



Le rendez-vous d'Accra : réformer le « non-système » mondial de financement du développement

par Helmut Reisen, Centre de développement de l'OCDE

- ◆ L'architecture internationale du financement du développement se complique avec l'arrivée de nouveaux acteurs et instruments.
- ◆ Les doublons entre donneurs, la dérive des objectifs des projets en cours (« *mission creep* ») et l'érosion de leur impact remettent en question l'efficacité de l'aide.
- ◆ Des mesures spécifiques concernant les contributions multilatérales aux objectifs du Millénaire pour le développement pourraient élargir la responsabilité des acteurs et réduire la complexité du processus

Ministres, agences bilatérales et multilatérales de développement, bailleurs de fonds et représentants de la société civile de plus d'une centaine de pays convergeront à Accra (Ghana) le 2 septembre 2008 pour le troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. L'objectif déclaré : réformer l'appropriation et rendre l'aide plus transparente, plus responsable et davantage axée sur les résultats¹. Ironie de l'histoire, le Ghana – un « chouchou » des bailleurs –, croule sous les propositions d'aide et les discussions et vient de négocier une « trêve » annuelle des missions, offrant ainsi deux mois de répit à son gouvernement avant la présentation du budget au parlement.

La multiplication des donneurs et des canaux d'acheminement rend l'aide de plus en plus complexe. Selon des estimations du secrétariat du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD), 38 pays ont eu à composer avec au moins 25 donneurs (multilatéraux et CAD) en 2005-06². De nouveaux bailleurs officiels, pour l'essentiel des pays asiatiques consommateurs de pétrole et de nouvelles puissances pétrolières, entrent en scène. Le secteur privé n'est pas en reste : programmes mondiaux et organisations non gouvernementales, organisations caritatives et entreprises commerciales privées font désormais partie du « non-système » mondial de financement du développement – aux côtés des « anciens » donneurs bilatéraux et multilatéraux.

Pourtant, les administrations des pays bénéficiaires sont débordées par le nombre d'interlocuteurs ; de plus, les fonctionnaires compétents restent rares, ils sont régulièrement débauchés par les donneurs, et, dans tous les cas, ils sont détournés de leur mission première qui est de travailler au développement sur le terrain et non de concourir aux discussions. Dans leur analyse de l'impact de la fragmentation de l'aide sur la qualité de l'administration des pays bénéficiaires, Knack et Rahman (2007) constatent l'érosion qualitative du service public³. S'appuyant sur la procédure formelle adoptée par les donneurs d'embaucher des fonctionnaires locaux pour gérer des projets, ils présumant que plus un donneur s'impliquera dans de nouveaux projets dans un pays donné, moins il embauchera de fonctionnaires locaux.

La prolifération des bailleurs, de procédures et des instruments rend toute l'architecture du financement du développement délicate à gérer. Alors que le nombre de projets bilatéraux s'est littéralement envolé en dix ans, passant de 10 000 à 80 000, et que le besoin d'harmonisation est criant, le forum d'Accra risque de négliger une autre réforme essentielle – celle de la bureaucratie du système multilatéral.

L'appropriation véritable et l'efficacité de l'acheminement de l'aide, au cœur de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, imposent une cartographie préalable de l'architecture multilatérale du financement du développement. Il s'agit de repérer les domaines à consolider, de remédier à la fragmentation et au manque de coordination à l'échelon national, et d'identifier les avantages comparatifs des agences multilatérales pour redistribuer les rôles. Cette cartographie permettra d'identifier les doublons – d'où une réduction des attributions multilatérales ou des propositions de consolidation –, les rivalités – d'où une clarification des rôles –, et les défauts de coordination – avant élaboration et introduction d'une nouvelle structure de coordination.

De toute évidence, les initiatives multilatérales pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) approuvés par les États membres des Nations unies en 2000 – et qui restent hors de portée de bon nombre de pays – se chevauchent et font doublon, entraînant dépenses indues et inefficacité. La duplication des allocations aux pays par les banques de développement multilatérales et régionales semble plus importante que par le passé, en particulier en Asie centrale. En s'appuyant sur les informations officielles des agences multilatérales, le tableau 1 décrit ces relations entre agences, OMD et objectifs déclarés.

