



부산 세계개발원조총회

**4<sup>e</sup> Forum à Haut Niveau  
sur l'Effacité de l'Aide**

29 nov – 1<sup>er</sup> déc 2011, Busan, Corée

# PROGRÈS SUR LA VOIE DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE : QUE DISENT LES FAITS ?

Talaat Abdel-Malek et Bert Koenders, Co-Présidents du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide

octobre 2011

**E**n 2005, les ministres de pays développés et en développement et les responsables d'organisations internationales ont entériné un accord capital visant à rehausser l'efficacité du développement : la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cette dernière est le fruit d'un consensus grandissant autour de l'idée que donateurs et pays en développement doivent revoir leurs modalités d'acheminement et d'utilisation de l'aide de telle sorte que celle-ci produise davantage de résultats, et de meilleure qualité, en termes de développement – et ainsi renforcer leur contribution à la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. Une des caractéristiques distinctives de la Déclaration de Paris est que ses signataires s'engagent à se rendre compte mutuellement de l'application sur le terrain des principes qui la sous-tendent, au moyen d'un ensemble d'indicateurs précis assortis d'objectifs-cibles à atteindre en 2010.

À Busan, au quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (29 novembre – 1er décembre 2011), la communauté internationale devra répondre à la question suivante : l'aide est-elle aujourd'hui mise en œuvre de façon plus efficace qu'en 2005 ?

Incontestablement, des progrès ont été accomplis, mais, globalement, les donateurs et les pays en développement n'ont pas atteint les objectifs qu'ils s'étaient fixé pour 2010. Les constats qui se dégagent des exercices de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris donnent à réfléchir. En dépit de l'adoption en 2008 du Programme d'action d'Accra en vue d'accélérer les progrès à travers un regain d'attention à l'appropriation locale, des partenariats plus ouverts ainsi qu'une redevabilité et une transparence accrues autour des résultats du développement, les avancées obtenues en 2010 n'étaient, dans la plupart des cas, toujours pas à la hauteur des engagements souscrits dans la Déclaration de Paris. Les faits n'en confirment pas moins la pertinence persistante des principes inscrits dans la Déclaration, lesquels sont importants pour le développement, sont applicables dans des contextes nationaux variés, et restent valables pour différentes sources de financement du développement. Dans ces conditions, à Busan, un objectif pourrait et devrait être de mobiliser une adhésion plus profonde des sphères politiques – qui débouche sur des mesures concrètes à mettre en œuvre.

## Principes pour une aide – et un développement – efficace

Les principes inscrits dans la Déclaration de Paris s'appuient sur des décennies d'expérience et ont fourni une base pour l'établissement de normes mondiales en matière de coopération pour le développement, la diffusion de bonnes pratiques ayant déjà fait leurs preuves dans des organismes donateurs et des pays en développement, et la promotion d'une conception partagée et d'un cadre commun pour des réformes plus poussées. À travers l'établissement de normes et la légitimisation de bonnes pratiques, ils ont favorisé une plus grande transparence et atténué la mainmise des donateurs sur l'aide. À une échelle encore plus large, l'application des principes de la Déclaration de Paris a contribué à l'instauration de partenariats de meilleure qualité, plus constructifs, entre pays en développement et donateurs.

Cela dit, ces principes ne valent pas seulement pour l'aide. L'expérience des pays en développement qui les ont mis en pratique montre que leur application a permis non seulement d'améliorer la gestion de l'aide mais aussi de renforcer des fonctions essentielles de l'État, par exemple à travers une amélioration de la gestion de l'ensemble des dépenses publiques, des modalités de passation des marchés et du respect des obligations de comptes. Les éléments ressortant de l'évaluation indépendante donnent à penser que les efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide ont surtout eu un impact au niveau des institutions et, par ricochet des résultats du développement, mais que leur contribution à la satisfaction des besoins des populations les plus pauvres est restée plus limitée.

Les principes inscrits dans la Déclaration de Paris ont été adaptés par un nombre toujours plus important d'acteurs, y compris la société civile et les parlements, à des besoins et situations spécifiques. Si l'aide n'est qu'une des nombreuses sources de financement pouvant être mises au service du développement au niveau des pays, l'expérience atteste aussi de la pertinence de ces principes pour une vaste gamme d'activités à l'appui du développement, y compris la coopération Sud-Sud. Ces principes ont aussi permis à un éventail plus large de points de vue de s'exprimer. C'est ainsi que le groupe G7+, qui réunit des États fragiles et des pays affectés par un conflit, assure aujourd'hui la conduite d'un dialogue international visant à définir des normes et des approches pour l'engagement international dans les situations de fragilité.

