



Le déliement de l'aide aux pays les moins avancés

Qu'est-ce que l'aide publique au développement et quelle proportion en est non liée ?

Pourquoi les donateurs lient-ils leur aide ?

Quels sont les avantages de l'aide non liée ?

Qu'en pensent les différentes parties prenantes ?

Que font actuellement les donateurs ?

La Recommandation adoptée en 2001 par le CAD sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés

Champ d'application

Partage de l'effort

Transparence et suivi

Mise en œuvre de la Recommandation

Informations complémentaires

Références

Où nous contacter ?

Introduction

A sa réunion à haut niveau d'avril 2001, le CAD a adopté une Recommandation sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés¹. Le présent numéro de Synthèses fournit quelques informations sur les éléments qui ont présidé à la conclusion de cet accord.

Depuis sa création en 1961, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE étudie les moyens susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'effort d'aide consenti par ses Membres. Parmi les grandes questions qui ont retenu son attention figure celle de savoir si l'aide doit pouvoir être utilisée librement pour acheter des biens et services dans n'importe quel pays (autrement dit doit être « non liée ») ou si elle doit servir uniquement à financer l'acquisition de biens et services auprès du pays donneur (c'est-à-dire être « liée »). Cette question est débattue par le CAD depuis des années et ses travaux dans ce domaine ont trouvé leur concrétisation dans la Recommandation sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés qu'ont avalisée les ministres de la Coopération pour le développement et les responsables des organismes d'aide à l'occasion de la réunion à haut niveau du CAD en avril 2001. ■

1. Au 1er mai 2001, les pays considérés comme « les moins avancés » étaient les suivants : Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap-Vert, République centrafricaine, Comores, République démocratique du Congo, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Kiribati, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, Rwanda, Samoa, Iles Salomon, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen, Zambie.

Qu'est-ce que l'aide publique au développement et quelle proportion en est non liée ?

Les donateurs s'appliquent à faciliter le décollage économique des pays en développement en les aidant en particulier à mettre en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté d'envergure nationale, instruments qui constituent désormais le point d'ancrage de la coopération bilatérale et multilatérale pour le développement.

Dès lors que l'aide émanant d'un organisme donneur public est assortie d'un élément de libéralité¹ d'au moins 25 %, elle est considérée comme une aide publique au développement (APD).

En 2000, les Membres du CAD ont consenti aux pays en développement pour 53 milliards de \$ d'APD, dont les deux tiers environ sont passés par le canal bilatéral, le reste transitant par des banques multilatérales de développement comme la Banque mondiale. L'aide bilatérale est parfois liée, parfois non. L'aide bilatérale totale destinée aux pays les moins avancés se chiffre aux alentours de 8 milliards de \$ (soit à peu près 17 % de l'aide bilatérale totale), dont la moitié environ est liée. ■

Pourquoi les donateurs lient-ils leur aide ?

Si les donateurs lient leur aide à l'achat de biens et services chez eux, c'est pour des raisons à la fois économiques et politiques. Sous l'angle macro-économique, l'aide représente une sortie de capitaux pour le pays donneur. Les gouvernements soucieux de l'équilibre de leur balance des paiements peuvent souhaiter, grâce à la liaison de l'aide, compenser ces sorties de capitaux par un accroissement des exportations. Quant aux entreprises des pays donateurs, elles peuvent voir dans l'aide liée un moyen de les aider à remporter des contrats à l'exportation dans les pays bénéficiaires, auquel cas la liaison de l'aide s'apparente à une subvention aux entreprises du pays donneur. Sur le plan politique maintenant, les gouvernements de certains pays donateurs font valoir que la liaison de l'aide renforce le soutien accordé par l'opinion publique et le secteur des entreprises à l'effort d'aide. Par ricochet, le déliement de l'aide risque donc d'avoir des répercussions dommageables sur le budget, déjà réduit, de l'aide. Sans compter que l'aide au développement ne se ramène pas à un simple échange économique. Elle est souvent considérée comme un moyen de concrétiser les valeurs défendues par le pays donneur et la manifestation d'une volonté d'établir des relations personnelles de coopération avec les citoyens de pays en développement. De nombreux donateurs, soucieux d'insister

sur cet aspect, souhaitent assurer à leur effort d'aide une visibilité incontestable. Lier l'aide à l'achat de biens et services dans le pays donneur peut contribuer à lui assurer cette visibilité. ■

Quels sont les avantages de l'aide non liée ?