Au-delà de cette prolifération des donneurs, les pays bénéficiaires sont confrontés à davantage d'instruments financiers, souvent conçus par les organisations multilatérales soutenues par le G8. Le cadre d'analyse de soutenabilité de la dette (CSD) dans les pays à faible revenu l'illustre bien, qui fait de l'indice EPIN (Évaluation de la politique et des institutions nationales) de la Banque mondiale le principal critère d'allocation de l'aide. Or, ce système n'introduit

Tableau 1. **Une répartition confuse des missions institutionnelles pour réaliser les OMD**

Sélection d'agences multilatérales œuvrant à la réalisation des OMD		
OMD / Domaine thématique	Grandes agences multilatérales	Autres agences multilatérales concernées
OMD 1 : Réduire l'extrême pauvreté et la faim	Pnud, Banque mondiale, BAFD, BAD, FIDA, CE, FAO, PAM	CGIAR, BID
OMD 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous	Banque mondiale, Unicef, Unesco	Fnuap, UNRWA
OMD 3 : Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes	Pnud, Banque mondiale, Unifem, Unicef	Fnuap
OMD 4 : Réduire la mortalité infantile	OMS, Fnuap, Unicef	Banque mondiale, PAM, UNRWA
OMD 5 : Améliorer la santé maternelle	OMS, Fnuap	Banque mondiale, PAM
OMD 6 : Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	Onusida, Banque mondiale, OMS, Pnud, Fnuap, Unicef	Unifem
OMD 7 : Assurer un environnement durable	UN Habitat, Banque mondiale, BAD, Pnud	CGIAR, Onudi
OMD 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	Banque mondiale, UE, Pnud, Onudi, BIT, Cnucead	Pnud
Droits de l'homme	HCR	Unifem
Conflits et urgences humanitaires	HCR, Ocha, PAM, Unicef, OMS	Pnud

Source : OCDE (2008), *Financer le développement 2008 : appropriation ?*, chapitre 2, Études du Centre de développement, Paris.

aucune structure d'incitations propice à un véritable partenariat entre donneur et bénéficiaire. La conditionnalité imposée par les agences multilatérales – qui savent bien qu'elle freine la réforme de l'appropriation – refait discrètement son apparition sous une autre forme, l'étalonnage des politiques.

Deux nouveaux cadres multilatéraux d'évaluation ont récemment vu le jour : le Réseau d'évaluation du rendement des organisations multilatérales (MOPAN) et le Système commun d'évaluation des performances (COMPAS). Ils sont censés évaluer l'efficacité des organisations multilatérales. Mais ces mesures ne peuvent pas améliorer la cohérence du (non-)système multilatéral de financement, puisqu'elles ne débouchent pas sur des comparaisons et n'identifient pas clairement les doublons, les chevauchements et les dérives des missions. Ces contrôles internes n'écornent ni la dépendance des agences à l'égard des ministères ni leurs parrainages.

La réforme du (non-)système multilatéral de l'aide devra analyser cette complexité (pour la réduire) en envisageant sérieusement une rationalisation. Si la règle d'affectation de Tinbergen appelle à cette spécialisation, d'autres prônent la sélectivité des prêts en fonction de la qualité des politiques et du niveau de pauvreté, la réforme de l'appropriation, le principe de subsidiarité en faveur des institutions locales, l'alignement entre donneurs, la chasse aux doublons et l'amélioration des procédures (rapidité des décaissements par exemple).

Rares sont les pays en voie de réaliser les OMD mais nombreuses sont les agences multilatérales affirmant y travailler. Dans ces conditions, quelle est leur part de responsabilité ? L'introduction de mesures qualitatives et quantitatives de leurs contributions irait dans le sens

d'une responsabilisation. La sélectivité en fonction du niveau de la pauvreté et de la qualité des politiques, préconisée par Collier et Dollar (2004), semble idéale à cet égard⁴, qui jetterait les bases de la spécialisation des agences multilatérales face aux OMD, conformément à la règle de Tinbergen.

Toute réforme devra être impulsée de l'extérieur, étant donné la puissance des groupes de pression défendant la pérennité des agences. La rationalisation du (non-)système actuel impose de briser les réseaux du parrainage institutionnel. D'où la nécessité d'une initiative prise lors d'un sommet à haut niveau, pour supplanter les ministères tentés de défendre « leur » organisation internationale. Les dirigeants actuels ne pourront pas résoudre les défis de notre planète – réduction de la pauvreté, santé, éducation pour tous, environnement – si les institutions d'hier font doublon avec les acteurs d'aujourd'hui. Les nouvelles approches de la gouvernance mondiale exigent un système de financement multilatéral du développement à la fois plus cohérent, plus représentatif et plus simple.

1. Pour une analyse approfondie, notamment des difficultés des donateurs et des gouvernements des pays en développement à mettre en pratique le principe d'« appropriation », voir OCDE (2008), *Financer le développement 2008 : appropriation ?*, Études du Centre de développement, Paris.
2. CAD/OCDE (2008), *Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability*, OCDE, Paris.
3. KNACK, S. ET A. RAHMAN (2007), "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients", *Journal of Development Economics*, 83: 176-197.
4. COLLIER, P. ET D. DOLLAR (2002), "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review*, 46.8: 1475-1500.