L'évolution de la nature et de la qualité des partenariats, au niveau des pays en développement et à l'échelle mondiale, a conduit à une demande accrue d'informations sur les résultats, les processus de développement et le rôle de l'aide s'est elle aussi accrue. La Déclaration de Paris, avec l'importance qu'elle assigne au suivi et à l'évaluation, a contribué à générer un volume plus grand d'informations de meilleure qualité, jetant ainsi les bases d'une amélioration de la redevabilité. Au total, 78 pays en développement ont accepté de participer à l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en 2011 – chiffre en nette augmentation par rapport aux 55 pays qui y ont pris part en 2008 et plus encore par rapport aux 34 couverts en 2006. De même, 22 pays ont participé à l'évaluation indépendante de la Déclaration de Paris. Cette participation croissante – sur la base du volontariat – témoigne de l'importance que les pays attachent à un dialogue structuré, fondé sur l'observation des faits, autour de l'efficacité de l'aide. Pour certains, l'enquête a constitué une occasion inédite de recueillir et de transmettre des informations nationales sur la nature et la qualité des apports d'aide.

## Des progrès, mais plus lents que prévu

Les données recueillies sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris mettent en évidence des progrès, mais l'ampleur et le rythme de ces derniers restent inférieurs à ce qu'on escomptait en 2005.

L'évaluation reconnaît la difficulté de certains objectifs-cibles fixés pour 2010 et conclut que les échéances pour certains d'entre eux n'étaient pas réalistes. En effet, les changements préconisés dans la Déclaration de Paris sont, pour la plupart, profonds, et leur concrétisation requiert un engagement et des efforts soutenus – mais il y est aussi confirmé que le calendrier d'ensemble envisagé pour ces objectifs reste pertinent.

De l'Enquête 2011, qui couvrait 78 pays, il ressort que, sur les 13 objectifs-cibles convenus pour 2010, un seulement a été atteint à l'échelle mondiale – celui relatif à la coordination des apports de coopération technique – et de peu. Cela dit, des progrès considérables ont aussi été accomplis vers les 12 autres objectifs-cibles.

Les avancées vers les cibles convenues pour 2010 sont fonction des efforts déployés par les différents donateurs et pays en développement pour honorer leurs engagements respectifs. Or, on observe à cet égard des divergences considérables, aussi bien entre donateurs qu'entre pays en développement. Les réformes ont eu d'autant plus d'impact dans les pays qui ont élaboré, pour tenir leurs engagements, des plans d'action fondés sur leurs propres besoins, leur situation spécifique et leurs propres priorités en matière de développement.

## Faire bouger les choses – plus difficile pour les donateurs que pour les pays en développement

Les progrès enregistrés dans la mise en œuvre du programme d'action défini dans la Déclaration de Paris restent certes graduels et inégaux, mais il se trouve, parmi les donateurs comme parmi les pays en développement, des modèles dont les accomplissements méritent d'être salués. Les éléments d'information recueillis dans les 12 États fragiles qui ont participé à l'enquête mettent en évidence les défis particuliers auxquels sont confrontés ces pays pour améliorer la qualité de leurs stratégies, politiques et systèmes nationaux. Les données d'observation montrent par ailleurs que la coordination entre donateurs reste souvent limitée précisément lorsqu'il est le plus nécessaire d'œuvrer à des objectifs communs, et que le leadership défaillant des autorités nationales et leur manque de capacités deviennent une excuse pour recourir, sans aucun souci de coordination, à des approches placées sous la conduite des donateurs. En outre, alors que remédier à la fragilité requiert un engagement à long terme, au mépris des bonnes pratiques, l'horizon utilisé par les donateurs pour la programmation de leurs activités n'excède habituellement pas trois à cinq ans, et les engagements de financement ne couvrent souvent pas plus d'un an seulement.

La Déclaration de Paris représente un « pacte » entre donateurs et pays en développement. Ainsi, les bénéficiaires de l'aide s'y engagent, d'un côté, à améliorer leurs systèmes de gestion des finances publiques et les donateurs, de l'autre, à utiliser davantage ces systèmes pour l'acheminement de leur aide. À de nombreux égards, les changements requis

étaient plus difficiles à mettre en œuvre pour les pays partenaires que pour les gouvernements et organismes donateurs – l'ampleur des réformes à opérer nécessitait beaucoup plus que de simples ajustements administratifs. Néanmoins, plus du tiers des pays en développement ont nettement amélioré et renforcé leurs institutions publiques et leurs procédures.

