de l'aide. Ils ont tendance à agir en dehors des structures et cadres existants, comme le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ils représentent un défi de taille au statu quo et pourraient entraîner une redéfinition des dispositions et opérations du système d'aide. Ils offrent de nouvelles opportunités à la coopération Sud-Sud et incitent à contourner les conditions traditionnelles des donateurs, dont un grand nombre sont jugées inacceptables par les pays récipiendaires d'aide.

Il n'en est pas moins indispensable de procéder à une analyse minutieuse des programmes de coopération au développement de ces pays. À l'instar des donateurs classiques, ce sont des acteurs politiques animés de divers motifs pour fournir l'aide. Bien qu'ils puissent agir ainsi à partir de conditions davantage favorables que celles offertes par les donateurs traditionnels, ils n'en sont pas moins motivés en partie par des préoccupations géopolitiques et des intérêts économiques, comme leur besoin de ressources. Des groupes de la société civile de plusieurs pays africains contestent d'ailleurs déjà certains aspects du programme d'aide de la Chine, notamment ses motifs sous-jacents, et l'insistance que ce pays met sur l'utilisation de biens et de services chinois.

Recommandations

1. Il est indispensable que les donateurs traditionnels s'adaptent beaucoup plus à la « nouvelle réalité » du contexte en pleine évolution pour la fourniture de l'aide et la politique en la matière. Cela nécessite d'accepter le fait que les nouveaux acteurs joueront un rôle davantage de premier plan dans la coopération au développement.

2. Les donateurs devraient chercher des moyens de faire participer ces acteurs, mais reconnaître également que ces derniers puissent considérer que les tribunes actuelles où sont prises les décisions et élaborées les politiques, ne représentent pas nécessairement leurs intérêts. Pour cette raison, parmi plusieurs,

d'autres mécanismes sont peut-être nécessaires.

3. Davantage de recherches et d'analyses doivent être entreprises sur les aspects positifs et négatifs sur lesquels les politiques et décisions des pseudos « nouveaux » acteurs du milieu du développement peuvent avoir des répercussions sur les pays en développement.

Réforme de l'architecture de l'aide

Par l'expression « architecture de l'aide », on entend les institutions et autres systèmes qui régissent la fourniture et la gestion de l'aide. Au cours des quelque dix dernières années, cette architecture est devenue de plus en plus complexe et fragmentée. L'aide est dorénavant fournie par l'intermédiaire d'un nombre sans cesse croissant de voies d'aide multilatérale, qui bien souvent ont la forme d'initiatives spécifiquement ciblées telles que le *Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme*, et l'*Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination*. Certains organismes philanthropiques privés, plus particulièrement la Fondation Bill et Melinda Gates, s'avèrent jouer un rôle de plus en plus important. Ces acteurs abordent des problèmes de développement clés et sont populaires auprès des gouvernements et donateurs privés du fait qu'ils ciblent certains problèmes (tels que le VIH/sida), facilement reconnaissables et pouvant démontrer des résultats relativement vite. Toutefois, de tels programmes font parfois concurrence aux formes d'aide traditionnelles ou bien vont à leur rencontre. Un grand nombre d'entre eux assurent une aide en dehors des mécanismes existants d'allocation et de coordination de l'aide, minant ainsi l'efficacité des efforts collectifs et engendrant des problèmes de gestion pour les pays récipiendaires d'aide.

L'architecture de l'aide fait face à des difficultés pour confronter l'émergence des nouveaux acteurs, sa complexité propre de plus en plus grande et les défis permanents que constituent notamment la contradiction entre l'idéal de la participation active du pays et la réalité des conditionnalités constantes liées à l'aide. Un grand nombre d'intervenants, plus particulièrement ceux du Sud, sont d'avis qu'il faut profondément restructurer l'architecture. Selon eux, une partie du problème vient du fait

que les pays récipiendaires d'aide ont toujours très peu d'influence. Les organismes décisionnaires et les forums politiques comme le G-8 ou l'OCDE, sont contrôlés par les pays industrialisés, et les pays en développement n'ont qu'un rôle de subalterne au sein des sous-comités de ces organismes. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, principal organisme décisionnaire à l'échelle internationale pour les questions concernant l'aide, semble de moins en moins adapté à la gestion d'un système d'aide en évolution rapide.