Les partisans de l'aide non liée soulignent que celle-ci constitue la forme la plus efficace d'aide au développement. D'après les estimations, la liaison de l'aide majorerait d'un chiffre compris entre 15 et 30 % le coût de nombreux biens et services. En outre, l'aide liée alourdit la charge de travail imposée aux administrations des pays bénéficiaires comme des pays donateurs, et tend à favoriser les projets nécessitant d'importants investissements en équipements importés ou des compétences techniques qu'on ne peut trouver que dans les pays donateurs sur les projets de plus petite envergure davantage axés sur la pauvreté. De ce fait, elle risque de se traduire par la fourniture de biens, de technologies et de conseils qui ne sont pas adaptés aux priorités et aux particularités du pays bénéficiaire. En bref, l'aide liée peut être regardée comme un instrument coûteux de soutien de l'emploi dans les pays donateurs, autrement dit comme une forme de protectionnisme allant à l'encontre de l'engagement pris par l'ensemble des pays de l'OCDE d'ouvrir leurs marchés. Pour reprendre les termes employés par

1. L'élément de libéralité, d'un prêt par exemple, est donné par la différence entre la valeur nominale de ce prêt et sa valeur actualisée au taux de 10 %.

Le déliement de l'aide aux pays les moins avancés

Donald Johnston, Secrétaire général de l'OCDE, dans le discours qu'il a prononcé en 1999 à la Conférence de l'OMC à Seattle, « *Le déliement de l'aide, qui redonnerait une liberté de choix aux pays bénéficiaires les plus pauvres, permettrait tout à la fois d'accroître la valeur de l'aide, de supprimer une distorsion qui fausse le commerce mondial et de rendre sa dignité au processus d'aide, dignité compromise par les attitudes mercantilistes de certains pays développés.* » ■

Qu'en pensent les différentes parties prenantes ?

La liaison de l'aide est une pratique qui apparaît désormais en décalage

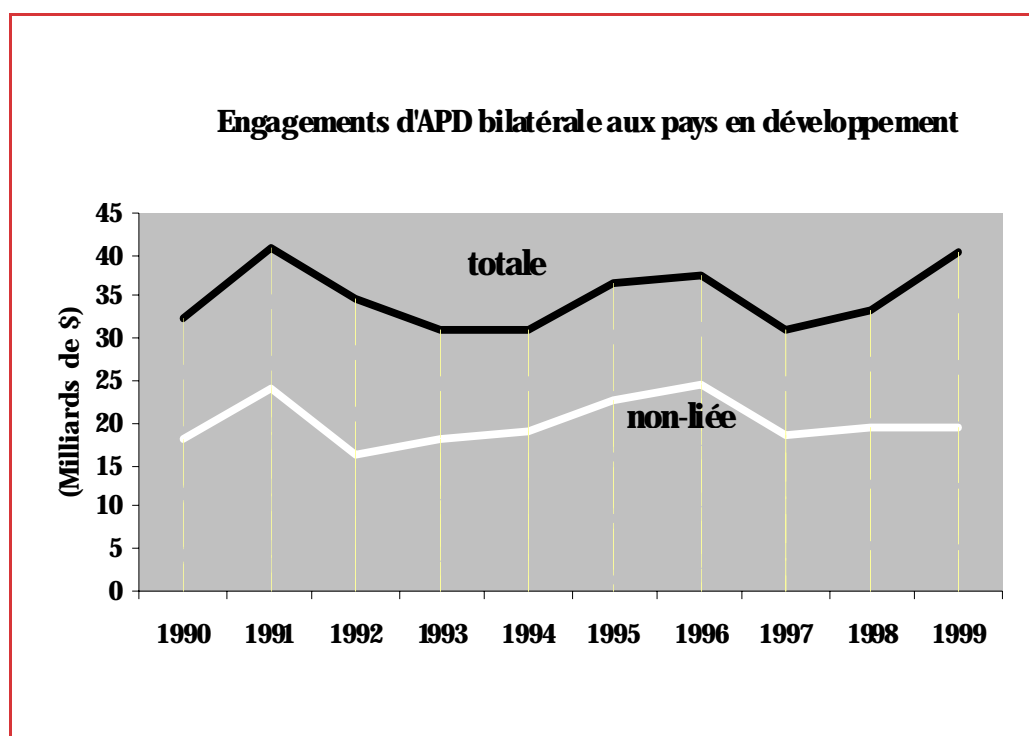
avec la nouvelle conception de la coopération pour le développement exposée par le CAD en 1996 dans sa stratégie intitulée *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*. En vertu de cette stratégie, les donateurs s'engagent à œuvrer en partenariat avec les pays en développement à la réalisation d'objectifs de développement arrêtés d'un commun accord à l'échelon international. Le déliement de l'aide est un sujet qui occupe une place de choix dans les débats des grandes conférences internationales sur les questions de développement :

- Dans le Plan d'action défini à la Xe CNUCED, les pays en développement ont fait du déliement de l'aide un critère essentiel de la cohérence et de la

crédibilité des politiques suivies par les donateurs à leur égard.