En dépit de ces avancées durement acquises, on constate que les systèmes améliorés mis en place par les pays en développement ne sont pas forcément utilisés par les donateurs pour l'acheminement de l'aide. Souvent, la crainte d'une mésutilisation des fonds et le manque de confiance dans les systèmes des pays partenaires incite les donateurs à préférer éviter tout risque fiduciaire plutôt que gérer un éventuel risque.

Lorsque les obligations des donateurs en matière de notification et de redevabilité ne sont pas alignées sur les cadres de performance des pays en développement, cela risque de saper l'appropriation, les capacités et la reddition domestique de comptes dans ces pays. Les donateurs ont aussi du mal à harmoniser leurs méthodes de travail, à « s'associer » pour des activités telles que les travaux d'analyse, ou à communiquer des informations sur leurs apports futurs d'aide aux gouvernements des pays en développement. Les politiques internes, les cadres juridiques, les facteurs institutionnels d'incitation et les problèmes de capacité continuent de faire obstacle à des améliorations sur ces points au sein des organismes donateurs.

Les efforts d'amélioration du soutien apporté par les donateurs au renforcement des capacités ont eux aussi été plus ou moins satisfaisants. L'objectif-cible voulant que 50 % des activités de coopération technique donnent lieu à une coordination (qui sert d'indicateur du degré de coordination des efforts déployés par les donateurs à l'appui des objectifs de renforcement des capacités des pays en développement) est le seul à avoir été atteint. Cela dit, les pays en développement voient souvent dans la coopération technique un processus piloté par les donateurs. À titre d'exemple, et les chiffres l'attestent, la coopération technique est, de toutes les formes d'aide émanant des donateurs bilatéraux, celle qui est le plus fréquemment liée. Le soutien des donateurs en faveur du renforcement des capacités doit être mieux conçu afin de répondre aux besoins et priorités définis par les pays eux-mêmes et de privilégier l'obtention d'effets à plus long terme. Pour qu'il en aille ainsi, encore faut-il que les pays en développement inscrivent dans une démarche stratégique le recensement et l'exposé de leurs besoins en matière de renforcement des capacités, mettent en place des dispositifs institutionnels appropriés et exercent un leadership politique suffisant pour veiller à ce que le soutien des donateurs réponde à leurs besoins prioritaires. Or, à ce jour, peu d'entre eux l'ont fait.

## La volonté politique, un facteur clé pour le succès du programme de réforme

Comme on a pu le constater au cours des cinq dernières années, les donateurs et les pays en développement qui ont réussi à opérer des transformations dans leurs modes d'acheminement et d'utilisation de l'aide se sont généralement appuyés pour ce faire sur une dynamique politique. Lorsque les progrès ont au contraire été moins prononcés, c'est souvent parce que les réformes ont été regardées comme une affaire technique. Une ferme volonté politique de poursuivre la remise à plat – souvent difficile – des comportements est fondamentale pour mener à bien cette entreprise encore inachevée, qui peut avoir une incidence réelle sur la vie des populations pauvres des pays en développement.

## Sept enseignements pour l'action future de coopération pour le développement

Le Forum de haut niveau de Busan offre aux décideurs des pays développés et en développement – acteurs de l'État, responsables d'organisations internationales, parlementaires ou représentants d'organisations de la société civile ou d'entités du secteur privé – l'occasion de s'accorder sur un cadre pour la coopération mondiale qui optimisera les avancées vers les Objectifs du millénaire pour le développement et favorisera l'émergence d'un pacte mondial pour un développement efficace à l'horizon de 2015 et au-delà. Dans cette optique, il convient de tenir compte d'un certain nombre d'enseignements importants :

- 1. Le développement – et la coopération pour le développement – doivent s'inscrire dans le cadre de partenariats ouverts aux niveaux mondial et national.** La Déclaration de Paris a certes favorisé une convergence de vues autour d'un projet commun entre un grand nombre de pays en développement et de donateurs, mais d'autres acteurs – à commencer par ceux intervenant dans la coopération Sud-Sud – jouent un rôle de plus en plus important sur la scène de la coopération pour le développement. Les associer activement à la définition du programme d'action dans le domaine de la coopération pour l'après-Busan garantira un processus plus ouvert, fondé sur des principes partagés et couvrant un éventail plus large et un volume plus conséquent de ressources et d'activités au service du développement.
- 2. Les principes énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra doivent être réaffirmés.** L'expérience montre que ces principes sont pertinents face aux défis auxquels sont confrontés les pays en développement. Elle donne aussi à penser que leur application plus systématique pourrait accroître encore l'impact de la coopération pour le développement sur la pauvreté et sur la durabilité du développement. Les approches de la mise en œuvre de ces principes devront être en permanence affinées et adaptées pour tenir compte de la diversification des formes de coopération pour le développement et des acteurs, publics et privés, de cette dernière et pour répondre à des priorités spécifiques liées à des contextes particuliers, par exemple dans les États fragiles ou les pays à revenu intermédiaire. Intégrer ces approches dans les stratégies et plans d'action nationaux constitue un moyen d'ancrer les engagements souscrits à l'échelle mondiale dans les réalités locales.

3. **L'investissement dans le développement comporte des risques ; les résultats souhaités ne seront pas toujours atteints, surtout lorsque les capacités et les systèmes locaux sont déficients.** Toutes les parties prenantes doivent accepter les risques inhérents au développement et rechercher des moyens appropriés de les partager et de les atténuer à travers des partenariats éprouvés au lieu de tenter de les éviter. Les donateurs doivent avoir davantage recours aux structures et institutions locales pour l'acheminement de l'aide et inscrire leurs efforts de renforcement des capacités, de nature souvent diffuse et donc difficiles à mesurer, dans une optique à plus long terme.
4. **Des dispositifs globaux de reddition de comptes sont indispensables pour l'émergence de solides partenariats pilotés par les pays.** L'expérience accumulée montre que le suivi et l'évaluation des engagements internationaux peuvent créer et entretenir une incitation à honorer ces engagements. Intensifier la surveillance et la pression des pairs peut relancer la dynamique de changement. Le recentrage des processus mondiaux sur les fonctions essentielles d'apprentissage et de reddition de comptes contribuera à renforcer les incitations à la réforme dans les différents pays et les organismes de développement.
5. **Les autorités des pays en développement doivent consolider les capacités des principales institutions du secteur public et parties prenantes, notamment à travers l'instauration d'un dialogue entre l'État et les citoyens.** Cela implique qu'elle s'investissent systématiquement d'un rôle central en fixant des priorités claires, en déterminant les stratégies à suivre et en veillant à l'exécution efficace des activités tout en continuant à encourager les donateurs à œuvrer aux priorités convenues. Des politiques et des institutions efficaces non seulement améliorent la contribution de l'aide mais concourent aussi à faire en sorte que toutes les ressources déployées aient un impact plus important et plus durable sur les conditions de vie des populations. Les résultats seront d'autant meilleurs qu'une plus grande attention sera prêtée à la lutte contre la pauvreté et à l'instauration d'une croissance sans exclus, à l'accélération des efforts d'amélioration de la reddition intérieure de comptes, à la lutte contre la corruption et à la mise en place d'un environnement propice à la participation des citoyens.
6. **L'obtention de résultats pérennes sur la voie du développement appelle l'application dans le secteur public de méthodes de gestion davantage axées sur les résultats.** Cela implique de mettre en place des systèmes plus performants pour cibler, suivre et faire connaître les résultats du développement ainsi que de renforcer la transparence et les obligations de comptes quant à l'emploi des ressources et aux résultats obtenus. L'utilisation plus systématique des cadres existants dans les pays pour le suivi et la notification des accomplissements au regard des objectifs de développement convenus, d'une part, favoriserait une prise de décision efficace dans les pays en développement et, d'autre part, encouragerait les donateurs à s'appuyer plus largement sur les données produites par ces pays.
7. **Les donateurs doivent tenir la promesse qu'ils ont faite de modifier leurs politiques et leurs pratiques.** Pour nombre d'entre eux, cela suppose de lever les obstacles structurels qui empêchent les organismes d'aide d'accroître la prévisibilité à moyen terme des apports, de privilégier l'efficacité et la réduction de la fragmentation dans les décisions d'affectation et d'utiliser plus systématiquement les systèmes des pays en développement pour l'acheminement de l'aide. Un déliement accru de l'aide – en particulier de la coopération technique – améliorerait par ailleurs la rentabilité des sommes dépensées, et renforcerait le sentiment d'appropriation dans les pays en développement.

## Pour en savoir plus

- Wood, B. et al. (2011), Évaluation de la Déclaration de Paris, Rapport Final, Phase 2, The Danish Institute for International Studies, Copenhague. (<http://pd-website.inforce.dk>)
- OCDE (2011), Efficacité de l'aide 2005-10 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, OCDE, Paris. (<http://www.oecd.org/dac/pdsurvey>)
- The Reality of Aid (2011), Democratic Ownership and Development Effectiveness: Civil society perspectives on progress since Paris, IBON, Quezon City. (<http://www.realityofaid.org>)



부산 세계개발원조총회  
**4<sup>e</sup> Forum à Haut Niveau  
 sur l'Efficacité de l'Aide**  
 29 nov – 1<sup>er</sup> déc 2011, Busan, Corée