C'est donc dans ce contexte, que le tout nouveau Forum de la coopération au développement (FCD) représente un « marche-pied » éventuel entre le CAD et la réforme en profondeur du système mondial d'aide et de financement du développement. Le FCD a tenu sa première réunion plénière du 30 juin au 1^{er} juillet 2008, au cours de laquelle il a été question d'un certain nombre de questions importantes, dont l'actuelle crise de la sécurité alimentaire, l'efficacité de l'aide et le processus d'Accra, le rôle de la société civile dans la coopération au développement, la coopération Sud-Sud, et la prochaine Conférence sur le financement du développement à Doha.

Le FCD est toutefois fortement limité par un certain nombre de facteurs : il est extrêmement jeune; sa mission, ses opérations et sa pertinence ne sont pas encore définies; et il est prévu qu'il ne se réunira que tous les deux ans. Il n'en représente pas moins une nouvelle tribune pour y discuter de questions touchant l'aide, au sein de laquelle les donateurs et les pays récipiendaires, les institutions multilatérales, la société civile et le secteur privé peuvent tous participer, et où le déséquilibre des pouvoirs Nord-Sud pourrait bien avoir moins d'influence dans l'élaboration du programme de politique en matière de développement.

Il est tout aussi important de souligner que le FCD regarde l'aide par la lentille de la coopération au développement et dans le cadre d'une efficacité globale du développement. Cela se ressent dans l'accent qu'il met sur la cohérence politique et son penchant pour des politiques mutuellement coopératives en matière de commerce, de dette, d'investissement, de technologie, de changement climatique, de sécurité alimentaire, et d'autres enjeux systémiques.

Recommandations

4. En consultation avec les pays en développement, les donateurs et autres acteurs du développement devraient assumer une responsabilité plus grande pour aborder la complexité et la fragmentation sans cesse croissantes de l'architecture de l'aide. Les donateurs devraient être prêts à prendre des décisions difficiles sur l'allocation de l'aide lorsque celles-ci sont endossées par les récipiendaires de l'aide. Cela pourrait aller jusqu'à décider de ne pas travailler dans certains pays où existe déjà une trop forte présence du donateur.

5. Les donateurs devraient reconnaître que les organismes décisionnaires dominés par les pays industrialisés, tels que le G-8 et le CAD de l'OCDE, ne peuvent représenter les intérêts des pays en développement, et ne constituent plus des mécanismes adéquats pour les débats politiques et la prise de décisions.

6. Tous les acteurs dans le domaine de l'aide devraient travailler ensemble pour en arriver à une architecture de l'aide davantage représentative, inclusive et équitable, et notamment s'assurer que les pays en développement obtiennent une participation et une influence beaucoup plus grandes dans le système. À moyen terme, les acteurs du développement devraient envisager d'avoir recours au Forum de la coopération au développement des NU comme solution de rechange pour discuter de questions touchant la politique et la gestion de l'aide, dans un cadre global d'efficacité du développement.

Déterminer et améliorer l'impact de l'aide

Alors que l'architecture de l'aide est confrontée à de nouvelles réalités et difficultés, on constate un intérêt croissant chez les pays donateurs et récipiendaires pour la question de savoir si l'aide est « efficace ». Les gouvernements de pays donateurs cherchent à démontrer, sous la pression, que leurs programmes d'aide entraînent des résultats positifs en matière de développement. La population des pays donateurs, qui contribue à l'aide par le biais des régimes fiscaux et de dons privés, veut savoir si son argent est bien dépensé. Parallèlement, les

gouvernements et citoyens des pays récipiendaires d'aide veulent tout naturellement des assurances selon lesquelles l'aide leur apportera des avantages bien concrets.

Les tentatives systématiques visant à bien évaluer l'impact de l'aide et son efficacité à atteindre les résultats du développement sont, en fait, relativement récentes⁴. Les donateurs ont accordé une priorité insuffisante à l'évaluation de leur propre rendement. Parmi les évaluations qui ont eu lieu, trop peu ont été rendues publiques ou ont fait l'objet de mesures concrètes. En outre, elles ciblent l'aide publique au développement, et négligent les flux substantiels qui sont de plus en plus fournis pour les urgences, par l'intermédiaire d'organisations de la société civile (OSC) et par des canaux privés.