- Les participants à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, tenue en mai de cette année, se sont félicités de l'accord auquel est parvenu le CAD, qui constitue à leurs yeux une avancée majeure.
- Les travaux préparatoires de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement, prévue en mars 2002, mettent l'accent sur la contribution du déliement de l'aide à l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

La liaison de l'aide est une pratique jugée incompatible avec un réel partenariat. La libéralisation des marchés financés par l'aide apparaît comme une mesure concrète de



nature à permettre une association plus étroite des pays en développement à la sélection, la conception et la mise en œuvre des programmes et projets d'aide.

Le monde des affaires a lui aussi manifesté un certain intérêt pour le déliement de l'aide, sous réserve qu'il s'opère dans un cadre multilatéral et que soient prévues des dispositions crédibles en matière de transparence et de suivi. Pour les entreprises compétitives, il est plus avantageux de pouvoir accéder à un fonds commun de marchés financés par l'aide non liée que de bénéficier d'un accès réservé au nombre plus restreint de contrats financés grâce à l'aide liée de leur propre pays. En outre, le déliement dans un contexte multilatéral contribuera au respect, dans le secteur de l'aide, des principes de libre-échange préconisés dans l'Accord de l'OMC sur les marchés publics. De ce point de vue, il constitue une avancée importante vers l'instauration de règles du jeu équitables pour la passation des marchés. De leur côté, les organisations non gouvernementales (ONG) plaident activement et depuis longtemps en faveur du déliement de l'aide. Une coalition de plus de 900 ONG européennes a même instamment demandé à la Commission européenne de mettre un terme à ses programmes d'aide liée. ■

Que font actuellement les donateurs ?

Nul ne peut prétendre que l'aide liée est systématiquement « mauvaise »

et que l'aide non liée est toujours « bonne ». Il n'en reste pas moins qu'au vu des arguments avancés en faveur de l'aide non liée, de nombreux donateurs ont progressivement accru la place accordée à cette dernière dans leurs programmes.

Si une évolution positive a bien été observée au cours des années 90, la part de l'aide non liée dans l'aide bilatérale totale s'est néanmoins stabilisée depuis 1997. Cela s'explique par le fait que certains grands donateurs ont consacré des sommes importantes, en 1998 et 1999, à des activités liées d'assistance technique. Dans le tableau qui suit, les donateurs sont classés en quatre catégories en fonction de la part de l'aide non liée dans leurs engagements totaux d'APD bilatérale aux pays en développement. ■

Tentatives antérieures de déliement de l'aide

En 1969 déjà, on avait tenté d'obtenir un déliement de l'aide bilatérale, mais sans parvenir à un accord. Les conclusions se dégageant de cette initiative étaient présentées comme suit dans le Communiqué du CAD : « Pour la première fois, une grande majorité des Membres se sont déclarés prêts en principe à adhérer à un accord de déliement de leurs prêts financiers bilatéraux au développement. D'autres Membres, dont certains ont déjà délié des parties substantielles de leur aide par d'autres méthodes, n'étaient pas en mesure de s'engager sur le principe d'un tel système ou sur son caracté-

rière d'urgence. Ils étaient cependant disposés à participer à de nouvelles discussions sur l'élaboration d'un tel système mais ils ont souligné que tout système de cette nature devrait tenir compte de leur situation particulière et de la composition de leur aide. »

Une deuxième tentative a été faite en 1974, date à laquelle dix donateurs ont conclu un Mémorandum d'accord prévoyant le déliement réciproque de leurs prêts bilatéraux d'aide au développement. Cet accord n'a toutefois jamais été suivi d'effets, les crises pétrolières ayant détourné l'attention vers d'autres problèmes plus urgents.

Le mandat de 1998 concernant le déliement de l'aide aux pays les moins avancés

Après s'être mis d'accord en 1992 sur un ensemble de règles de discipline pour l'utilisation de l'aide liée¹, le CAD a repris sa quête de moyens susceptibles de contribuer à la libéralisation des marchés financés par l'aide. A l'issue d'un examen approfondi des options possibles et des objectifs à assigner à une éventuelle initiative dans ce sens, le CAD a demandé, à sa réunion à haut niveau de 1998, le lancement de travaux en vue de l'élaboration d'une Recommandation sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés. Si le projet était ciblé sur cette catégorie de pays, c'est en raison de

1. Les disciplines ont été principalement négociées à l'OCDE sous les auspices des participants de l'Arrangement relatif des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.

Le déliement de l'aide aux pays les moins avancés

Part de l'aide non liée* en moyenne sur la période 1995-1999

| Plus 90% | Entre 50% et 90% | Entre 25% et 50% | Moins de 25% | Données non disponibles |
|--------------------------|--|---|-----------------------------------|--|
| Japon Suède Suisse | Norvège Portugal Pays-Bas Allemagne Finlande Danemark | Canada Italie Australie Royaume-Uni ^a France Autriche | Belgique Espagne Etats-Unis | Grèce Irlande Luxembourg Nouvelle-Zélande |

a. Le Royaume-Uni a annoncé dernièrement qu'il comptait délier la totalité de son aide bilatérale ; cela entraînera son reclassement dans le groupe des donateurs qui ont le plus recours à l'aide non liée, où il rejoindra le Japon, la Suède et la Suisse.

* APD bilatérale non liée en pourcentage de l'APD bilatérale totale.
Source: OCDE

leur plus grande dépendance relative à l'égard de l'aide. Etant donné que ce sont les pays les moins avancés qui ont le plus de chemin à parcourir pour atteindre les objectifs fixés dans la Déclaration du millénaire, il était en effet apparu qu'ils ne pouvaient guère se permettre de supporter les surcoûts et les inefficiences générés par l'aide liée. ■

La Recommandation adoptée en 2001 par le CAD sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés

Après de longues discussions, le CAD est parvenu, à sa réunion à

haut niveau de 2001, à un accord sur le texte d'une Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés. Les objectifs poursuivis au moyen de cette Recommandation sont les suivants :

- délier dans la plus grande mesure possible l'APD aux pays les moins avancés ;
- promouvoir et maintenir des apports adéquats d'APD, en particulier aux pays les moins avancés ;
- faire en sorte que l'effort soit équilibré entre les Membres du CAD.

Il est également reconnu dans la Recommandation que des mesures visant à élargir les responsabilités dévolues aux pays partenaires dans

la passation des marchés et à rehausser la capacité de leur secteur privé de soutenir la concurrence pour l'obtention des contrats financés par l'aide sont indispensables pour que la Recommandation porte tous ses fruits. ■

Champ d'application

A compter du 1er janvier 2002, l'APD aux pays les moins avancés sera déliée dans les domaines suivants : soutien à la balance des paiements et aide à l'ajustement structurel, remises de dette, aide-programme sectorielle et plurisectorielle, aide au titre des projets d'équipement, soutien des importations et aide sous forme de produits, contrats de services commerciaux et APD consentie à des ONG pour des activités impliquant la passation de

marchés. Il est reconnu dans la Recommandation que les diverses catégories d'APD appellent des approches différentes et que les mesures que prendront les Membres pour donner suite à la Recommandation différeront dans leur portée et leur séquence. En bref, il est admis que, pour certaines activités (la coopération technique et l'aide alimentaire, notamment), le déliement soulèvera des problèmes plus délicats pour certains donateurs que pour d'autres. La Recommandation s'efforce donc d'établir un juste équilibre entre le souci de préserver un minimum d'implication de la population des pays donateurs dans la coopération pour le développement et l'objectif d'accroissement des achats de biens et de services dans les pays partenaires. Par conséquent, dans les domaines de la coopération technique et de l'aide alimentaire, les donateurs peuvent choisir de continuer à recourir à l'aide liée. Globalement, sous l'effet de la Recommandation, environ 70 % de l'APD bilatérale totale destinée aux pays les moins avancés, soit à peu près 5.5 milliards de \$, devraient être non liés à compter du 1er janvier 2002. ■