Il est donc difficile d'évaluer « l'efficacité » de l'aide. La quantification de l'impact de l'aide se heurte à de gros défis d'ordre méthodologique, notamment l'absence de données fiables. Dans certains cas, le résultat souhaité -- une meilleure gouvernance ou une capacité accrue -- comporte de nombreux éléments et est extrêmement difficile à mesurer objectivement, et encore davantage à quantifier. À cela viennent se grever d'autres problèmes, notamment la difficulté à démontrer la causalité et à attribuer le succès ou l'échec à un facteur parmi tant d'autres. Il est impossible de faire des analyses hypothétiques : nous ne pouvons en effet pas dire ce qui se serait passé si aucune aide n'avait été fournie mais si tous les éléments étaient restés les mêmes.

Bien qu'il soit relativement simple d'évaluer l'impact de projets d'aide autonomes (comme les projets visant l'approvisionnement en eau propre ou la fourniture de vaccins à des enfants), il est beaucoup plus difficile d'évaluer l'impact en relation avec les « grandes questions » dans lesquelles les donateurs comme les pays récipiendaires sont de plus en plus intéressés⁵. L'aide permet-elle d'atteindre des résultats en matière de développement dans des domaines importants comme la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement? Il est à peu près impossible de répondre à cette question du fait que l'aide n'est que l'un des facteurs (et pas souvent le plus important) qui permet d'atteindre les résultats globaux du développement. En outre, les donateurs

combinent leur aide avec celle d'autres donateurs, et la fournissent dans le cadre de modalités telles que des approches sectorielles et un concours budgétaire. Ainsi, il est difficile de circonscrire l'impact spécifique que l'aide d'un donateur en particulier pourrait avoir sur un résultat comme la réduction de la pauvreté.

L'amélioration de l'efficacité de l'aide passe nécessairement par un contrôle et une évaluation efficaces et périodiques, mais il pourrait toutefois être contreproductif de mettre trop l'accent sur des résultats quantifiables. En effet, la surestimation de « résultats concrets » rapides pourrait bien saper le développement viable à long terme. Dans quelques cas, par exemple en ce qui a trait à ce que l'on appelle les « États défaillants et fragiles » ou encore dans des conditions d'instabilité, il est extrêmement difficile de prédire si l'aide sera efficace ou non. Si l'aide est trop lourdement ciblée dans des pays et secteur où elle est jugée comme étant plutôt efficace, les ressources seront alors affectées de façon disproportionnée. Une telle situation aurait généralement tendance à favoriser les pays à revenu intermédiaire et à haut rendement, qui ont un plus grand accès à d'autres sources de financement. Cela risque aussi de rendre « orphelins » un grand nombre de pays plus pauvres, où les besoins sont pourtant les plus grands.

Recommandations

7. Les donateurs doivent trouver de nouveaux moyens de faire face à la pression intérieure liée à la responsabilité, et d'obtenir des résultats. Il faut pour cela sensibiliser les citoyens et les contribuables à l'efficacité et à l'impact de l'aide, et leur expliquer pour quelles raisons les programmes de développement à long terme bien souvent ne produisent pas des résultats pratiques à court terme, spécifiquement dans certains secteurs comme la gouvernance⁶.

8. Il faut aussi que les donateurs cessent d'essayer de démontrer l'efficacité de leur propre aide. Au lieu de cela, ils devraient appuyer l'évaluation des efforts collectifs pour atteindre des résultats globaux en matière de développement, notamment les contributions mixtes des gouvernements récipiendaires et d'autres acteurs nationaux. Le cas échéant, cela devrait passer par un soutien visant à renforcer

la capacité des récipiendaires d'aide à évaluer leurs propres efforts en matière de développement⁷.

9. Les donateurs devraient continuer d'utiliser des preuves concrètes sur l'impact et l'efficacité de l'aide pour orienter leurs méthodes d'affectation de leur aide. Toutefois, cette affectation ne devrait pas se limiter à un point de vue plutôt étroit des domaines où elle sera le plus efficace. Cette allocation devrait plutôt être motivée par l'objectif consistant à réduire la pauvreté dans les pays pauvres, et par l'acceptation du fait que l'aide dans des environnements instables ou dans les États qualifiés de « défaillants et de fragiles », pourrait inclure des éléments de risque mais être néanmoins fortement justifiée.

Augmenter les flux de l'aide

Nombreux sont les analystes qui prétendent que les niveaux actuels de l'aide sont bien inférieurs à ce qui serait nécessaire pour qu'ils aient un impact majeur sur les résultats du développement. Au début des années 2000, les donateurs n'ont cessé de s'engager à augmenter de façon conséquente les flux de l'aide, notamment au Sommet du millénaire de 2000, à la Conférence de Monterrey de 2002 sur le financement du développement, et au Sommet du G-8 à Gleneagles en 2005. Après quelques augmentations initiales et un engagement annoncé à grands cris par les membres du G-8, sur le doublement de l'aide à l'Afrique, il apparaît maintenant que les débours réels de l'aide n'ont pas été à la hauteur de ces engagements⁸. En fait, les niveaux de l'aide « programmable », soit l'aide disponible pour des activités de développement en cours, sont restés à peu près les mêmes depuis 2002. Bien au contraire, les chiffres de l'augmentation de l'aide font apparaître des mesures uniques d'allègement de la dette (recensées comme aide publique) et une assistance humanitaire pour les urgences. En outre, un pourcentage substantiel des augmentations de l'aide a été consacré à deux pays seulement, soit l'Iraq et l'Afghanistan.

Ainsi, pour faire face aux objectifs fixés au cours de la dernière décennie sans même parler de l'engagement pris en 1970 par les donateurs d'apporter une aide publique au développement (APD) équivalente à 0,7 % de leur PIB, il va

falloir des efforts renouvelés et exceptionnels. En fait, entre 2006 et 2007, l'APD totale des 22 membres du CAD a chuté de 0,31 % à 0,28 % de leur revenu national brut combiné⁹. Qui plus est, l'émergence des changements climatiques comme élément clé du développement, va exercer des pressions supplémentaires sur les budgets limités de l'aide. À moins que de nouvelles et importantes allocations ne soient faites, ce sont des milliards de dollars qu'il faudra détourner des programmes de réduction de la pauvreté pour les réorienter vers la « protection du climat ». Qui plus est, la volatilité et l'imprévisibilité constante des flux de l'aide sapent l'utilité d'ensemble de l'aide¹⁰.

Un certain nombre de mécanismes innovants ont été proposés à titre complémentaire de l'aide fournie par les gouvernements des pays membres du CAD. Ainsi, la mise en œuvre d'une « taxe sur les transactions de change » créerait quelque 33 milliards de dollars par an, si un très petit montant était prélevé sur les transactions de devises internationales¹¹. Les OSC et les pays en développement appuient fortement cette initiative, mais les pays du CAD ne lui apportent qu'un soutien beaucoup plus faible, particulièrement les banques centrales et les ministères des finances. Le *Groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement* a adopté un rôle important en favorisant des mécanismes innovants de financement, dont certains ont d'ailleurs déjà été mis en œuvre, notamment l'Instrument de financement international pour la vaccination (créé pour accélérer la disponibilité de fonds pour la santé et l'immunisation), le mécanisme novateur de la garantie de marché en vue de mettre au point des vaccins, et le prélèvement sur les billets d'avion qui finance en partie le programme UNITAID. Le Groupe pilote comprend la participation de 54 gouvernements, les pays du Sud, tels que le Brésil et le Chili, y jouant un rôle central. Néanmoins, la mise en application d'initiatives innovantes de financement n'en est qu'à ses premiers pas, et la génération de ressources supplémentaires reste à tout le moins modeste.

Recommandations

10. Les pays donateurs devraient respecter leurs engagements envers une augmentation de l'aide, principalement par l'allocation de ressources budgétaires à leurs programmes d'aide. Les donateurs qui ne se sont pas engagés à atteindre 0,7 % de leur INB dans certains délais, devraient le faire.

11. L'augmentation de l'aide budgétaire devrait principalement prendre la forme de nouvelles allocations à une aide programmable (développement). Cela ne devrait pas pour autant ralentir les allocations supplémentaires à l'assistance humanitaire ou à de nouvelles mesures d'allègement de la dette. Toutefois, l'allègement de la dette ne devrait pas être pris en compte dans l'atteinte des objectifs d'augmentation de l'aide.

12. En sus des allocations budgétaires supplémentaires, les acteurs en matière de développement devraient continuer de mettre en œuvre de nouveaux moyens d'augmenter le financement du développement, et analyser de façon plus minutieuse les obstacles politiques à leur adoption et à leur mise en œuvre. Plus particulièrement, les pays industrialisés devraient prendre la direction des opérations concernant la mise en place d'une taxe sur les transactions de change, à commencer par l'élaboration d'un projet pilote.

Améliorer la fourniture de l'aide : Déclaration de Paris

Quel que soit le volume de l'aide adressée aux pays en développement, d'importants progrès sont nécessaires dans la qualité de l'aide. À l'heure actuelle, le principal cadre d'amélioration de la fourniture de l'aide est la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005, laquelle aborde les questions de la participation, de l'harmonisation, de l'alignement, des résultats et de la responsabilité mutuelle, et est endossée par de nombreux donateurs bilatéraux, institutions multilatérales et gouvernements récipiendaires.

Bien que cette Déclaration de Paris ne soit que le début d'un processus à long terme, et qu'il soit trop tôt pour en évaluer son impact, certains

problèmes ont déjà surgi. Par exemple, elle a été critiquée pour ne pas suffisamment reconnaître les questions liées à l'égalité entre les sexes ni le rôle des organisations de la société civile comme acteurs du développement de leur propre droit. Nombre de donateurs ne sont pas disposés à modifier la façon dont ils fonctionnent et ne mettent en œuvre ces dispositions que très lentement. L'*Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* de 2008 a révélé que les donateurs doivent diminuer l'accent qu'ils mettent sur la visibilité de leurs propres efforts et leur utilisation de l'aide liée; qu'il leur faut être davantage disposés à avoir recours aux systèmes d'autres pays plutôt qu'aux leurs; qu'ils doivent déléguer davantage de pouvoir décisionnel depuis leur capitale nationale à leur personnel sur le terrain, et augmenter la prévisibilité du flux de leur aide. L'évaluation avance par ailleurs un certain nombre de recommandations concernant les gouvernements récipiendaires d'aide, notamment qu'ils devraient assumer un rôle de leadership plus actif dans l'alignement de l'aide, sa coordination et son harmonisation, en plus de partager la responsabilité du développement avec d'autres niveaux de gouvernement, pouvoirs législatifs, organismes de la société civile et aussi le secteur privé¹².

La Déclaration de Paris repose sur une vision centrale selon laquelle les pays en développement assument l'élaboration de leurs politiques de développement national et stratégies y afférentes, et où les donateurs harmonisent leur aide conformément à ces politiques et stratégies. Toutefois, cette formulation de « partenariat au développement » entre des pays et donateurs surestime la capacité des donateurs à s'entendre, et aussi leur volonté à abandonner une certaine influence sur les orientations politiques et les modèles de développement. Elle ne fait que survoler les complexités des processus politiques nationaux et les intérêts bien souvent concurrentiels des parlementaires, groupes de la société civile et gouvernements centraux et locaux. Bien qu'il soit possible (au Nord comme au Sud) d'en arriver à un vaste consensus national sur des principes de développement généraux (tels que le respect des droits de la personne ou des processus démocratiques), le contenu réel et les détails d'une politique et d'une stratégie de développement au niveau national sont susceptibles d'être fortement contestés. La Déclaration de Paris repose sur

un point de vue simpliste de la prise en charge, qui sous-entend que l'on peut arriver facilement à une politique gouvernementale par un processus démocratique faisant appel à la participation populaire, de laquelle le résultat sera largement accepté comme étant légitime. Dans la réalité, l'élaboration de la politique et le processus démocratique – peu importe où ils se produisent – sont beaucoup plus compliqués que cela¹³.

L'accent que met la Déclaration de Paris sur l'alignement et l'harmonisation des donateurs entraîne aussi une contradiction inhérente potentielle. Ce document insiste sur le fait que les donateurs devraient se débarrasser de leurs approches et politiques différentes en matière de développement et adopter plutôt des processus et positions communs. Toutefois, si les donateurs s'entendent sur la politique qu'un pays devrait suivre, le pays récipiendaire a bien peu d'autres choix que celui d'adopter cette politique, quelles que soient ses préférences, du fait que sa capacité à choisir l'aide qu'il juge pertinente est largement diminuée. L'harmonisation et l'alignement peuvent donc mener au risque de saper la prise en charge nationale, ce qui pourrait même accroître les déséquilibres de pouvoirs actuels entre les donateurs et les récipiendaires d'aide. Qui plus est, du fait que les donateurs ne savent pas à l'avance ce qui sera efficace (en fait, ils ont bien souvent eu tort par le passé), il pourrait donc être très risqué de « mettre tous ses œufs dans le même panier » en s'harmonisant autour d'une seule approche.

Recommandations

13. Les donateurs devraient reconnaître les risques ainsi que les avantages inhérents à l'harmonisation et à l'alignement, et être davantage réceptifs à leurs contradictions éventuelles et à la possibilité de saper la prise en charge. Davantage d'analyses devraient être entreprises sur des situations où ces processus ont eu lieu ou non, et sur les répercussions sur la prise en charge.

14. Les acteurs du développement devraient mieux comprendre la question de la prise en charge nationale. Pour commencer, cela passe par l'acceptation du principe de la prise en charge démocratique et la véritable participation des parlements, des groupes de la société civile

et d'autres acteurs dans l'élaboration de stratégies de développement nationales.

15. Une meilleure compréhension de la prise en charge passe par l'acceptation du fait qu'il est peu probable qu'il y aura consensus sur la « bonne » stratégie de développement nationale et que la prise en charge de la politique et de la stratégie nationales sera probablement contestée. Ainsi, les donateurs doivent prendre en considération les politiques lors de l'évaluation des prétentions de légitimité du processus d'élaboration des politiques par un gouvernement.

Promouvoir la Déclaration de Paris : le Programme d'action d'Accra

Un grand nombre d'acteurs du Sud sont convaincus que la Déclaration de Paris est à court de légitimité du fait qu'au départ elle a été conçue -- et qu'elle est dirigée -- par les donateurs, alors que les pays en développement n'ont fait leur entrée dans ce processus que par la suite. Les analystes prétendent quant à eux que les réformes prévues dans le cadre de la Déclaration de Paris ne sont rien d'autre que du « rafistolage », et qu'il est fort peu probable que cette Déclaration et le CAD procèdent à la refonte majeure et indispensable de l'architecture du développement.

Les adhérents de la Déclaration de Paris avancent toutefois un point de vue bien différent : malgré ses limites, elle constitue un point de départ important en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide. Dans le cadre des préparatifs du Forum de haut niveau d'Accra, les donateurs, les gouvernements récipiendaires d'aide et les groupes de la société civile ont consacré énormément d'énergie et de ressources à l'examen de la Déclaration de Paris et à l'analyse de la procédure à suivre pour apporter de meilleurs résultats aux pays en développement. Cette réunion devrait en arriver à une décision sur un « Plan d'action d'Accra » (PAA) qui énoncera d'autres ententes et mesures sur l'efficacité de l'aide, notamment les nouvelles mesures indispensables pour répondre aux objectifs actuels de 2010 de la Déclaration de Paris.

La dernière ébauche du PAA donne une forte indication de l'entente que les participants au

Forum de haut niveau concluront¹⁴. Elle réagit aux variations du contexte international qui ont eu lieu depuis la signature en 2005 de la Déclaration de Paris, ainsi qu'aux préoccupations constantes sur les pratiques des donateurs. Par exemple, elle fait référence à l'émergence d'un nombre croissant d'acteurs du développement, y compris les pays à revenu intermédiaire et les fonds globaux, reconnaissant ainsi l'expérience précieuse qu'ils apportent. Cependant, elle propose de réduire la fragmentation de l'aide causée par le trop grand nombre d'acteurs, entre autres par la poursuite des travaux sur la « division du travail » entre les donateurs au niveau des pays et à l'échelle internationale. Cette ébauche demande également que davantage de progrès soient faits sur le déliement de l'aide, et aussi que les donateurs « modifient la nature des conditionnalités » en tirant des conditions des politiques de développement des pays partenaires.

Cette ébauche finale du PAA semble par ailleurs prendre en considération quelques-unes des recommandations avancées par des organismes connexes importants, comme le *Groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide*. Ainsi, elle avance que les gouvernements des pays en développement travailleront de façon plus étroite avec les parlements et les autorités locales, et que tous les acteurs accentueront leur collaboration avec les OSC en tant « que véritables acteurs indépendants du développement ».

Malgré cette proposition d'amélioration au processus de la Déclaration de Paris, il faut s'attendre à ce que la version finale du PAA comprenne des lacunes dans des domaines critiques. Il semble en effet y avoir bien peu de mouvement dans le secteur clé de la prise en charge, particulièrement en ce qui a trait à ses dimensions politiques. Plusieurs groupes ont d'ailleurs avancé de virulentes critiques du PAA¹⁵. Pour le Groupe consultatif sur les OSC et l'efficacité de l'aide, qui coordonne la participation des OSC au processus d'Accra, le PAA n'aura un véritable sens que s'il inclut d'une part de nouvelles cibles et d'autre part un véritable engagement envers des délais; de plus, il avance que la section sur la conditionnalité est faible, que les donateurs ne sont pas encore prêts à mettre fin aux conditions politiques qu'ils imposent, et que le PAA n'aborde pas de façon pertinente le secteur de

la responsabilité mutuelle¹⁶. Il est fort probable qu'à l'issue de la réunion d'Accra, les gouvernements des pays en développement et les acteurs de la société civile continueront de penser que les pays donateurs et les institutions ne font pas suffisamment de progrès relativement à leurs engagements de Paris et, spécifiquement, qu'ils sont insuffisamment préparés pour lâcher le contrôle qu'ils ont sur le programme de politique en matière de développement.

Recommandations

16. La version finale du PAA devrait être considérée comme faisant partie d'un processus continu d'efforts intensifiés pour améliorer l'efficacité de l'aide. Les éléments du PAA faisant appel à de plus grands engagements devraient être clairement indiqués, particulièrement ceux qui ne traduisent pas de façon adéquate le programme pour le changement des pays en développement.

17. Les omissions et autres lacunes du PAA, ainsi que les questions sur lesquelles les participants au FHN d'Accra n'ont pu en arriver à une entente, devraient être reconnues. De nouvelles mesures devraient être précisées pour combler ces lacunes, notamment d'autres engagements sur la prise en charge, la conditionnalité, le déliement de l'aide et la responsabilité mutuelle.

18. Les processus et dialogues faisant appel à plusieurs intervenants (tels que le Groupe consultatif sur les OSC et l'efficacité de l'aide) sont essentiels pour garantir qu'une diversité d'opinions et d'expertise est représentée aux forums non officiels et officiels qui discutent de l'efficacité de l'aide. Ce dialogue et ces processus devraient toutefois être permanents. Les pays donateurs et les gouvernements partenaires devraient continuer d'apporter leur soutien (en ressources humaines, financières et non financières) à de tels processus.

Les réformes au-delà de la Déclaration de Paris : participation au financement du développement

La forte participation de donateurs, de pays en développement et de groupes de la société

civile au processus d'Accra a comme jamais auparavant mis fortement l'accent international sur l'efficacité de l'aide et a accru les chances de résultats qui, à long terme, s'avéreront bénéfiques aux pauvres. Cet accent a toutefois eu une conséquence malheureuse : il a détourné l'attention d'autres processus politiques importants qui sont indispensables aux intérêts des pays en développement, notamment les débats politiques qui vont au-delà de l'aide et qui prennent en compte la vaste gamme des questions de financement du développement pertinentes aux pays pauvres. Plusieurs pays en développement s'inquiètent de la dépendance à long terme sur l'aide et cherchent à financer leur développement par d'autres moyens, entre autres en mobilisant des ressources nationales et en augmentant les économies, en maximisant les revenus tirés des exportations ou ayant accès aux marchés de capitaux internationaux.

Le financement du développement (FdD) des NU constitue un forum clé pour discuter des politiques en la matière. La première réunion du FdD en 2002 a traité d'un programme exhaustif, et a débouché sur le Consensus de Monterrey qui propose que des mesures soient prises dans six domaines -- ressources financières intérieures, investissement étranger direct et flux de capitaux privés, allègement de la dette, coopération financière et technique internationale, commerce, et enjeux systémiques. La réunion de Doha, en novembre 2008, examinera la mise en application des ententes conclues dans chacun de ces domaines, ainsi que les enjeux qui ont surgi depuis la réunion de Monterrey.

À l'instar du Forum de la coopération au développement, le FdD fait allusion à la large participation de la société civile et du secteur privé, laquelle vient s'ajouter à celle des gouvernements du Sud et du Nord, et des institutions clés comme la Banque mondiale, le FMI et l'OMC. En raison de cette vaste participation, le FdD est considéré par un grand nombre comme étant un processus beaucoup légitime que la Déclaration de Paris et le processus d'Accra qui sont la houlette du CAD.

Toujours à l'image du FCD, le FdD garantit que l'aide est prise en considération dans le large contexte de l'efficacité de l'aide, et comprend un accent particulier sur la cohérence politique, notamment la nécessité pour les donateurs de

faire davantage attention à l'impact sur le développement de leurs politiques qui ne sont pas liées à l'aide. Cela concerne en particulier le commerce et les subventions agricoles qui peuvent facilement miner les avantages de l'aide que fournissent les donateurs. Ces questions, et les six thèmes du FdD, laissent entendre que les discussions qui ciblent uniquement l'aide, comme celles qui auront lieu à Accra, sont peu susceptibles de déboucher sur des améliorations globales de l'efficacité du développement. Il faut donc que le FdD soit mieux ciblé, fasse plus appel à la participation et entraîne davantage de débats.

Recommandations

19. Les acteurs du développement, y compris les gouvernements du Nord et du Sud, devraient prendre un engagement plus fort envers le processus de financement du développement, et assurer une représentation au niveau le plus élevé à la réunion de Doha. Ils devraient aussi lier de façon plus évidente la Déclaration de Paris aux processus plus larges du FdD. Les résultats d'Accra devraient être conçus de façon à alimenter directement la réunion de Doha et le processus du FdD.

20. Les participants à la réunion d'Accra devraient mettre l'aide en perspective et tenir compte du fait qu'elle n'est que l'un des nombreux moyens permettant de financer le développement – mais pas toujours le plus important.

21. Les donateurs devraient renouveler leurs engagements, avec des cibles mesurables, pour une plus grande cohérence entre leurs politiques en matière d'aide et celles d'autres, garantissant qu'ils ne travaillent pas à contre-courant.

Le présent document a été publié par l'Institut Nord-Sud, et rédigé par Stephen Brown (professeur agrégé, Université d'Ottawa, et attaché de recherche à l'Institut Nord-Sud), et Bill Morton (chercheur supérieur à l'Institut Nord-Sud).

Notes

¹ L'Institut Nord-Sud reconnaît l'appui généreux de l'Agence canadienne de développement International.

² Le présent document de recherche s'appuie sur des présentations et documents de la conférence *L'aide est-elle efficace?*, que l'on peut consulter à <http://www.nsi-ins.ca/francais/events/aid.asp>. Un rapport de synthèse sur les principaux points soulevés dans les présentations et lors des discussions se trouve au même endroit.

³ Cette section et la suivante s'inspirent de la présentation de Amar Bhattacharya à la conférence *L'aide est-elle efficace?*

⁴ Cette section s'appuie sur la présentation de Roger Riddell à la conférence *L'aide est-elle efficace?*, et sur le document *Assessing and Measuring the Impact of Aid: Evidence Challenges and Ways Forward*, commandé par le Advisory Board for Irish Aid (ABIA), entrepris par Oxford Policy Management, que l'on peut consulter à l'adresse :

http://www.abia.gov.ie/uploads/meas_%20imp_%20web.pdf.

⁵ Les travaux susmentionnés de Riddell comportent une discussion détaillée de l'évaluation de l'impact des « grandes questions ».

⁶ Pour une discussion plus approfondie de la façon dont les donateurs devraient gérer la pression politique intérieure pour les résultats et la responsabilité, voir le programme de recherche de ABIA/Overseas Development Institute, intitulé *Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction*, à l'adresse :

http://www.odi.org.uk/PPPG/politics_and_governance/what_we_do/Politics_aid/Governance_Aid_Poverty.html.

⁷ Cette recommandation s'inspire des travaux cités à la note 3 ci-dessus.

⁸ Cette section s'inspire également de la présentation d'Amar Bhattacharya à la conférence *L'aide est-elle efficace?*

⁹ Voir :

http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.html.

¹⁰ Pour une discussion sur la volatilité de l'aide et les autres flux de ressources, voir la présentation de Sunday Khan à la conférence *L'aide est-elle efficace?*

¹¹ Voir Schmidt, Rodney, 2007, *The Currency Transaction Tax: Rate and Revenue Estimates*, à l'adresse : http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/CTT_%20revenue.pdf

¹² Voir Wood, Bernard et al, *Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, à :

http://www.diis.dk/graphics/Subweb/paris_evaluation_web/files/pages/french.html.

¹³ Pour une discussion détaillée des questions touchant l'appropriation, voir les documents produits par le Global Economic Governance Programme (University of Oxford), soit : *Negotiating Aid: African strategies for dealing with donors*, que l'on peut

consulter à l'adresse :

<http://www.globaleconomicgovernance.org>.

¹⁴ Ce document fait référence à l'ébauche finale du PAA du 25 juillet 2008, disponible à :

<http://www.accrahlf.net>.

¹⁵ En plus de la critique suivante, voir aussi South Centre, 2008, *Comments on the 3rd HLF on Aid Effectiveness' Final Draft of the AAA*, disponible à :

www.southcentre.org.

¹⁶ Voir www.betteraid.org.