Partage de l'effort

Promouvoir un équilibre raisonnable des efforts déployés par les Membres pour donner suite à l'initiative de déliement fait partie intégrante des objectifs de la Recommandation. Le problème d'un partage équilibré de l'effort découle de l'interaction de deux facteurs : le champ d'application de la Recommandation et les différences que présentent les programmes des

divers pays sur le plan du volume, de la composition et de la répartition géographique de l'aide. L'application de la Recommandation risque en effet de se traduire par des écarts importants, entre donateurs, dans le volume de l'aide à délier en vertu de la Recommandation ainsi que dans le volume global et la part de l'aide non liée. Dans ces conditions, la Recommandation admet qu'il est légitime et important pour les gouvernements, les parlements et les citoyens en général de souhaiter assurer un partage équilibré de l'effort. Dans cette perspective, les Membres sont convenus de faire de leur mieux pour identifier et mettre en œuvre des initiatives supplémentaires destinées à améliorer le partage de l'effort et de procéder régulièrement à l'examen des progrès accomplis vers un partage plus équilibré de leurs efforts en faveur des pays les moins avancés. Ils ont en outre manifesté l'intention de veiller à ce que la mise en œuvre de la Recommandation n'entraîne pas un fléchissement au fil du temps de leur aide aux pays les moins avancés.

Transparence et suivi

La Recommandation fixe des procédures rigoureuses en matière de transparence, de mise en œuvre et d'examen afin de permettre l'instauration et le maintien de règles du jeu équitables, le suivi des mesures prises pour donner effet à la Recommandation et l'évaluation de son efficacité. C'est ainsi que les donateurs sont tenus de notifier au Secrétariat de l'OCDE, avant le début de la période de soumission, toutes les offres d'aide non liée relevant du champ d'application de la

Recommandation. Ces notifications seront ensuite rendues publiques afin d'informer les entreprises des pays donateurs et des pays bénéficiaires des contrats pour lesquels elles peuvent présenter des offres. D'une manière générale, les appels d'offres seront conduits conformément aux Bonnes pratiques de passation des marchés pour l'aide publique au développement formulées par le CAD en 1986, qui fournissent des orientations sur les procédures efficaces et concurrentielles de passation des marchés. Les donateurs communiqueront en outre au Secrétariat des informations sur les entreprises auxquelles les contrats ont été adjudés. Un système électronique d'échange d'informations sera par ailleurs mis en place, par lequel transiteront les demandes de renseignements complémentaires ou d'éclaircissements que pourraient souhaiter obtenir les Membres. ■

Mise en œuvre de la Recommandation

La Recommandation prendra effet le 1er janvier 2002. Des efforts considérables sont dorénavant et déjà déployés pour s'y préparer et prendre les dispositions voulues. Au début de l'année prochaine, les Membres devront avoir opéré tous les ajustements que peut éventuellement nécessiter dans leurs politiques et pratiques le déliement des catégories d'aide convenues. De son côté, le Secrétariat de l'OCDE devra avoir mis en place les dispositifs de suivi et d'examen requis, et en particulier un panneau d'affichage électronique des offres d'aide non liée. Abstraction faite de ces tâches

immédiates, la mise en œuvre de la Recommandation impliquera des travaux soutenus dans d'autres domaines, afin de s'assurer que sont atteints les objectifs poursuivis au moyen de la Recommandation. Il faudra, par exemple, s'appliquer à :

- renforcer les capacités des pays en développement en matière de passation des marchés de telle sorte que ces pays soient en mesure d'assumer les responsabilités plus importantes
- améliorer la couverture et la comparabilité des données fournies par les Membres sur leur aide liée et non liée ;
- donner suite aux dispositions de la Recommandation concernant le partage de l'effort afin d'améliorer l'équilibre, entre les Membres, des efforts déployés en faveur des pays les moins avancés, ce qui

qui doivent leur être dévolues dans ce domaine ;

représentera vraisemblablement un défi majeur. ■

Informations complémentaires

Pour obtenir de plus amples renseignements sur la Recommandation, veuillez contacter Frans Lammer-
sen (email : frans.lammersen@oecd.org; tél: (33-1) 45.24.89.88.) ■

Références

- *Concilier les politiques en matière d'échanges, d'environnement et de développement*
Le rôle de la coopération pour le développement, 1996
ISBN: 92-64-25362-9, 16 euros, 132 p.
- *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés*, mai 2001 - **Disponible sur le site Internet : www.oecd.org/dac/pdf/untie-f.pdf**

Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE
www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : [www.oecd.org/
deutschland](http://www.oecd.org/deutschland)

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W., Suite
650
WASHINGTON D.C.
20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact
@oecd.org
Internet :
www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE
de TOKYO
Landic Akasaka Bldg
2-3-4 Akasaka, Minato-Ku
TOKYO 107
Tél. : (81-3) 3586 2016
Fax : (81-3) 3584 7929
E-mail :
center@oecdtokyo.org
Internet :
www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk
526, Colonia: Polanco,
C.P., 11560, Mexico D.F.
Tél. : (00.52.5) 281 3810
Fax : (00.52.5) 280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm