LE COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT
VERS UN DÉVELOPPEMENT EFFICACE

Adapter la coopération au développement aux défis du futur – enquête réalisée auprès des pays partenaires

Robin Davies et Jonathan Pickering

DIRECTION DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE DOCUMENT DE TRAVAIL NUMÉRO 20

Publication autorisée par Jon Lomoy, Directeur, Direction de la coopération pour le développement

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Janvier 2015

Adapter la coopération au développement aux défis du futur - enquête réalisée auprès des pays partenaires

Robin Davies et Jonathan Pickering[1]

Résumé

Cet article apporte des éléments d'information sur les principaux défis auxquels les gouvernements des pays partenaires s'attendent à être confrontés à un horizon de cinq à dix ans, et sur la façon dont ils pensent qu'évolueront leurs relations avec les fournisseurs d'aide au développement membres du CAD pour faire face à ces défis. Sur la base des résultats d'une enquête commandée par l'OCDE auprès des gouvernements de 40 pays partenaires en développement, il en ressort que la coopération pour le développement continuera de faire l'objet d'une forte demande étant donné les défis économiques et environnementaux qui se dessinent. Cependant, les pays ayant répondu à l'enquête s'attendent dans les années qui viennent à ce que les fournisseurs membres du CAD s'affirment davantage en tant que facilitateurs : en continuant à apporter un soutien financier vital, mais à l'appui de programmes d'investissement sectoriels à l'initiative de l'État ; en fournissant un soutien technique et des conseils sur l'action à mener de meilleure qualité et plus fréquent; et en développant des initiatives en vue de mobiliser des financements privés. Cet article viendra enrichir la réflexion à laquelle donne lieu le projet de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE « L'organisme d'aide de demain », qui a pour but de déterminer de quelle façon les administrations chargées du développement des membres du CAD devront s'adapter aux défis à venir dans un monde en rapide mutation.

Les documents de travail de l'OCDE ne doivent pas être présentés comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.
Les documents de travail exposent des résultats préliminaires ou des travaux de recherche en cours menés par l'auteur/les auteurs et sont publiés pour stimuler le débat sur un large éventail de questions sur lesquelles l'OCDE travaille. Les commentaires sur les documents de travail sont bienvenus et peuvent être adressés à dac.contact@oecd.org — Direction de la coopération pour le développement, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.
Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

---

1. L'enquête auprès des pays partenaires a été réalisée par le Centre de la politique de développement de l'École de politique publique de Crawford (Université nationale australienne) à la demande de la Direction de la Coopération pour le développement de l'OCDE. Les chercheurs qui en sont les auteurs sont Robin Davies, Professeur honoraire à la Crawford School et Directeur adjoint du Centre de la politique de développement et le Dr. Jonathan Pickering, expert invité à ce même Centre. Ils peuvent être contactés respectivement aux adresses électroniques suivantes : robin.davies@anu.edu.au et jonathan.pickering@anu.edu.au. Jonathan Pryke et Dinuk Jayasuriya ont fait part de précieux commentaires sur le projet de questionnaire de l'enquête, Marjorie Yerushalmi a assuré l'interprétation lors des entretiens avec les répondants francophones et Annalisa Prizzon a apporté des éléments fort utiles au cours de sa visite à Canberra. Le *Department of Foreign Affairs and Trade* australien a aidé à identifier de possibles participants à l'enquête dans plusieurs pays d'Asie-Pacifique et Titis Arum a contribué à organiser les entretiens avec les répondants basés à Djakarta lors de la phase pilote de l'enquête.

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES ..... **I**

RÉSUMÉ ..... **III**

1. INTRODUCTION **7**

1.1. Méthode d'enquête 8
1.1.1. Approche *8*
1.1.2. Pays participants *8*

2. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS **13**

2.1. Défis actuels et futurs en matière de développement 13
2.2. Rôle et importance de l'aide au développement 16
2.2.1. Importance actuelle et future de l'aide au développement 16
2.2.2. Principaux objectifs de l'aide au développement *19*
2.2.3. Sources de l'aide au développement *22*
2.3. Nature et qualité des apports d'aide au développement 25
2.3.1. Modalités de l'aide au développement *25*
2.3.2. Qualités des fournisseurs d'aide au développement *28*
2.4. Gestion des partenariats et harmonisation entre les fournisseurs 30
2.4.1. Relations globales *30*
2.4.2. Représentations locales *31*
2.4.3. Explication des différents niveaux de satisfaction à l'égard des groupes de fournisseurs *33*
2.4.4. Pistes d'amélioration prioritaires *36*
2.4.5. Concurrence et rationalisation *37*
2.5. Cohérence des politiques au service du développement 39
2.5.1. Satisfaction globale *39*
2.5.2. Priorités en matière de cohérence des politiques *40*
2.6. Abandon progressif du recours à l'aide au développement 41
2.6.1. Réduction de la dépendance à l'égard de l'APD *41*
2.6.2. Repères concernant la sortie de l'aide au développement *43*
2.6.3. Évolution des relations avec les fournisseurs d'aide au développement *44*
2.6.4. Stratégies de sortie des fournisseurs d'aide au développement *45*

3. PRINCIPAUX CONSTATS **47**

3.1. Défis en matière de développement 47
3.2. Demande d'aide au développement 47
3.3. Qualité de l'aide au développement 48
3.4. Utilisation de l'aide au développement 49
3.5. Attentes des fournisseurs d'aide au développement 50
3.6. Abandon progressif du recours à l'aide au développement 51

4. CONCLUSION **53**

5. RÉFÉRENCES **54**

6. ANNEXE A **55**

Tableaux

Tableau 1. Pays répondants classés en fonction de la dépendance à l'égard de l'APD et du revenu national 9

Tableau 2. Sélection de caractéristiques des catégories de pays répondants 11

Tableau 3. Liste des pays ayant participé à l'enquête réalisée auprès des pays partenaires....56

Graphiques

Graphique 1. Défis en matière de développement, aujourd'hui et à horizon de 5 à 10 ans 13

Graphique 2. Adaptation au changement climatique et autres défis en matière de gestion de l'environnement – importance actuelle et importance future 14

Graphique 3. Importance de l'aide au développement aujourd'hui et à horizon de 5 à 10 ans....16

Graphique 4. Importance de l'aide au développement aujourd'hui (ventilation par catégorie de pays)....17

Graphique 5. Finalité principale de l'aide aujourd'hui et à horizon de 5 à 10 ans 19

Graphique 6. Finalité principale de l'aide aujourd'hui et à horizon de 5 à 10 ans (ventilation par catégorie de pays) 21

Graphique 7. Sources de financement les plus importantes à horizon de 5 à 10 ans....22

Graphique 8. Sources de financement les plus importantes à horizon de 5 à 10 ans – Sélection de sources ventilées par catégorie de pays 23

Graphique 9. Les trois principales modalités à horizon de 5 à 10 ans (classement par ordre d'importance)....25

Graphique 10. Modalité la plus importante à horizon de 5 à 10 ans (ventilation par catégorie de pays) 26

Graphique 11. Qualités les plus importantes chez un fournisseur d'aide au développement à horizon de 5 à 10 ans 28

Graphique 12. Qualités les plus importantes chez un fournisseur d'aide au développement à horizon de 5 à 10 ans (ventilation par catégorie de pays) 29

Graphique 13. Satisfaction des pays partenaires à l'égard des principales catégories de fournisseurs d'aide 30

Graphique 14. Satisfaction à l'égard des fournisseurs d'aide appartenant au CAD-OCDE (ventilation par catégorie de pays) 31

Graphique 15. Performances des bureaux locaux des fournisseurs d'aide 32

Graphique 16. Avantages d'une plus forte concurrence entre les fournisseurs (ventilation par catégorie de pays)....37

Graphique 17. Les partenaires en font-ils suffisamment pour assurer la cohérence des politiques ? (ventilation par catégorie de pays) 39

Graphique 18. Domaines d'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement (ventilation par catégorie de pays) 40

Graphique 19. Les pays partenaires ont-ils un objectif ou une stratégie pour réduire leur dépendance à l'égard de l'aide au développement ? (ventilation par catégorie de pays) 42

Graphique 20. Points de repère en vue d'un abandon progressif du recours à l'aide extérieure (ventilation par catégorie de pays) 43

Graphique 21. Évolution souhaitée des relations avec les partenaires au développement 44

Graphique 22. Ventilation des réponses en ligne par catégorie de pays 55

Résumé

La mutation rapide du contexte économique, social et environnemental entraîne une évolution des besoins et des options dont les pays en développement disposent en matière d'aide extérieure. Tous les fournisseurs d'aide au développement seront contraints d'adapter – de différentes façons et à des degrés divers – leurs objectifs stratégiques, leurs mécanismes de mise en œuvre et leurs modalités organisationnelles pour être – ou rester – en mesure de répondre aux objectifs qu'ils poursuivent.

Afin de déterminer les changements que les fournisseurs d'aide au développement doivent privilégier sur le plan des politiques et de la gestion, il est essentiel de tenir compte des points de vue des pays partenaires eux-mêmes. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE (DCD) a commandité en 2014 une enquête auprès des gouvernements de 40 pays partenaires afin de mieux appréhender l'évolution de leurs besoins et de leurs attentes vis-à-vis des fournisseurs de l'aide. Les pays ayant répondu à l'enquête font partie de toutes les régions en développement et comprennent des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, des États fragiles ainsi que des pays faiblement, moyennement et fortement dépendants de l'aide extérieure.

Le présent rapport expose et analyse les conclusions de l'enquête. Il donne un aperçu des principaux défis auxquels un ensemble de gouvernements de pays partenaires s'attendent à être confrontés dans les cinq à dix ans à venir en matière de développement – et de la façon dont les gouvernements ayant répondu à l'enquête souhaitent que leurs relations avec les fournisseurs de coopération pour le développement évoluent afin de faire face le plus efficacement possible à ces défis.

Les six principales conclusions de ce rapport peuvent être résumées comme suit :

1. **Les pays partenaires s'attendent à une évolution significative des défis en matière de développement.** Les répondants avaient globalement bon espoir de voir s'améliorer sensiblement les capacités de l'État, la stabilité sociopolitique et la mobilisation des ressources intérieures au cours des cinq à dix années à venir. Cet optimisme se ressentait en particulier dans les pays à revenu intermédiaire et les pays moyennement à faiblement dépendants de l'aide publique au développement (APD). Les gouvernements de ces pays étaient convaincus qu'ils parviendraient à l'avenir à assumer plus de responsabilités pour répondre aux besoins essentiels de leurs citoyens, en étant davantage les prestataires de services de première ligne.

   Cet optimisme n'empêchait pas les partenaires de s'attendre à être confrontés à des problèmes considérables. Pour les répondants, le principal enjeu est de parvenir à une croissance économique durable, tant aujourd'hui que dans l'avenir, en particulier au regard des perspectives d'emploi, et notamment pour les cohortes de jeunes à la fois de plus en plus nombreuses et de plus en plus urbaines. Le changement climatique, une croissance équitable capable de satisfaire les besoins des plus pauvres, l'accroissement de la productivité agricole, la gestion des recettes provenant de l'extraction de ressources et l'obtention de financements privés, en particulier pour investir dans des partenariats publics/privés, sont d'autres enjeux qui devraient gagner en importance dans les années à venir.

2. **La demande d'aide au développement vis-à-vis des membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) restera forte, mais les partenaires souhaitent que ces derniers jouent à l'avenir davantage un rôle de facilitateur.** Pour les répondants, le rôle de l'aide au développement apportée par les membres du CAD demeurera

important pour faire face aux nouveaux enjeux. Toutefois, les partenaires souhaitent que les fournisseurs membres du CAD s'affirment davantage en tant que facilitateur sur le futur marché élargi des fournisseurs d'aide : qu'ils continuent à apporter un soutien financier vital, mais à l'appui de programmes d'investissement sectoriels à l'initiative de l'État ; qu'ils fournissent un soutien technique et des conseils sur l'action à mener plus fréquent et de meilleure qualité ; et qu'ils développent les initiatives en vue de mobiliser des financements privés. Ce changement de perspective se ressent le plus dans les pays à revenu intermédiaire et dans les pays moyennement à faiblement dépendants de l'APD, lesquels considèrent que l'aide du CAD dans l'avenir doit d'abord avoir pour finalité de soutenir les politiques publiques, avant même de servir à combler les déficits de financement domestiques.

Ces conclusions montrent que les relations en matière d'aide au développement ne perdront pas nécessairement de leur intensité au gré de la croissance des économies des partenaires et de leur évolution vers une moindre dépendance à l'égard de l'APD. Elles pourraient en fait s'intensifier pour un temps, dans des cas où les gouvernements des pays partenaires verraient de nouvelles raisons de recourir à une aide sous forme de dons à la fois ciblée et axée sur les politiques, en provenance du CAD. Ce pourrait être le cas en particulier pour le nombre croissant de pays moyennement dépendants pour qui l'aide au développement est une composante importante mais non primordiale du revenu national.

3. **Les pays partenaires souhaitent que l'aide au développement, quelle qu'en soit la forme, contribue matériellement à la réalisation des priorités nationales. Les** répondants estimaient que l'alignement sur les priorités de la politique gouvernementale, la prévisibilité et la réactivité seront des qualités primordiales pour les fournisseurs d'aide au développement d'ici cinq à dix ans. En conséquence, ils considéraient que l'aide budgétaire sectorielle et l'aide budgétaire générale seraient les modalités les plus importantes de l'aide dans l'avenir, même si l'aide-projet, pour autant qu'elle soit déterminée par la demande et à fort impact, reste très appréciée.

   Certains pays partenaires envisagent ou mettent en place des mesures dissuasives pour contrecarrer la fragmentation de l'aide au développement – notamment la fixation de seuils liés à l'envergure des projets et une répartition formelle des tâches entre les pays fournisseurs. Bien que l'APD sous forme de dons soit préférée, toutes choses étant égales par ailleurs, les programmes financés par des prêts donnent le sentiment d'être moins susceptibles d'être axés sur l'offre ou d'aggraver la fragmentation.

4. **Les pays partenaires diversifient activement leurs fournisseurs.** S'il est vrai que les pays du CAD resteront de manière générale les principaux fournisseurs bilatéraux, ils sont néanmoins actuellement perçus comme étant dans une certaine mesure imprévisibles, susceptibles de réduire les budgets d'APD ou de mettre un terme aux relations, parfois brusquement. Bien qu'ils soient considérés comme des fournisseurs de première importance et de qualité, les organismes multilatéraux ne peuvent pas satisfaire pleinement les besoins des pays partenaires en termes de volume, d'expertise et de flexibilité. Dès lors, de nombreux pays mobilisent de plus en plus leurs ressources diplomatiques afin de diversifier les sources d'aide bilatérale, et de répartir les risques. Ils ne souhaitent pas voir leurs fournisseurs d'aide au développement se raréfier et tolèrent, voire encouragent, la concurrence entre les fournisseurs.

5. **Chacune des grandes catégories de fournisseurs d'aide au développement est appréciée pour ses atouts respectifs et il est attendu d'elles qu'elles remédient à leurs faiblesses respectives.** Les fournisseurs membres du CAD sont salués pour l'ampleur de leur aide financière, leur vaste expérience des politiques publiques, leur transparence, leur présence dans le pays, et leurs solides antécédents en matière de coopération. Les répondants attendent d'eux qu'ils améliorent la prévisibilité des financements, renforcent leur aide budgétaire sectorielle, limitent la fragmentation des programmes et les pré-affectations, délèguent davantage de pouvoirs sur le terrain.

   Les fournisseurs bilatéraux non membres du CAD sont appréciés car ils apportent des ressources supplémentaires, jouent un rôle essentiel en mettant à disposition – de manière réactive et en temps opportun – des infrastructures économiques hautement prioritaires, et réalisent les objectifs convenus. Les répondants ont tendance à évaluer l'efficacité de ces fournisseurs sur la base de normes spécifiques correspondant à l'aide-projet. La plupart ne s'attendent pas de leur part à un appui budgétaire ou à ce qu'ils utilisent les systèmes nationaux. Ils aimeraient néanmoins que l'approche de leurs fournisseurs bilatéraux non membres du CAD change au cours des cinq à dix prochaines années, en particulier en ce qui concerne la transparence, l'optimisation des ressources, la présence dans le pays et l'implication dans le dialogue sur le développement.

   Les fournisseurs multilatéraux sont appréciés pour leur capacité à appuyer des programmes gouvernementaux complexes, de grande envergure et de long terme. Les partenaires les considèrent comme une source de financement essentielle pour l'avenir, voire la source principale. Ils sont appréciés au regard de critères tels que l'alignement, la conditionnalité, la prévisibilité, l'orientation stratégique ainsi que la qualité et la pertinence de leurs pôles de compétence, tant au niveau local qu'international. Les répondants ne voient que peu de choses à améliorer mais soulignent que la rigidité des procédures et des politiques peut être un point d'achoppement. Ils souhaitent par ailleurs que les organismes multilatéraux fassent davantage pour renforcer les capacités locales.

6. **Les pays partenaires souhaitent abandonner progressivement le recours à l'aide au développement mais à pas mesurés, en évitant les chocs et en préservant les relations.** Un grand nombre de répondants ont critiqué la manière avec laquelle certains fournisseurs d'aide au développement membres du CAD gèrent leur « retrait », tant au niveau du pays que des secteurs. Ils signalaient avoir été confrontés à des retraits brusques après avoir atteint le statut de pays à revenu intermédiaire, ou évoquaient encore leur crainte d'une diminution du financement extérieur en cas de perte de leur statut de PMA (pays les moins avancés), sans qu'il soit tenu compte de la contribution actuelle de l'aide au développement à leur économie. Lorsqu'ils ne sont pas tout simplement fatalistes à l'égard de tels développements, ils les jugent arbitraires, souvent à l'origine de la perte du financement de programmes particulièrement efficaces ou de la création de secteurs « orphelins ».

   Les gouvernements partenaires ont souvent l'ambition de limiter leur dépendance à l'égard de l'APD. Toutefois, leurs critères pour un changement de statut reposent sur des mesures internes des capacités de l'État et non sur des seuils de revenu par habitant ou d'autres références internationales. Ils souhaitent non pas une érosion mais bien une évolution de leurs relations bilatérales avec les pays fournisseurs d'aide afin de maintenir cette dernière sous certaines formes, parallèlement à une

diversification des relations bilatérales. Ils estiment qu'il y a de nombreuses possibilités d'améliorer la cohérence interne des politiques de leurs partenaires ayant une incidence sur les pays en développement, en particulier dans les domaines du commerce et de l'investissement, du changement climatique et des subventions à l'agriculture – mais ils accordent au moins autant d'importance à une amélioration de la cohérence entre les sièges des fournisseurs et leurs représentations locales, même lorsqu'il y a déjà intégration de fonctions liées au commerce, au développement, à la politique étrangère ou autres.

Il ressort globalement des conclusions de l'enquête que les pays partenaires, y compris les pays à revenu intermédiaire, estiment que l'aide au développement des pays membres du CAD continuera de jouer un rôle considérable au cours de la majeure partie de la prochaine décennie – ils souhaitent néanmoins que l'aide au développement apportée par le CAD joue davantage un rôle de facilitation qu'à présent. Dans la plupart des cas, les pays partenaires espèrent pouvoir jouir d'un accès continu à des sources multilatérales afin de mobiliser des financements à grande échelle. Ils ménagent un créneau pour les donneurs bilatéraux non membres du CAD, et leur tendent la main, soit parce qu'ils sont conscients de l'avantage comparatif qui est le leur en terme d'infrastructure économique ou pour se préserver contre le risque d'une réduction du volume d'APD ou d'un retrait abrupt de fournisseurs d'aide au développement du CAD.

Les organismes d'aide au développement du CAD devront s'habituer à composer avec une forte concurrence et à être davantage sous le feu des projecteurs ; ils devront par ailleurs prendre plus au sérieux leurs engagements en matière d'alignement sur les stratégies et les priorités nationales, notamment en conférant un plus grand pouvoir décisionnel à leurs représentations locales. Les pays partenaires, en particulier ceux toujours plus nombreux de la catégorie moyennement dépendante à l'APD, vont probablement souhaiter de plus en plus recevoir une aide du CAD sous forme d'aide budgétaire sectorielle, de même qu'une assistance technique réactive et de qualité en faveur de l'élaboration des politiques publiques, en attachant moins d'importance aux projets phares axés sur la fourniture directe de services.

Si bon nombre d'autres recherches récentes ont mis l'accent sur les changements constatés du côté de l'offre en matière d'aide au développement – en étudiant la prolifération des sources de financement, des intermédiaires et des instruments qui permettent de l'acheminer – et si d'autres recherches se sont penchées sur la réaction de certains pays partenaires face à ces changements, la présente enquête se propose de faire la lumière sur une importante mutation globale de la demande. Les pays partenaires utilisent en effet de plus en plus l'aide au développement de manière stratégique, et avec davantage de discernement et de sélectivité. Cela indique, du moins pour partie, qu'il n'y a jamais eu autant de pays qui estiment que l'aide au développement – en générale et émanant de membres du CAD – est une source de financement du développement primordiale, sans pour autant en être la source principale. Ces pays non seulement disposent de plus de choix mais ils sont également mieux à même et plus incités à les exercer. Par conséquent, l'avenir des organismes d'aide au développement réside de plus en plus là où il était putativement placé depuis longtemps : entre les mains des gouvernements partenaires. Quoiqu'il en soit, ce sont les choix de ces organismes en matière de stratégie et de gestion qui détermineront en fin de compte s'ils sont bien adaptés aux défis à venir.

1. INTRODUCTION

Le contexte de l'aide au développement fait l'objet d'une mutation plus rapide et profonde que jamais depuis la création en 1960 du Groupe d'aide au développement, précurseur du Comité d'Aide au Développement (CAD). L'évolution des schémas de répartition de la richesse, l'importance croissante des sources de financement du développement privées et hors CAD, de même que les effets du changement climatique mondial pour les pays en développement sont désormais largement connus. À ce jour, cependant, peu d'attention a été accordée aux répercussions de ces tendances sur les propres perceptions des gouvernements partenaires quant aux défis en matière de développement. Par ailleurs, le point de vue des gouvernements partenaires sur la manière dont leurs relations avec les fournisseurs d'aide au développement membres du CAD doivent évoluer à moyen terme à la lumière de ces tendances et des perceptions des besoins n'a pas été fort pris en compte.

Afin de combler ces lacunes, la Direction de la Coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE a dans un premier temps demandé au Centre de la politique du développement de l'Université nationale australienne de réaliser une enquête auprès des gouvernements des pays partenaires. Cette enquête est l'un des piliers du projet « L'organisme d'aide de demain » de la DCD. Ce projet entend permettre de se faire une idée plus précise des changements concernant la politique et la gestion de l'aide au développement dont les 29 gouvernements membres de son Comité d'aide au développement (CAD) devront tenir compte au cours des cinq à dix années à venir afin que leur aide au développement puisse satisfaire les besoins d'un monde en rapide mutation.

L'enquête auprès des pays partenaires a été réalisée dans 40 pays issus de toutes les régions en développement. L'échantillon comprenait des pays à revenu faible et intermédiaire, des États fragiles et non fragiles, de même que des pays fortement, moyennement et faiblement dépendants de l'Aide Publique au Développement (APD).

En se projetant à un horizon de cinq à dix ans – soit approximativement 2020-2025 – l'enquête a cherché à déterminer les défis de développement auxquels les pays partenaires s'attendent à moyen terme, et, sur cette base, a analysé comment ces derniers souhaitent que leurs relations avec les fournisseurs membres du CAD évoluent pour y faire face. Plus précisément, elle s'est attachée à recueillir le point de vue concret des pays partenaires sur les six thématiques suivantes :

1. Défis actuels et futurs en matière de développement
2. Rôle et importance de l'aide au développement
3. Nature et qualité des apports d'aide au développement
4. Gestion des partenariats et harmonisation entre les fournisseurs
5. Cohérence des politiques au service du développement
6. Abandon progressif du recours à l'aide au développement

L'approche qui sous-tend l'enquête était à la fois prospective et comparative. Les répondants ont été invités d'une part à faire la différence entre défis et besoins actuels et futurs ; et d'autre part, alors que l'enquête portait essentiellement sur les fournisseurs du CAD, à différencier le cas échéant leurs réponses par rapport aux trois grandes catégories de fournisseurs d'APD : les pays membres du CAD, les fournisseurs bilatéraux non membres du CAD et les organismes de développement multilatéraux.

Les conclusions de l'enquête renforcent, et parfois complètent ou nuancent, celles de travaux connexes auxquels participe l'OCDE – en particulier l'enquête menée dans 46 pays pour le premier rapport de suivi du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (OCDE/PNUD, 2014), et le projet parallèle 2014 de l'OCDE-DCD sur le « nouveau paysage du financement du développement » du point de vue des pays en développement (OCDE, 2014a).

1.1. Méthode d'enquête

1.1.1. Approche

L'enquête a été réalisée sur la base d'un questionnaire en ligne (en anglais et en français) destiné à l'ensemble des répondants ; un sous-ensemble de répondants a été convié à des entretiens de suivi. Quelque 61 répondants de 40 pays ont répondu au questionnaire en ligne et 28 ont participé à un entretien téléphonique de suivi.

S'agissant des questions d'ordre quantitatif, chaque réponse apportée pour un pays donné a été pondérée de manière inversement proportionnelle au nombre de répondants de ce pays de manière à éviter tout biais lié à la variabilité du nombre de réponses par pays[1]. Les répondants ont été invités à indiquer s'ils permettaient de citer leurs réponses aux questions d'ordre qualitatif et, dans l'affirmative, si elles pouvaient être attribuées au pays concerné. La majeure partie des enquêtes et des entretiens a eu lieu en mai et juin 2014.

1.1.2. Pays participants

Les pays ont été sélectionnés sur la base de trois critères. La priorité a été accordée aux pays i) recevant des niveaux d'APD relativement importants (plus de 300 millions USD en 2011) et/ou ii) étant fortement dépendants de l'APD, soit à concurrence de plus de 3 % du revenu national brut (RNB). Il a ensuite été tenu compte du revenu. De plus, les pays ont également été appréciés selon leur importance en tant que future terre d'accueil d'un grand nombre de personnes en situation de pauvreté absolue ; en tant que contributeurs, à travers l'aide extérieure, à la fourniture de biens publics mondiaux essentiels tels que l'atténuation du changement climatique (comme dans le cas de l'Indonésie) ; et en tant que pays souffrant d'une fragilité persistante et structurelle.

L'analyse repose sur quatre catégories de pays. Une ventilation des résultats quantitatifs est proposée à plusieurs reprises dans le présent rapport en fonction des catégories de pays partenaires suivantes[2].

i. *zone géographique* : Afrique subsaharienne, Asie du Sud, Asie de l'Est et Pacifique, et Autre (Moyen-Orient et Afrique du Nord, Europe et Asie centrale, et Amérique latine et Caraïbes) [3] ;

ii. *niveau de revenu national* : à faible revenu et à revenu intermédiaire [4] ;

iii. *dépendance à l'égard de l'APD* : Rapport APD/RNB inférieur à 3 % (« faible dépendance ») ; entre 3 % et 9 % (« dépendance moyenne ») ; et supérieur ou égal à 10 % (« forte dépendance ») ; et

iv. *fragilité* : fragiles et non fragiles, sur la base de la liste non officielle actualisée de l'OCDE des 51 États fragiles (OCDE, 2014b, Tableau 1).

Tableau 1. Pays répondants classés en fonction de la dépendance à l'égard de l'APD et du revenu national

	Rapport APD/RNB		
	10 % ou plus	3 - 9 %	Moins de 3 %
Faible revenu	Congo, Rép. dém* Burundi* Malawi** Niger** Liberia* Mozambique Tanzanie Rwanda Sierra Leone** Burkina Faso* Afghanistan*	Madagascar** Éthiopie* Togo** Guinée-Bissau* Népal** Bénin Kenya* Cambodge	Bangladesh**
Revenu intermédiaire	Côte d'Ivoire* Salomon, Îles* Kiribati* Vanuatu Samoa Cabo Verde	Sénégal Zambie Viet Nam Papouasie-Nouvelle-Guinée Honduras Moldova	Cameroun* Pakistan* Yémen* Maroc Guatemala Indonésie Arménie Dominicaine, Rép.

Note : Chaque cellule propose un classement des pays par ordre croissant en fonction du revenu national brut (RNB) par habitant. Les pays accompagnés d'un seul astérisque figurent sur la liste des États fragiles de l'OCDE ; ceux accompagnés de deux astérisques sont à la fois des États fragiles et considérés comme « insuffisamment aidés » (Ericsson et Steensen, 2014).

Les trois groupes de dépendance à l'égard de l'APD ont été soigneusement définis de manière à conférer de la profondeur à l'analyse. La pratique consistant à différencier les pays en fonction de leur degré de dépendance à l'égard de l'APD n'est pas nouvelle dans le cadre des rapports et études officiels, même si la plupart ont tendance à se concentrer sur les groupes fortement ou faiblement dépendants – quelle que soit la définition retenue – plutôt que sur n'importe quel groupe moyennement dépendant. La présente étude définit la « dépendance moyenne » de la même manière qu'un précédent rapport de l'OCDE, lequel qualifiait de « modérément » dépendant à l'égard de l'APD un groupe de pays dont les recettes d'APD représentaient entre 3 % et 9 % de leur RNB (OCDE, 2003 : 111)[5]. Il convient de noter que, dans le cas présent et de la même manière que dans les études connexes, le terme « dépendance » est utilisé dans un sens purement mathématique pour faire référence au rapport entre les recettes d'APD et le RNB du pays ou du groupe de pays concerné ; il n'implique pas une dépendance malsaine vis-à-vis de l'aide extérieure.

Dans le cadre de l'enquête réalisée auprès des pays partenaires, les pays du groupe moyennement dépendant ont répondu de manière spécifique à plusieurs questions. Cette catégorie de 40 pays étudiés compte 14 pays (35 % du total), répertoriés à la colonne 3 du Tableau 1 plus haut. Vingt-et-une réponses individuelles ont été recueillies pour ce groupe, soit 34 % de l'ensemble des réponses. Les données de la Banque mondiale indiquent qu'on dénombrait 38 pays moyennement dépendants de l'aide dans le monde en 2012. Des 14 pays du groupe de répondants, huit sont des pays à faible revenu et six des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Six sont des États fragiles et trois – Madagascar, le Népal et le Togo – sont des « pays orphelins de l'aide » (Ericsson et Steensen, 2014).

Les pays comptant une forte population de pauvres, les États fragiles et les pays « insuffisamment aidés » sont fortement représentés dans l'échantillon de pays. Sept des dix pays considérés comme susceptibles d'abriter la majorité de la population pauvre du monde en 2030 (Sumner, 2012 : 23) figurent dans le groupe de répondants : le Bangladesh, le Kenya, Madagascar, le Malawi, le Pakistan, la République démocratique du Congo, et la Tanzanie[6]. Le groupe de répondants compte près de la moitié (21) des 51 pays que l'OCDE considère actuellement comme fragiles et près de la moitié (11) des 23 pays qui peuvent être dits « en situation précaire » – fragiles au regard de tous les paramètres évidents[7]. Sept des 11 pays définis comme étant « orphelins de l'aide » sur la base de critères normatifs servant à répartir l'APD entre les pays (Ericsson & Steensen, 2014) sont représentés[8].

Afin de donner un aperçu général des caractéristiques des groupes de pays qui sous-tendent la ventilation des résultats de l'enquête, quelques indicateurs de développement pour chaque catégorie de pays sont présentés dans le Tableau 2.

Profil des répondants. Des invitations ont été envoyées aux hauts fonctionnaires – en général d'abord à celui ayant le grade le plus élevé (chefs d'administration, de ministère ou d'organisme ou leurs représentants) – essentiellement des ministères en charge de la planification, des finances et des affaires étrangères. La plupart des personnes interrogées étaient issues de ministères des finances (43 %) et de la planification (39 %) ; les autres de bureaux du Premier ministre, de ministères des affaires étrangères ou de ministères sectoriels. Un peu plus d'un quart (26 %) étaient des femmes. Une forte majorité (59 %) comptait plus de cinq ans d'expérience dans la gestion de l'aide extérieure et plus de la moitié de ce groupe plus de dix années d'expérience.

Tableau 2. Sélection de caractéristiques des catégories de pays répondants

		Nombre de pays	Population	APD nette 2012 (en millions USD)	Part de la population mondiale vivant avec 1.25 USD par jour	APD par habitant 2012 (en USD)	APD en pourcentage des apports extérieurs (2012)	APD en pourcentage des recettes fiscales de 2012 sur la base des pays disposant de données
Tous les pays répondants		40	1311	48 062	32 %	37	37 %	17 %
Catégorie de revenu	**PFR**	20	622	31 019	22 %	50	70 %	79 %
	PRI	20	689	17 043	10 %	25	20 %	7 %
Rapport APD/RNB	**10 % ou plus**	17	271	23 639	11 %	82	77 %	106 %
	3 - 9 %	14	353	16 566	9 %	59	37 %	25 %
	Moins de 3 %	9	687	7 857	12 %	11	14 %	3 %
Fragilité	**Fragile**	21	758	30 223	22 %	46	62 %	46 %
	Non fragile	19	553	17 839	10 %	32	22 %	8 %

Note: Les chiffres de chaque catégorie ont trait à des pays de l'échantillon appartenant à cette catégorie, et non à tous les pays de cette dernière.

Sources : Données relatives à la population et à l'APD, statistiques OCDE extraites en août 2014 ; Données fiscales du FMI (2014). Les estimations de la pauvreté extraites de la base de données des Indicateurs du développement dans le monde (consultée en septembre 2014) sont basées sur le nombre de pauvres dans chaque pays au cours de la dernière année pour laquelle des données sont disponibles, exprimé en pourcentage de la pauvreté mondiale en 2010 (1 215 milliards). Les apports extérieurs incluent l'APD, les autres apports du secteur public (AASP), les apports privés (investissements directs étrangers et obligations et titres) et les dons privés et les transferts de fonds. Les données relatives aux apports extérieurs reposent sur une base de données actualisée développée par Ericsson, Steensen et Tortora (OCDE, 2013). Les sources de la base de données sont les suivantes : les données sur l'APD, sur les AASP et les apports privés (corrigées de l'inflation) sont extraites des bases de données CAD-OCDE et WGIIS de la Direction des Affaires Financières et des Entreprises (DAF) de l'OCDE. Les données sur les dons privés (corrigées de l'inflation) sont extraites de la base de données CAD-OCDE, mais complétées par les données du Centre for Global Prosperity du Hudson Institute ; et les données sur les envois de fonds (corrigées de l'inflation) sont extraites de la base de données de la Banque mondiale sur les migrations et les transferts de fonds.

Notes

1. Des pondérations ont été appliquées pour chaque question afin de tenir compte du nombre variable de personnes de chaque pays ayant répondu à chaque question.

2. Dans la synthèse des résultats de l'enquête qui suit, associant certaines caractéristiques ou opinions à plusieurs catégories de pays (par exemple aux « pays à faible revenu et fragiles »), cette association vaut pour chacune des catégories mentionnées, et non pour les pays qu'elles contiennent.

3. Sept pays du groupe des répondants relèvent de la catégorie « Autre » : Arménie, Guatemala, Honduras, Maroc, Moldova, République dominicaine et Yémen. Compte tenu de l'hétérogénéité et de la petite taille de ce groupe de pays, les résultats qui s'y rapportent doivent être traités avec une extrême prudence. Bien qu'elle soit moins hétérogène que la catégorie « Autre », il est à noter que la région d'Asie du Sud ne compte que quatre pays répondants (Afghanistan, Bangladesh, Népal et Pakistan).

4. L'échantillon ne contenait qu'un seul pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, la République dominicaine, au 81e rang du classement mondial du RNB par habitant (méthode Atlas) en 2013. L'Arménie était le deuxième pays le mieux classé du groupe, à la 99e place.

5. En fait, le rapport 2003 de l'OCDE visait uniquement à comparer les points de vue des pays au-dessus et en-dessous de ce groupe sur l'impact des pratiques de gestion de l'APD ne répondant pas aux normes en vigueur. Plus récemment, des chercheurs de l'ODI ont proposé un classement des pays basé sur les recettes d'APD qui indique que les pays bénéficiant d'une « aide moyenne » sont ceux dont les recettes constituent entre 2 % et 10 % de leur RNB (Glennie & Prizzon, 2012 : 3). Une fois encore, les chercheurs se sont essentiellement intéressés aux pays au-dessus et en-dessous de ce groupe.

6. Les trois pays présents dans les « dix premiers » ne figurant pas dans le groupe de répondants sont l'Inde, le Nigeria et l'Ouganda.

7. Il existe de multiples listes assez différentes d'États fragiles et en situation de conflits. Nous considérons un pays comme étant « en situation précaire » s'il figure sur les trois listes suivantes : la liste des pays les moins avancés des Nations Unies, la liste des pays en situation de fragilité de la Banque mondiale et la liste des États fragiles de l'OCDE. Selon cette approche, une liste conservatrice de 23 pays peut être dressée : Afghanistan, Angola, Burundi, Comores, Érythrée, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Îles Salomon, Kiribati, Liberia, Myanmar, Népal, République Centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad, Timor-Leste, Togo et Yémen.

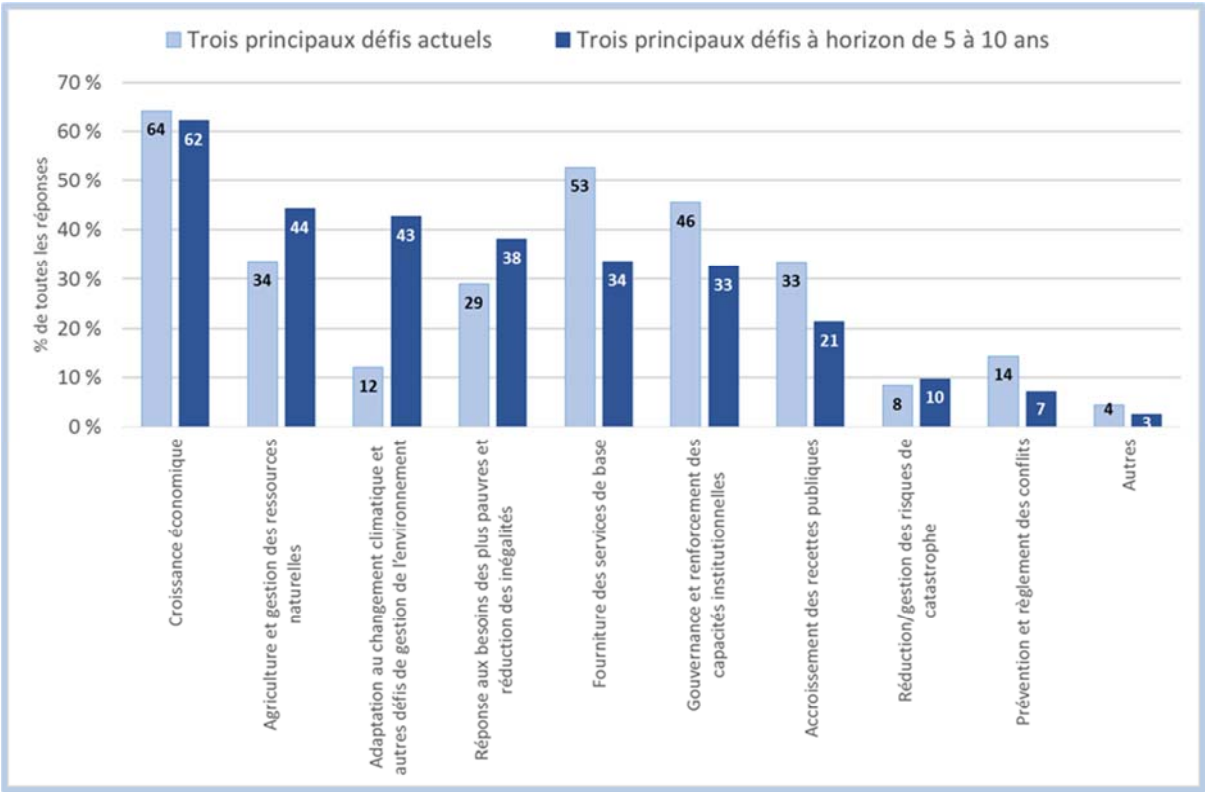
8. Le Bangladesh, Madagascar, le Malawi, le Népal, le Niger, la Sierra Leone et le Togo. Les quatre « pays orphelins de l'aide » ne figurant pas dans le groupe de répondants sont la Gambie, la Guinée, le Lesotho et le Tchad.

2. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

2.1. Défis actuels et futurs en matière de développement

Il a été demandé aux répondants d'identifier sans classement les trois défis économiques, sociaux et environnementaux les plus importants auxquels leur pays est actuellement confronté, et les trois les plus importants auxquels il devrait être confronté d'ici 5 à 10 ans (question d'enquête 7). Une ventilation des réponses est présentée ci-après, au Graphique 1.

Graphique 1. Défis en matière de développement, aujourd'hui et à horizon de 5 à 10 ans



Note : Les répondants ont été invités à indiquer trois défis. Étant donné qu'un petit nombre de répondants en a indiqué moins de trois, les pourcentages du graphique équivalent à un peu moins de 300 % pour chaque période.

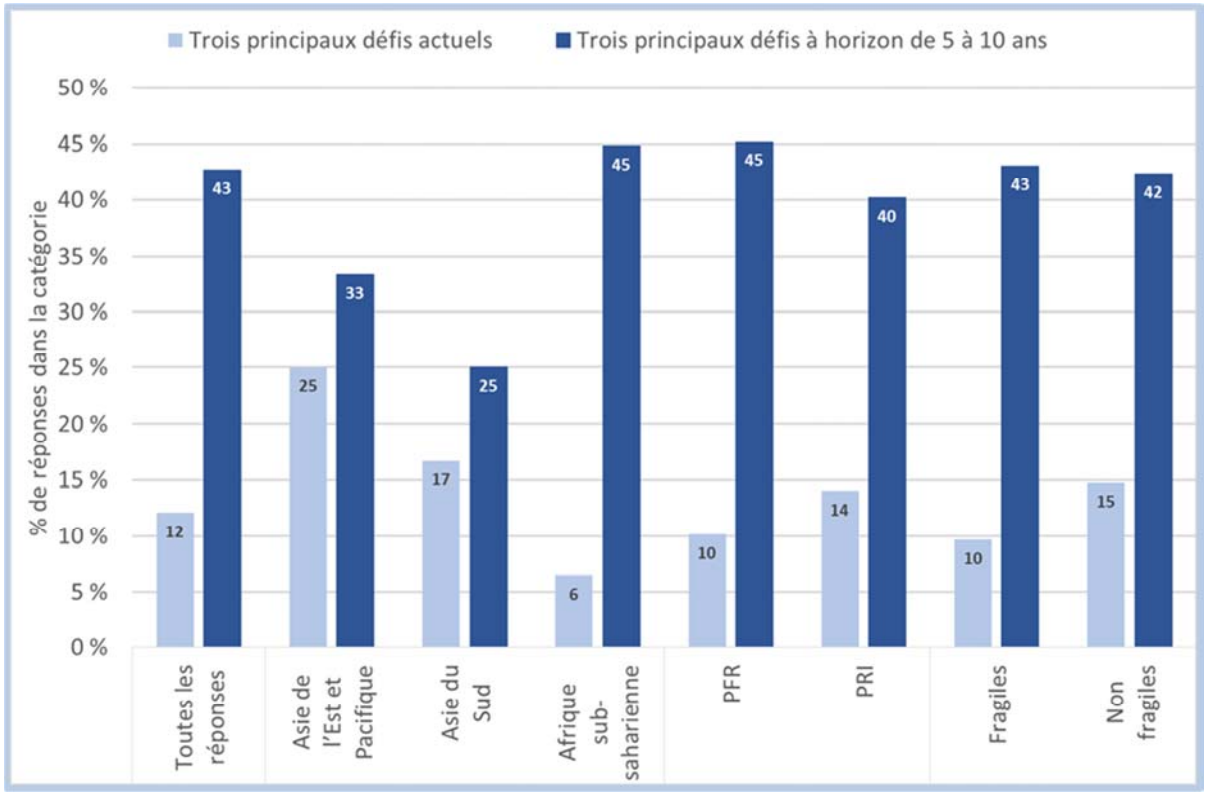
S'il ressort que la croissance économique est le défi majeur en matière de développement aujourd'hui et pour l'avenir, d'autres difficultés actuelles font place à de nouveaux enjeux. Les trois domaines actuellement les plus préoccupants sont la croissance économique, la fourniture de services de base et la gouvernance. La croissance économique demeure la préoccupation majeure sur le long terme, mais la gouvernance et les services de base font place à trois autres enjeux à venir : i) l'agriculture et la gestion des ressources naturelles ; ii) l'adaptation au changement climatique et les problèmes de gestion de l'environnement ; et iii) la réponse aux besoins des plus pauvres et la réduction des inégalités.

Certains pays ont indiqué qu'ils allaient recentrer leurs priorités sur les thématiques mentionnées plus haut, compte tenu des répercussions combinées de plusieurs facteurs sur lesquels les gouvernement n'ont que peu ou pas de contrôle : l'évolution démographique (nombre grandissant de jeunes et croissance démographique globale), l'urbanisation et le changement climatique –

qui, conjugués, aggraveraient les problèmes alimentaires, énergétiques et de sécurité sociale (notamment au Burkina Faso et Côte d'Ivoire).

L'adaptation au changement climatique et la gestion des ressources naturelles devraient gagner en importance plus que tout autre défi. L'infléchissement des priorités qui est de loin le plus frappant concerne l'adaptation au changement climatique et les problèmes de gestion de l'environnement. Le Graphique 2 ci-après présente une ventilation des réponses ayant trait à ce domaine selon la région, le revenu et la vulnérabilité.

Graphique 2. Adaptation au changement climatique et autres défis en matière de gestion de l'environnement – importance actuelle et importance future



Il était très probable que l'adaptation au changement climatique serait considérée comme un défi pour l'avenir en Afrique subsaharienne, même si c'est dans cette région qu'est enregistrée le moins d'inquiétude à l'heure actuelle. L'Afrique subsaharienne a supplanté de loin les deux régions les plus inquiètes actuellement, à savoir l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud et le Pacifique – en dépit d'un gain de près de sept points du niveau d'inquiétude de ces deux régions. Ce changement pourrait être considéré comme le signe que les pays d'Asie-Pacifique jouissent d'une plus grande marge de manœuvre sur le plan budgétaire et de l'action publique que l'Afrique subsaharienne pour lutter contre le changement climatique ou que, dans certains cas (notamment pour les petits États insulaires du Pacifique), ils en subissent déjà les répercussions plus immédiates.

La gestion des industries extractives est perçue comme un enjeu de plus en plus urgent. Lorsque les pays ont indiqué que l'agriculture et la gestion des ressources naturelles étaient des priorités de plus en plus urgentes, les entretiens ont montré que l'agriculture et les industries extractives faisaient l'objet d'une même attention. Pour certains, l'agriculture et le développement rural sont une priorité sur le long terme et de moindre urgence, compte tenu de la difficulté de mise en œuvre des changements structurels (réforme agraire et augmentation de la productivité agricole (Mozambique)). En revanche, c'est dans la gestion de l'extraction des ressources que d'autres voient

un enjeu grandissant, s'attendant à juste titre à de nouveaux investissements dans le pétrole, le gaz et dans le secteur minier (ex. : Madagascar).

Pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, la satisfaction des besoins des plus pauvres et le traitement des inégalités constituent un enjeu grandissant. Ce constat n'a rien de surprenant. En effet, les pays à revenu intermédiaire comptent la majorité des personnes en situation de pauvreté absolue dans le monde. Que la lutte contre les inégalités soit considérée comme de plus en plus prioritaire par les PRI suggère qu'ils ont conscience que les plus pauvres ne bénéficieront pas nécessairement des fruits d'une croissance rapide. Cela pourrait également dénoter une vision plus optimiste : qu'en ayant réduit la pauvreté généralisée, les pays pourraient concentrer leurs efforts sur les plus pauvres et les plus vulnérables.

> *(Nom du pays non divulgué sur demande) a enregistré une croissance économique rapide et durable au cours de la dernière décennie. En allouant 70 % de son budget national en faveur d'une croissance pro-pauvres, ce pays a fait de remarquables progrès pour réduire les obstacles à la fourniture des services de base. Le pays ambitionne de rejoindre la catégorie des pays à revenu intermédiaire en 2023. La répartition équitable des revenus et le traitement des inégalités seront dès lors des enjeux cruciaux pour l'avenir.*

Les pays sont optimistes quant à une amélioration de la gouvernance, de la fourniture des services de base et de la mobilisation des ressources domestiques. La plupart des pays partenaires escomptent une amélioration des capacités de l'État, de la mobilisation des ressources domestiques, et, partant, de la fourniture de services au fil du temps. Toutefois, l'optimisme des pays est variable. Les pays non fragiles et faiblement à moyennement dépendants sont convaincus que les bases du développement seront plus fermement ancrées à moyen terme, permettant ainsi à leurs gouvernements de se préoccuper d'un plus large éventail de défis en matière de développement.

La moindre importance accordée au fil du temps à l'amélioration des recettes publiques est un élément intéressant lorsqu'il est mis en regard de l'importance conférée dans d'autres réponses à la mobilisation des ressources domestiques (voir 2.2.1 et 2.2.3). Les répondants semblaient apparemment très optimistes en général quant à une amélioration des recettes publiques à moyen terme. Les recettes fiscales des pays en développement ont fortement progressé dans l'ensemble depuis 2000 (FMI, 2014). De plus, tous les pays ayant participé à l'enquête pour lesquels des données fiscales sont disponibles ont enregistré une hausse significative des recettes fiscales au cours de cette période. Ainsi, les recettes fiscales du Mozambique et de la Sierra Leone ont plus que quadruplé depuis 2000 et celles du Rwanda et du Liberia ont plus que triplé.

> *La stratégie de développement du pays pour la période 2010-2015 est actuellement financée à hauteur de plus de 60 % par des ressources domestiques, de 34 % par des partenaires techniques et financiers, et le reste par des emprunts publics et des partenariats public/privé. La tendance qui semble se dégager est un recours grandissant aux ressources propres du pays. (Burkina Faso)*

De nombreux États fragiles ont confiance dans leurs perspectives de stabilité politique et sociale. Les pays en situation d'après-conflit (ex. : la République démocratique du Congo) ou ceux qui se relèvent de crises politiques (ex. : la Côte d'Ivoire) déclarent pour la plupart penser que les priorités évolueront au fur et à mesure que s'instaurera une stabilité politique et sociale au cours des cinq à dix prochaines années.

L'infléchissement des priorités qui transparaît à la lecture du Graphique 1 suggère que les gouvernements partenaires sont convaincus de parvenir à consolider les capacités de l'État et à assumer davantage de responsabilités en ce qui concerne la fourniture de services ainsi que la prévention et la gestion des conflits. Toutefois, la moindre importance accordée par les pays partenaires à certains problèmes actuels (notamment la fourniture de services de base) ne signifie

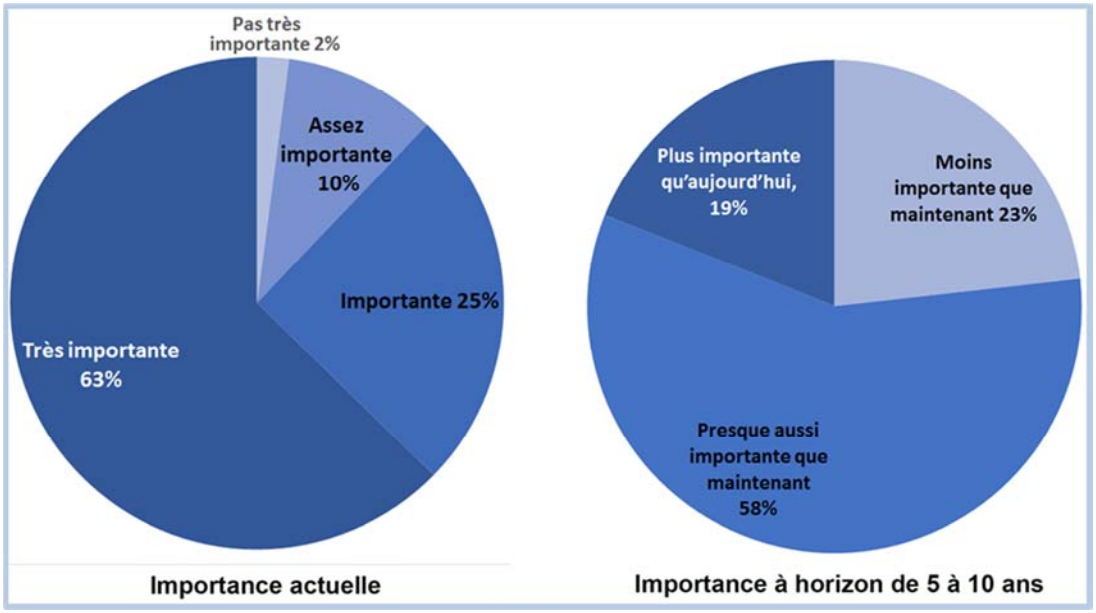
pas pour autant que ces secteurs auront moins besoin d'une aide extérieure à l'avenir. Cela pourrait tout simplement indiquer que les gouvernements des pays partenaires s'attendent à avoir relativement moins de difficultés à gérer ces aspects, lesquels nécessiteront néanmoins encore une injection considérable de financements extérieurs.

2.2. Rôle et importance de l'aide au développement

2.2.1. Importance actuelle et future de l'aide au développement

Les répondants ont été invités à évaluer l'importance que revêt l'aide internationale au développement dans le concours qu'elle apporte à leur pays pour lui permettre de faire face à ses défis de développement les plus urgents (question d'enquête 9). Les répondants ont par ailleurs été invités à indiquer dans quelle mesure l'aide au développement sera importante pour aider leur pays à surmonter ses problèmes à horizon de cinq à dix ans (question d'enquête 10). Une ventilation des réponses est présentée au Graphique 3 ci-après.

Graphique 3. Importance de l'aide au développement aujourd'hui et à horizon de 5 à 10 ans



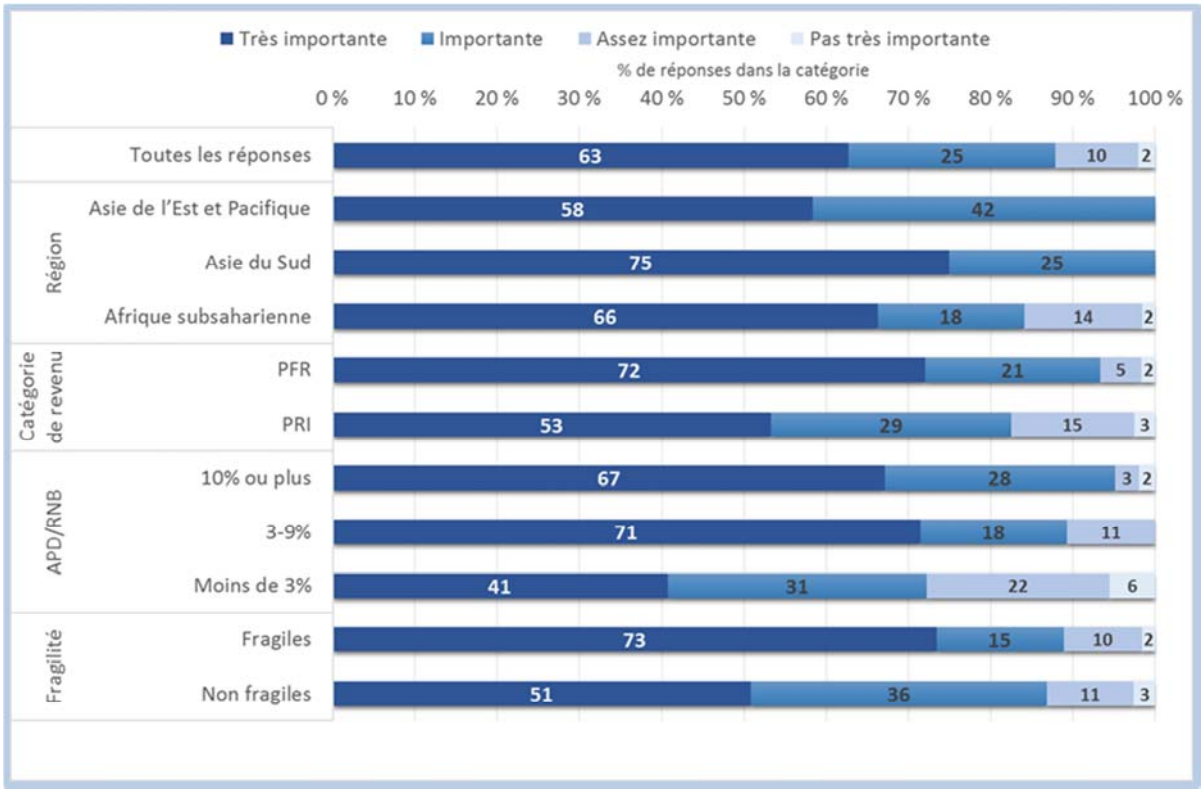
Note : Les résultats à gauche valent pour toutes les réponses. Les résultats à droite, à horizon de 5 à 10 ans, concernent seulement les 88 % de répondants qui considèrent l'aide importante ou cruciale aujourd'hui.

L'aide au développement est une source de financement primordiale pour la plupart des pays partenaires et le restera à l'avenir. Quelque 88 % des réponses des pays partenaires indiquent que l'aide au développement est importante ou cruciale aujourd'hui, les aidant à surmonter leurs problèmes de développement. La ventilation des réponses en fonction des catégories de pays (présentée au Graphique 4) montre que la majeure partie des répondants, toutes catégories confondues, considère que l'aide est importante ou cruciale, notamment les pays à revenu intermédiaire et ceux faiblement dépendants de l'APD – alors que ces pays disposent de ressources intérieures grandissantes et d'un meilleur accès à d'autres sources de financement extérieur (voir Tableau 2).

Quant à l'avenir, pour plus de trois quarts des répondants qualifiant l'aide au développement d'importante ou cruciale aujourd'hui, l'utilité de cette dernière sera semblable ou plus grande d'ici cinq à dix ans. Par ailleurs, 73 % des répondants qui jugent l'aide au développement assez importante aujourd'hui ont déclaré qu'elle gagnerait en importance à l'avenir.

> *Faute d'élargir la base économique du pays pour garantir son autosuffisance, nous serons bien plus tributaires de l'aide au développement internationale qu'aujourd'hui, compte tenu de la croissance de la population et de ses besoins, quel que soit le niveau de vie considéré. À l'heure actuelle, il n'y a aucun élargissement de la base économique qui permettrait au pays de disposer d'un revenu durable. (Îles Salomon)*

Graphique 4. Importance de l'aide au développement aujourd'hui (ventilation par catégorie de pays)



Les pays à faible revenu, fragiles et fortement tributaires de l'APD considèrent l'aide comme extrêmement importante aujourd'hui. Comme on pouvait s'y attendre, l'aide au développement est plus importante aux yeux des PFR, des États fragiles et des pays fortement dépendants que pour les pays à revenu intermédiaire, non fragiles et moyennement à faiblement dépendants.

Il est toutefois plus surprenant que les régions de l'Asie du Sud, de l'Asie de l'Est et du Pacifique accordent plus d'importance à l'aide au développement que l'Afrique subsaharienne aujourd'hui, lorsque l'on additionne les réponses « importante » et « très importante ». Il est difficile d'en déterminer la raison. Il se peut que l'importance ait été évaluée dans certains cas en fonction de l'ampleur des problèmes de développement rencontrés. L'aide au développement peut être considérée comme importante eu égard à certains problèmes spécifiques et circonscrits, mais moins essentielle au regard d'enjeux plus vastes.

Il est également intéressant de noter que la proportion de pays moyennement dépendants jugeant l'aide cruciale aujourd'hui (71 %) est légèrement supérieure à celle des pays fortement dépendants (67 %). Étant donné que l'on peut s'attendre à ce que le pourcentage baisse au gré de la diminution de la dépendance à l'égard de l'APD (ainsi, dans la catégorie faiblement dépendante,

41 % seulement considèrent que l'aide est essentielle aujourd'hui), la grande importance que les pays moyennement dépendants accordent à cette aide est remarquable, en particulier à la lumière d'autres conclusions du rapport sur les opinions de ce groupe (voir section 3.4).

Les pays des groupes à revenu intermédiaire, non fragiles et faiblement dépendants donnent pour l'avenir une moindre importance à l'aide au développement. Les résultats ventilés (non présentés ici) indiquent, sans surprise, que ce sont typiquement les pays à revenu intermédiaire et les pays non fragiles qui ont davantage tendance à tabler sur une moindre importance de l'aide au développement à l'avenir. S'agissant de l'importance future de l'aide, la tendance qui caractérise les groupes en fonction de leur dépendance est plus prévisible : 37 % des pays faiblement dépendants s'attendent à ce qu'elle soit moins importante qu'aujourd'hui, contre 32 % de pays moyennement dépendants et 19 % de pays fortement dépendants.

L'importance de l'aide au développement est perçue différemment en fonction des attentes en matière de développement et de considérations relatives à l'offre. En cas de fortes divergences sur l'appréciation de l'importance actuelle et future de l'aide au développement, les répondants ont été invités à en préciser les raisons. L'importance accrue accordée à l'aide au développement a notamment été justifiée par l'instabilité politique actuelle (notamment au Yémen) et des plans de développement économiques ambitieux exigeant un soutien extérieur considérable, souvent dans le cadre d'efforts de reconstruction après un conflit (notamment au Népal, au Burundi et en République démocratique du Congo).

La moindre importance accordée à l'aide a été justifiée par les progrès attendus en termes de mobilisation des ressources intérieures, grâce dans certains cas aux recettes tirées de l'extraction de ressources naturelles (notamment à Madagascar, au Mozambique et en Papouasie-Nouvelle-Guinée), ainsi qu'à l'élargissement de la base d'imposition, et à une exploitation plus efficace des ressources existantes (notamment grâce à de meilleures pratiques de gestion ou une réduction de la corruption).

> *L'aide finance encore près de 30 % de notre budget. Les choses risquent néanmoins de fortement changer d'ici 2025... Nous enregistrons une forte hausse des recettes intérieures et il est fort probable que cette tendance persiste. Par ailleurs, tout nous porte à croire que le paysage de l'aide va se modifier à moyen terme. (Mozambique)*

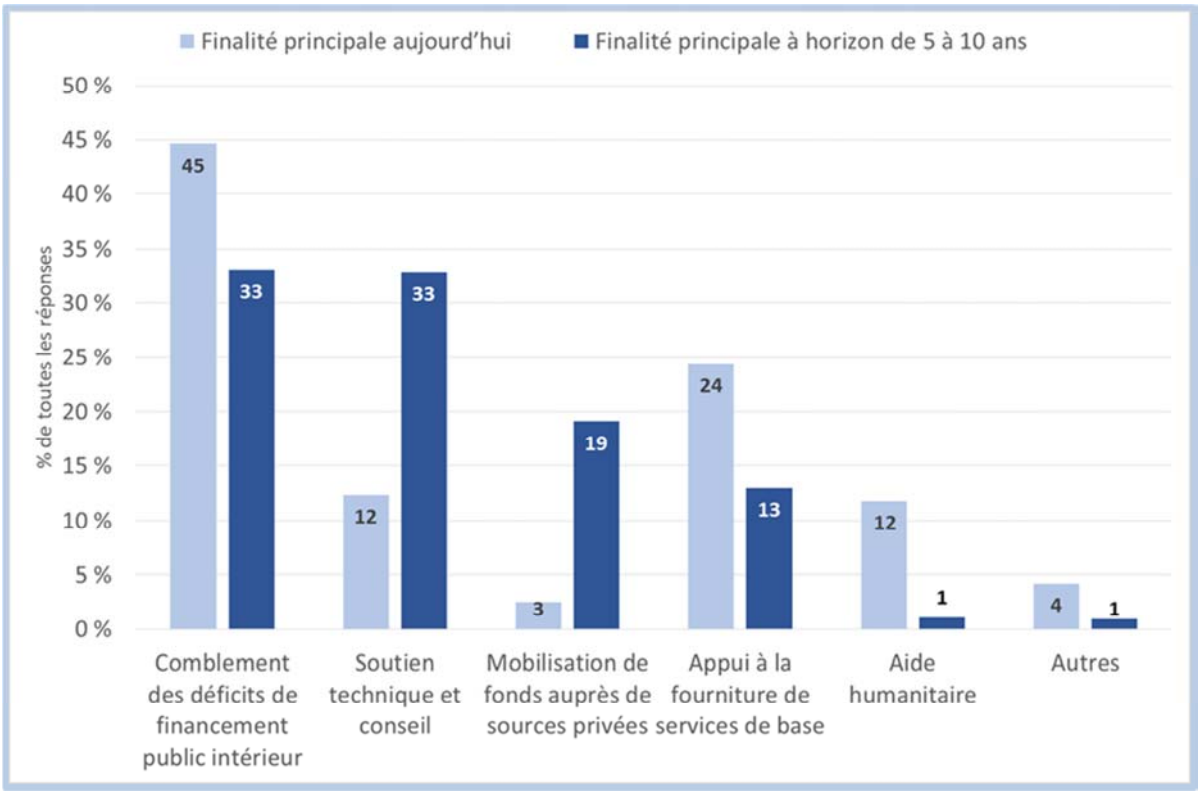
> *Madagascar adoptera une stratégie de mobilisation des ressources domestiques afin de faire face à ses difficultés de développement. En outre, le pays entrera dans une phase d'exploitation et de commercialisation de ses ressources minières et pétrolières. (Madagascar)*

En outre, certains pays tablent sur une diminution des ressources qui leur seront allouées au titre de l'aide au développement (le Cambodge notamment) en raison de leur accession au niveau de revenu supérieur ou en raison d'une réduction des budgets de l'aide au développement des fournisseurs d'APD bilatérale traditionnels imputable aux contraintes budgétaires auxquelles ces derniers sont soumis, ou les deux. Parmi ces pays, certains cherchent à remplacer l'aide bilatérale issue de sources traditionnelles par une aide bilatérale émanant de nouvelles sources. D'autres se tournent vers des sources non bilatérales et/ou non publiques, dont les sources dites « innovantes » (par exemple des mécanismes internationaux financés par des taxes sur les « maux » publics mondiaux), les transferts de fonds, les fondations ou des investisseurs influents. D'autres encore s'attendent tout simplement à devoir attirer davantage de ressources financières extérieures aux conditions du marché ou proches du marché.

2.2.2. *Principaux objectifs de l'aide au développement*

Les répondants ont été invités à choisir dans une liste de propositions, la finalité la plus importante pour laquelle l'aide internationale au développement est actuellement utilisée dans leur pays, et la finalité la plus importante pour laquelle elle devrait selon eux être utilisée à horizon de cinq à dix ans (question d'enquête 12). Le Graphique 5 ci-après propose une ventilation des réponses.

Graphique 5. Finalité principale de l'aide aujourd'hui et à horizon de 5 à 10 ans



Selon les pays partenaires, les fournisseurs d'aide au développement joueront davantage un rôle de facilitateur à l'avenir. Les répondants estiment que le financement des dépenses publiques générales comptera encore parmi les principales priorités à l'avenir, mais il perd 12 points de pourcentage par rapport au niveau actuel. Les répondants tablent collectivement[1] sur un changement de cap au niveau des principaux objectifs de l'aide, au profit d'une part d'un soutien technique et de conseils visant à renforcer les capacités de l'administration et, d'autre part, de la mobilisation de fonds auprès de sources privées. Dans ces conditions, les répondants s'attendent à une baisse des dotations d'APD destinées à financer la prestation des services de base et l'aide humanitaire.

> *Nous disposons parfois de la capacité de financement, mais c'est au niveau de l'expertise que nous avons besoin d'aide. (Maroc)*

La moindre importance conférée à l'aide humanitaire fait écho à la conviction optimiste exprimée par de nombreux pays partenaires selon laquelle la prévention et la résolution des conflits seront des défis moins importants à l'avenir. Toutefois, cette perception n'est pas tout à fait conforme aux tendances actuelles, qui dénotent une augmentation du nombre de personnes affectées par des crises humanitaires dans le monde. Ce point de vue semble par ailleurs contraire à celui de

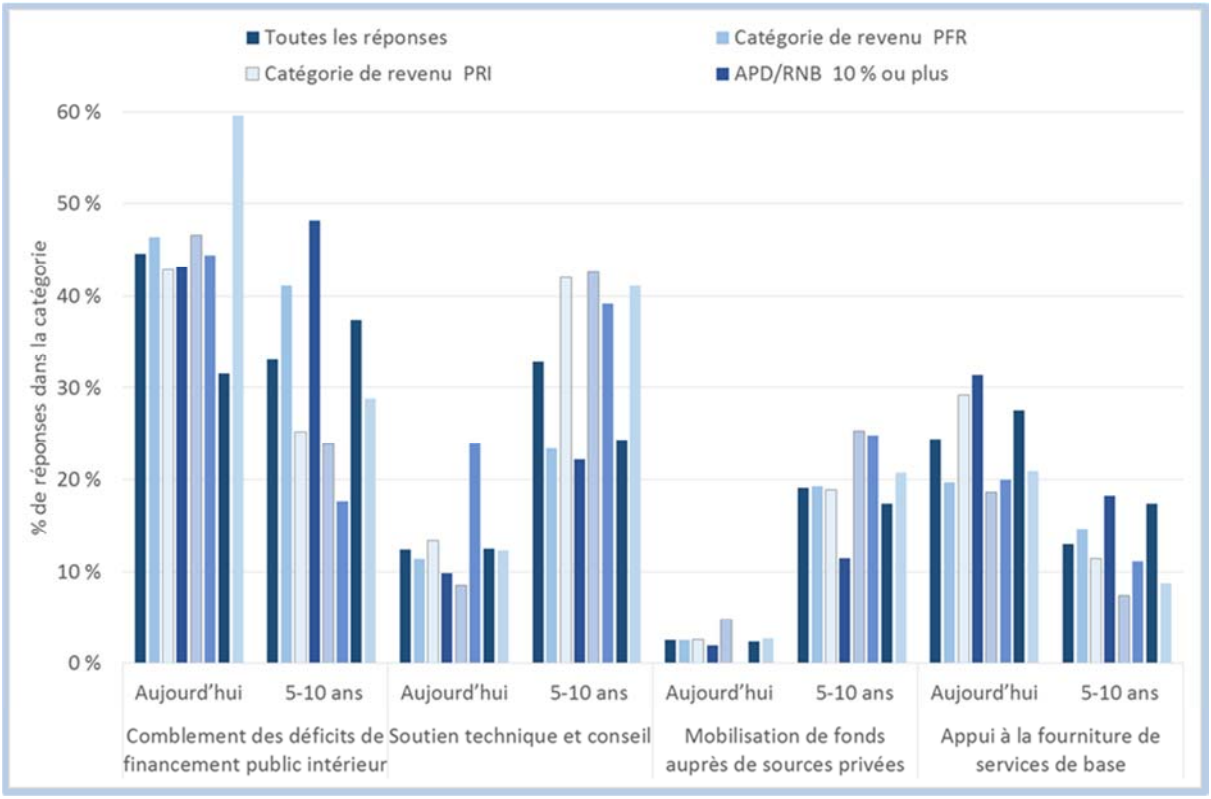
nombreux pays estimant que l'adaptation au changement climatique sera un enjeu de plus en plus grave à l'avenir. Il se peut que les pays voient le soutien à l'adaptation non plus tant comme la mise en place de réponses humanitaires aux catastrophes induites par le changement climatique que comme l'apport d'une aide à plus long terme en faveur d'un développement résilients face aux problèmes liés au climat.

Ces résultats sont en phase avec les réponses dont il a été question à la section 2.1. Ils laissent penser que les répondants souhaitent que les fournisseurs d'aide cessent de jouer le premier rôle et que les gouvernements assument davantage de responsabilités pour satisfaire les besoins de leurs citoyens. Cela vaut en particulier pour les fournisseurs membres du CAD et, de fait, concerne probablement leur aide avant tout, sachant qu'ils fournissent l'essentiel de l'APD mondiale et qu'ils interviennent dans tous les secteurs du développement. Pour autant que l'interprétation soit correcte, on pourrait considérer que les fournisseurs membres du CAD joueront dans l'avenir davantage un rôle de facilitateur, en puisant dans les capacités techniques et d'action de leurs administrations nationales pour soutenir les politiques publiques, en consolidant la légitimité des gouvernements partenaires et en renforçant leur poids dans leurs relations avec les investisseurs privés internationaux.

> *La question de l'aide, très probablement, ne sera pas axée sur les ressources financières mais plutôt sur l'instauration d'un dialogue de qualité cherchant à déterminer comment nous pouvons améliorer les politiques. Il s'agit de veiller à la qualité des conseils, passant par l'échange d'expériences. La Norvège est un pays qui est déjà doté de ressources naturelles par exemple. En ce qui concerne la Norvège – et pas simplement elle mais tous les partenaires – il est probable que la (relation) portera sur des questions de dialogue sur les politiques à mener plutôt que sur l'impact financier. (Mozambique)*

Comme indiqué à la section 2.3.1, pour faire office de facilitateurs, les fournisseurs membres du CAD devront s'assurer que leur soutien technique et leurs conseils soient de toute première qualité et adaptés aux priorités des pays partenaires. À ce titre, l'aide devra probablement être apportée dans bien des cas directement par le secteur public du fournisseur, au plus haut niveau, plutôt que par le biais de consultants. Si les répondants ont donné peu de précisions sur la manière dont ils attendent que les fournisseurs facilitent la mobilisation de fonds auprès de sources privées, certains ont indiqué être particulièrement intéressés par une aide visant à faciliter la mise en place de partenariats public-privé dans le domaine des infrastructures.

Graphique 6. Finalité principale de l'aide aujourd'hui et à horizon de 5 à 10 ans (ventilation par catégorie de pays)



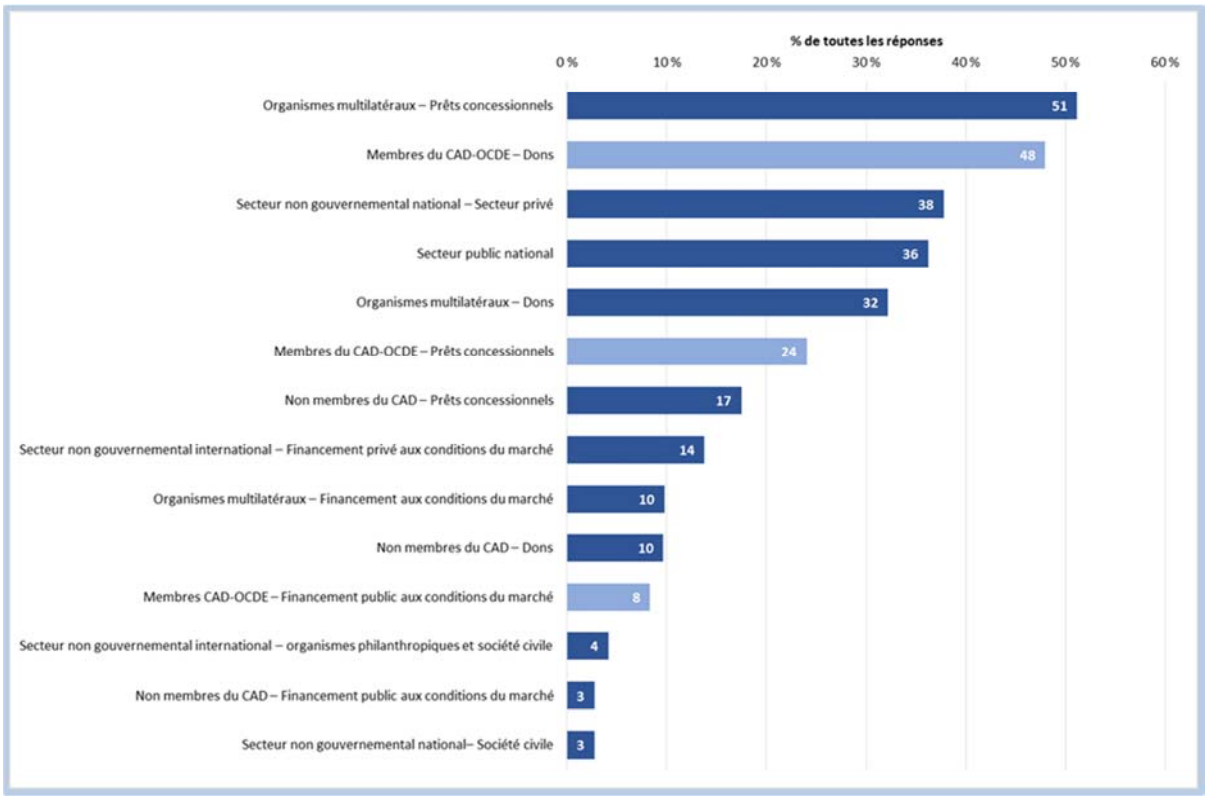
Les pays à revenu intermédiaire, faiblement à fortement dépendants et non fragiles sont les principaux moteurs de l'évolution attendue des priorités en matière d'APD. Le Graphique 6 présente une ventilation des réponses par catégorie de pays concernant certaines finalités principales de l'APD et montre les divergences les plus notables entre l'importance actuelle et future. Ce graphique indique que ce sont essentiellement les pays à revenu intermédiaire et ceux qui sont faiblement à moyennement dépendants qui estiment que le comblement des déficits de financement public intérieur perdra en importance au profit du soutien technique et des conseils sur les politiques à mener. En fait, ces pays pensent que le soutien technique et les conseils sur les politiques deviendront la principale finalité de l'aide au développement. En revanche, les pays fortement dépendants s'attendent à ce qu'une plus grande partie de leur aide serve à combler les déficits de financement public intérieur à l'avenir : 48 % estiment que l'aide servira avant tout à combler les déficits à l'avenir, contre 43 % actuellement. Les États fragiles (une catégorie dont le profil est très proche de celui du groupe fortement dépendant de l'aide) sont également d'avis que cet objectif va gagner en importance. Pour les pays à faible revenu, il sera un peu moins essentiel, mais restera important.

Le soutien technique et les conseils sur les politiques à mener ont gagné en importance dans toutes les catégories de pays, de même que la mobilisation des ressources privées. Toutefois, la progression est la plus frappante pour les pays moyennement dépendants et non fragiles. Toutes les catégories de pays s'attendent à une baisse du volume de l'APD consacrée à l'appui à la fourniture de services de base. Les pays à faible revenu et les États fragiles tablent néanmoins sur une baisse proportionnellement plus faible que les pays à revenu intermédiaire et les États non fragiles.

2.2.3. Sources de l'aide au développement

Les répondants ont été invités à indiquer trois sources de financement qui auront selon eux le plus d'importance pour permettre à leur pays de faire face aux enjeux du développement à horizon de cinq à dix ans (question d'enquête 13). Les réponses sont présentées ci-après, au Graphique 7. Les sources CAD-OCDE sont mises en évidence (nuance plus claire).

Graphique 7. Sources de financement les plus importantes à horizon de 5 à 10 ans



Note : Ce graphique montre le pourcentage de répondants ayant choisi chaque source parmi leurs trois sources principales. L'addition des pourcentages du graphique est légèrement inférieure à 300 % car certains répondants ont indiqué moins de trois sources.

Les répondants considèrent que les prêts concessionnels de source multilatérale seront la principale source de financement d'ici cinq à dix ans. Dans l'ensemble, les prêts concessionnels de source multilatérale ont été la source de financement la plus mentionnée, suivie de près par les dons des membres du CAD et, d'un peu plus loin, par les investissements publics et privés nationaux ainsi que les dons d'organismes multilatéraux. Il se peut que les institutions multilatérales de financement du développement soient perçues comme étant bien plus présentes et comme une source d'aide plus constante à moyen terme par rapport aux fournisseurs bilatéraux de développement. Cela serait tout à fait compréhensible puisque les institutions multilatérales tendent à être moins tributaires des aléas du processus budgétaire de l'APD bilatérale, soit parce que leurs organes qui accordent les financements concessionnels sont en général relativement à l'abri de coupes budgétaires, soit parce qu'elles obtiennent des montants de financement substantiels auprès de sources internes. De plus, si la modalité du don est de toute évidence préférée à celle du prêt, les répondants ont également le sentiment, toutes choses étant égales par ailleurs, que les programmes financés par des prêts risquent moins d'être tributaires de l'offre et de contribuer à une fragmentation de l'aide.

Les dons des membres du CAD se classent au deuxième rang, non loin des prêts concessionnels multilatéraux, et sont jugés bien plus importants que d'autres sources. Il est à noter que parmi les sources bilatérales, celles en provenance du CAD sont jugées plus importantes pour l'avenir que les autres. Et ce, malgré l'impression que les financements bilatéraux hors CAD continueront de gagner du terrain par rapport aux financements du CAD, notamment parce que les sources du CAD seront probablement limitées dans les prochaines années.

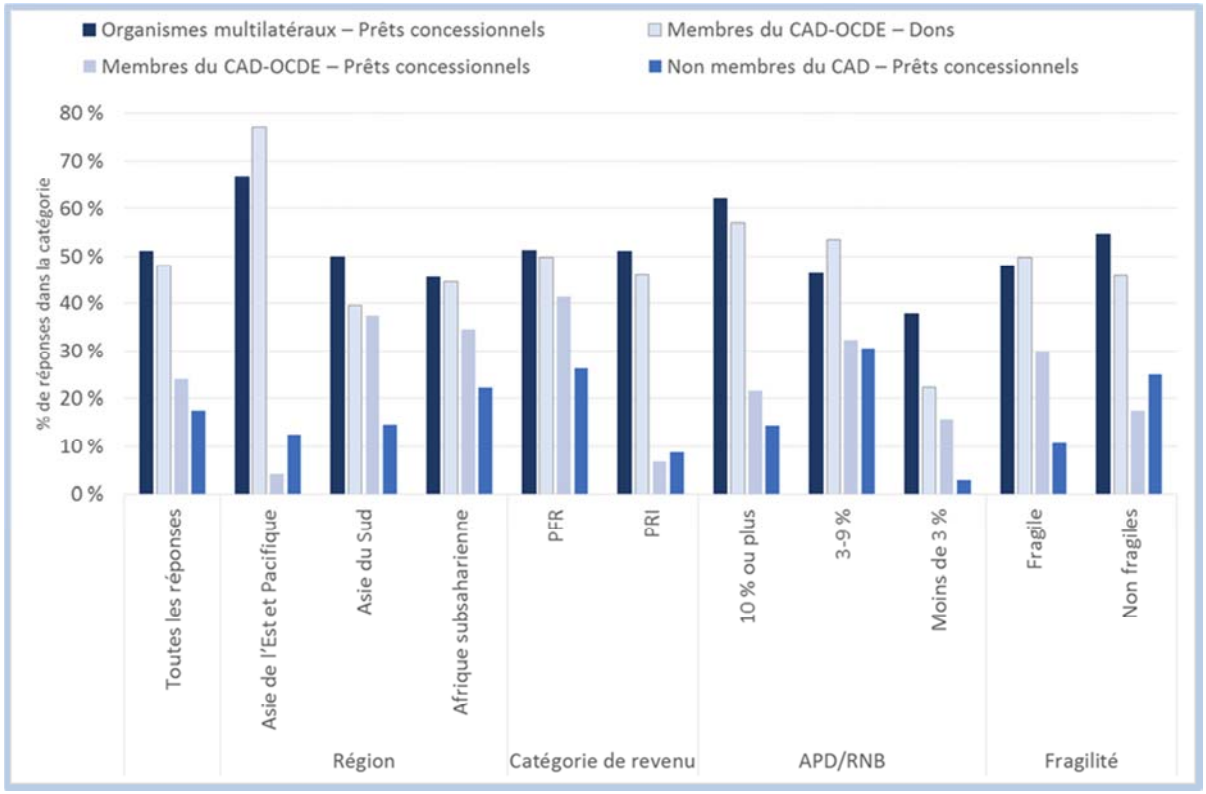
> *Nous nous efforçons de disposer de ressources intérieures mais nous allons également tirer meilleur parti des prêts accordés par les organismes multilatéraux ou bénéficier d'une aide au développement plus importante de la part de pays émergents tels que la Chine. Nous n'allons pas mettre un terme pour autant aux dons émanant des membres du CAD-OCDE. (Rwanda)*

Dans le cas des prêts concessionnels bilatéraux, la différence entre ceux du CAD et les autres n'est pas très importante. Toutefois, les prêts concessionnels du CAD devancent légèrement les prêts concessionnels hors CAD.

> *Lorsque nous aurons de nombreux programmes à financer, nous aurons besoin de fonds. Et nous pouvons compter sur […] les partenaires traditionnels pour la bonne gouvernance et l'assistance technique. Toutefois, nous aurons parfois également besoin […] de simples financements; comme les fonds arabes par exemple. Ces types de fond sont vraiment les bienvenus. (Maroc)*

Il convient par ailleurs de noter que si les dons des membres du CAD sont jugés bien plus importants que les prêts, l'inverse est vrai pour les prêts de pays non membres du CAD, qui sont considérés comme bien plus importants que les dons provenant de sources hors CAD. Cela témoigne sans doute de la rareté relative de ces derniers.

Graphique 8. Sources de financement les plus importantes à horizon de 5 à 10 ans – Sélection de sources ventilées par catégorie de pays



Certaines catégories de pays jugent les dons émanant de membres du CAD plus importants que ceux émanant des autres sources. Le Graphique 8 montre comment chaque catégorie de pays a répondu au sujet de certaines sources identifiées ci-dessus[2]. Comme on peut le voir, si la plupart des catégories de pays s'attendent à ce que les prêts concessionnels multilatéraux deviennent une source de financement plus importante que les dons bilatéraux des membres du CAD, il y a certaines exceptions. Les dons émanant de membres du CAD sont plus souvent considérés comme une source essentielle de financements futurs que les prêts concessionnels multilatéraux dans la région Asie de l'Est et Pacifique, ainsi que dans les pays moyennement dépendants et dans les États fragiles.

Ce constat indique sans doute que de nombreux pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique sont désormais éligibles aux financements concessionnels de l'Association internationale de développement et du Fonds asiatique de développement et qu'en outre, les États fragiles sont moins enclins à emprunter à des taux concessionnels élevés. La grande importance que les pays moyennement dépendants accordent aux dons est plus difficile à expliquer, mais peut traduire le fait que les relations avec les fournisseurs membres du CAD sont plus égalitaires et offrent plus de flexibilité que les relations avec les organismes multilatéraux. Il convient néanmoins de noter que ce groupe de pays est le plus ouvert à l'idée de recourir aux financements procurés par l'ensemble des quatre sources indiquées, même si les dons sont le pilier central du financement

Une autre observation peut être formulée par rapport au graphique présenté plus haut : les emprunteurs qui changent de statut ne se tournent pas nécessairement uniquement vers des financements privés et moins concessionnels pour combler leurs déficits de financement ; leur intérêt pour une APD sous forme de dons pourrait également être ravivé dans certains cas. Aucun élément du graphique plus haut ne permet toutefois de mesurer cet intérêt, qui pourrait bien être relativement modéré.

Ce sont les pays à faible revenu et moyennement dépendants qui s'attendent le plus à obtenir des prêts bilatéraux de pays non membres du CAD. Les prêts concessionnels bilatéraux futurs émanant de pays non membres du CAD sont jugés plus importants par les PFR que les PRI, et bien plus importants encore par les pays d'Afrique subsaharienne que par ceux d'Asie de l'Est et du Pacifique. Les États fragiles leur accordent moins d'importance que les États non fragiles, ce qui témoigne sans doute, une fois encore, de la réticence relative des premiers à emprunter.

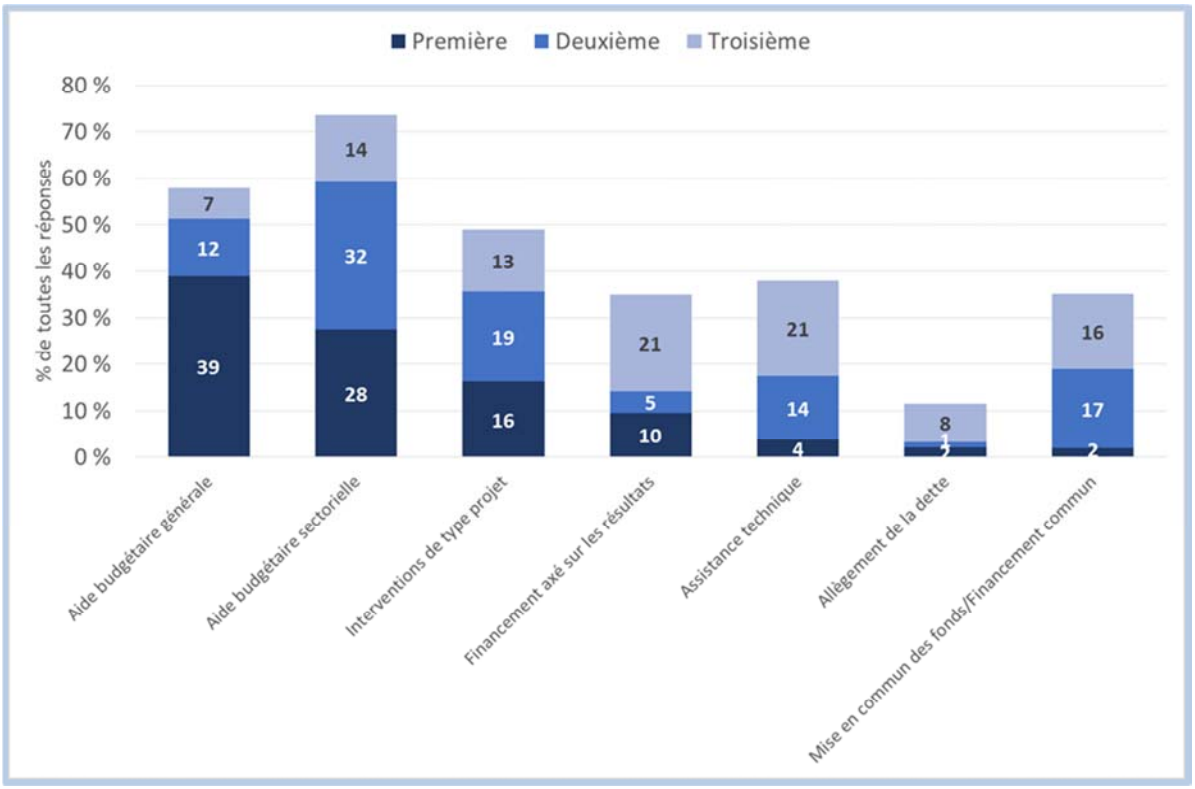
Il est intéressant de noter que les prêts concessionnels bilatéraux des pays non membres du CAD sont mieux classés par les pays de la catégorie moyennement dépendante que par ceux des catégories faiblement et fortement dépendantes. Cela indique qu'il n'y a pas de relation linéaire entre les attentes à l'égard de tels financements et la dépendance à l'égard de l'APD. Il se pourrait que les pays moyennement dépendants se sentent dans l'ensemble mieux à même de démontrer qu'ils ont besoin de ressources supplémentaires en faveur du développement octroyées par des sources hors CAD de les allouer et de les exploiter efficacement. Toutefois, comme indiqué précédemment, ce groupe s'attend à ce que les dons des membres du CAD soient la principale source de financement, alors que les groupes faiblement et fortement dépendants s'attendent quant à eux à ce que ce soit les prêts concessionnels de source multilatérale.

2.3. Nature et qualité des apports d'aide au développement

2.3.1. Modalités de l'aide au développement

Les répondants ont été invités à classer par ordre décroissant les trois modalités d'aide au développement qui, selon eux, auront le plus d'importance pour permettre à leur pays de faire face aux enjeux du développement à horizon de cinq à dix ans (question d'enquête 14). Les réponses sont indiquées ci-après, au Graphique 9.

Graphique 9. Les trois principales modalités à horizon de 5 à 10 ans (classement par ordre d'importance)



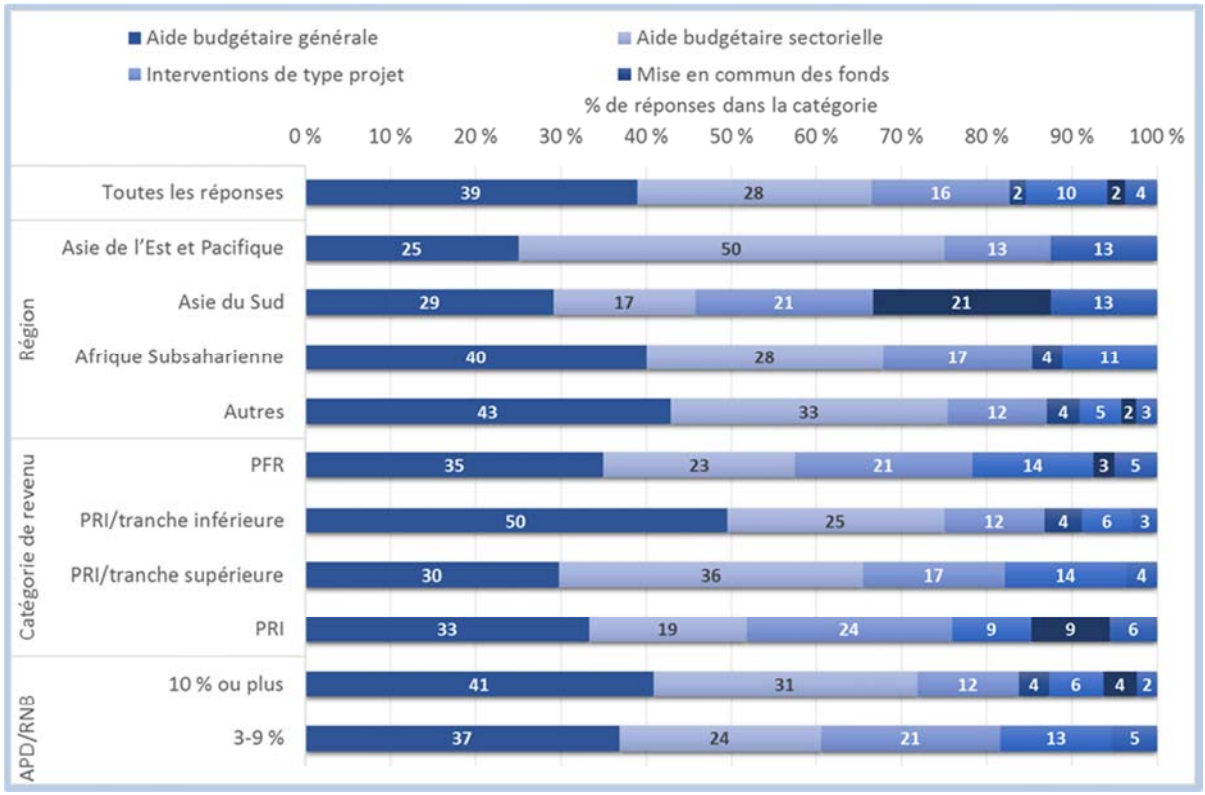
L'aide budgétaire arrive en tête des futures modalités escomptées. L'aide budgétaire générale a été le premier choix le plus fréquent, et l'aide budgétaire sectorielle la plus fréquente des trois modalités. L'aide-projets figure encore toutefois dans le trio de tête des réponses de la moitié des pays. Il ressort des entretiens que le classement élevé des interventions de type projet ne traduit pas, en général, une préférence mais bien l'espoir que les fournisseurs d'aide au développement, notamment les fournisseurs bilatéraux non membres du CAD, continuent de privilégier cette modalité. Un répondant a ainsi indiqué que le gouvernement national préférait l'aide budgétaire générale mais qu'il s'agissait là d'une « chimère » étant donné que les pays fournisseurs sont peu enclins à apporter ce type d'aide.

L'allègement de la dette se voit généralement accorder une faible priorité (le Pakistan étant une exception notable). Les autres modalités susmentionnées sont pratiquement toutes sur un pied d'égalité. L'assistance technique[3] a été quelque peu décriée lors des entretiens : même si elle est jugée précieuse en principe, elle est considérée comme actuellement trop onéreuse et axée sur l'offre, en plus d'être mal adaptée au contexte et aux priorités du pays partenaire. Bien que considérée comme l'une des principales finalités de l'aide au développement pour l'avenir (voir le Graphique 6 et la discussion à ce sujet), elle semble être davantage perçue dans le contexte actuel

comme un type d'aide particulier – une aide en nature, autonome, généralement à court terme et onéreuse – et donc moins bien cotée. Cette modalité serait vraisemblablement mieux classée si elle était dispensée différemment. Toutefois, même dans ce cas, il se pourrait qu'elle soit appréciée sans pour autant être jugée particulièrement importante en termes de volume d'APD, sachant qu'elle absorbe – ou devrait en général absorber – des montants d'APD relativement faibles.

Les accords de mise en commun de fonds ont fait l'objet de peu de commentaires mais d'avis assez favorables, bien que dans une moindre mesure que l'aide budgétaire générale. L'expression « financement axé sur les résultats » a été interprétée au sens large, en faisant référence à diverses initiatives de gestion du secteur public et de budgétisation axées sur les résultats. Dès lors, le fait que cette modalité figure parmi les trois premières citées par un tiers des répondants ne peut être interprété comme la preuve évidente d'un intérêt pour les programmes de « paiement en fonction de la performance »[4].

Graphique 10. Modalité la plus importante à horizon de 5 à 10 ans (ventilation par catégorie de pays)



Les pays favorisent des modalités qui assurent alignement et flexibilité. En ce qui concerne la modalité d'aide qu'ils ont classée en premier dans leur réponse à la question précédente, les répondants ont été invités à expliquer pourquoi cette modalité serait la plus importante à horizon de cinq à dix ans (question d'enquête 15).

La préférence accordée à l'aide budgétaire générale a été justifiée par le renforcement de l'alignement, l'appropriation par les pays et des systèmes nationaux (des qualités également jugées essentielles dans les réponses à la question d'enquête 16 – voir section 1), ainsi que par la réduction des déficits budgétaires et de la balance des paiements permis par ce type d'aide.

> *L'aide budgétaire générale et la mise en commun des fonds permettent d'affecter des ressources aux priorités nationale et de réduire le coût des transactions et la fragmentation des interventions. Plus la croissance de notre économie va s'accélérer, et plus il sera nécessaire de mettre en place des projets de plus grande envergure, lesquels exigeront un soutien harmonisé pour satisfaire les énormes besoins financiers du pays. (Nom du pays non divulgué sur demande)*

La flexibilité a été le motif le plus fréquemment évoqué pour justifier le choix de l'aide budgétaire générale. Plusieurs réponses soulignaient néanmoins que l'idée de l'existence d'un risque fiduciaire constitue désormais un sérieux obstacle – plus que de raison – empêchant l'utilisation de cette modalité à plus grande échelle.

> *L'aide budgétaire générale a ses propres inconvénients. De toute évidence, en ce qui concerne le risque fiduciaire, ce serait le cas ; de plus, nos systèmes ne répondent peut-être pas toujours aux exigences requises. Nous restons néanmoins convaincus que plutôt que d'éviter le risque, les partenaires au développement peuvent nous aider à le gérer. (Malawi)*

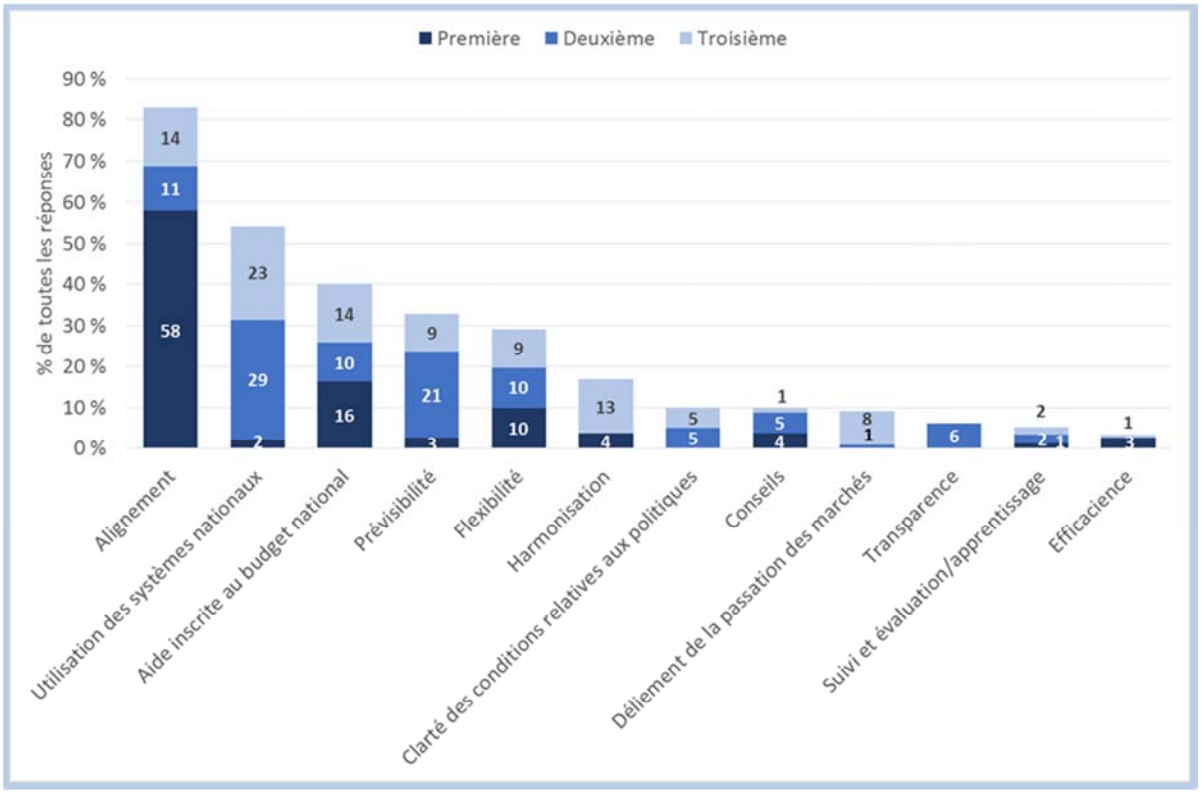
L'aide budgétaire sectorielle a souvent été retenue pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment au sujet de l'aide budgétaire générale. Toutefois, dans certains cas, l'aide budgétaire sectorielle s'est retrouvé mieux classé que ce dernier en raison : i) de l'expérience que les pays partenaires ont de cette modalité ; ii) de sa complémentarité avec les processus de planification nationale sectorielle ; et iii) du fait que les partenaires au développement sont plus enclins à apporter une aide budgétaire sectorielle.

Il semble que l'aide budgétaire sectorielle garantisse un juste équilibre entre flexibilité et disponibilité aux yeux de nombreux pays. Plusieurs répondants ont indiqué souhaiter le voir étendu au-delà des secteurs de la santé et de l'éducation, qui y recourent le plus souvent.

2.3.2. Qualités des fournisseurs d'aide au développement

Les répondants ont été invités à indiquer et classer par ordre décroissant les trois qualités les plus importantes que leur pays aura besoin selon eux de trouver chez un fournisseur d'aide au développement d'ici cinq à dix ans (question d'enquête 16). Les résultats généraux sont présentés au Graphique 11.

Graphique 11. Qualités les plus importantes chez un fournisseur d'aide au développement à horizon de 5 à 10 ans



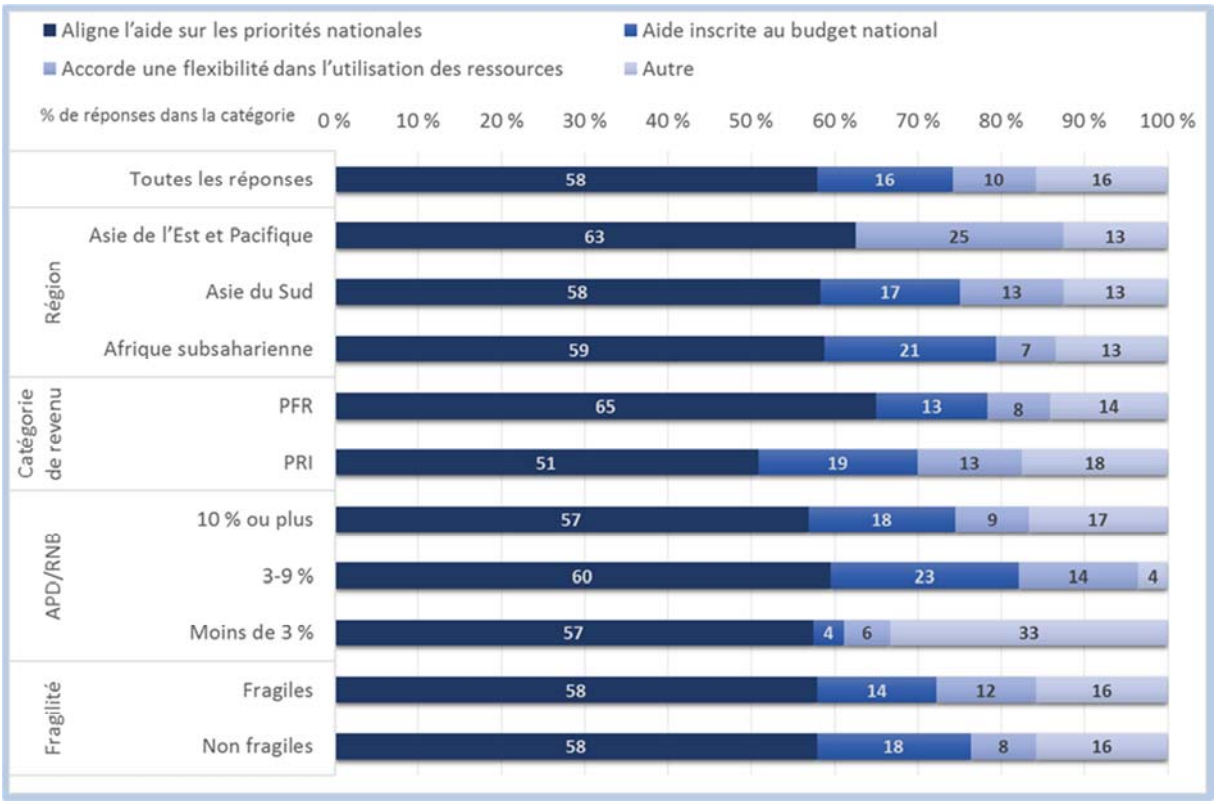
L'alignement et ses qualités connexes, en particulier l'utilisation des systèmes nationaux, sont les plus importantes pour la plupart des répondants. Les principales qualités retenues sont, par ordre d'importance, l'alignement, l'utilisation des systèmes nationaux, la fourniture d'une aide au développement dans le cadre du budget[5] et la prévisibilité des financements. La majorité des réponses incluaient les deux premières dans les qualités primordiales. S'il faut souligner que ces classements sont relatifs, il apparaît néanmoins que l'efficience, l'apprentissage, la transparence et le déliement de l'APD – des priorités que les partisans de l'efficacité de l'aide jugent essentielles – sont les qualités qui recueillent le moins de suffrages[6]. Les réponses des personnes interrogées lors des entretiens insistaient néanmoins davantage sur l'effience, le déliement de l'aide et la transparence, ce qui laisse raisonnablement penser que ces qualités sont considérées non pas comme étant sans importance mais bien comme étant moins pertinentes dans le cadre d'un scénario où l'aide au développement serait à l'avenir essentiellement fournie par le biais de systèmes nationaux.

Dans le cadre des entretiens, les répondants ont souligné avec insistance que la prévisibilité des financements est une question fondamentale, laquelle est également identifiée ailleurs dans l'enquête comme le risque le plus important pour la qualité de l'aide future (voir section 2.4.4). L'enjeu n'est pas tant le respect des calendriers de versements que l'amélioration de la prévisibilité des affectations budgétaires d'une année à l'autre[7].

> *La prévisibilité de l'aide reste problématique. Et cela vaut pour tous les partenaires au développement. L'information est également un enjeu – des informations prévisionnelles, portant sur, disons, les trois prochaines années. Voilà ce qui reste problématique pour nous en dépit du fait que tous les partenaires au développement ici réunis soient signataires de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide. … Notre exercice budgétaire débute en juillet. Et nous sommes désormais en juin. Nous avons même du mal à obtenir des informations sur le volume d'aide que nous allons recevoir pour le prochain exercice. (Malawi)*

Les constats évoqués plus haut sont assez voisins quelle que soit la catégorie de pays. Toutefois, la ventilation présentée au Graphique 12 révèle deux différences majeures. Tout d'abord que l'Asie de l'Est et le Pacifique se soucient relativement peu de savoir si l'aide au développement passe par le budget, mais sont très préoccupés par la flexibilité. Ensuite, le groupe des pays moyennement dépendants juge plus précieux au total que les groupes faiblement et fortement dépendants le double avantage que représente le fait de pouvoir compter sur une APD parfaitement alignée sur les priorités nationales et inscrite au budget.

Graphique 12. Qualités les plus importantes chez un fournisseur d'aide au développement à horizon de 5 à 10 ans (ventilation par catégorie de pays)

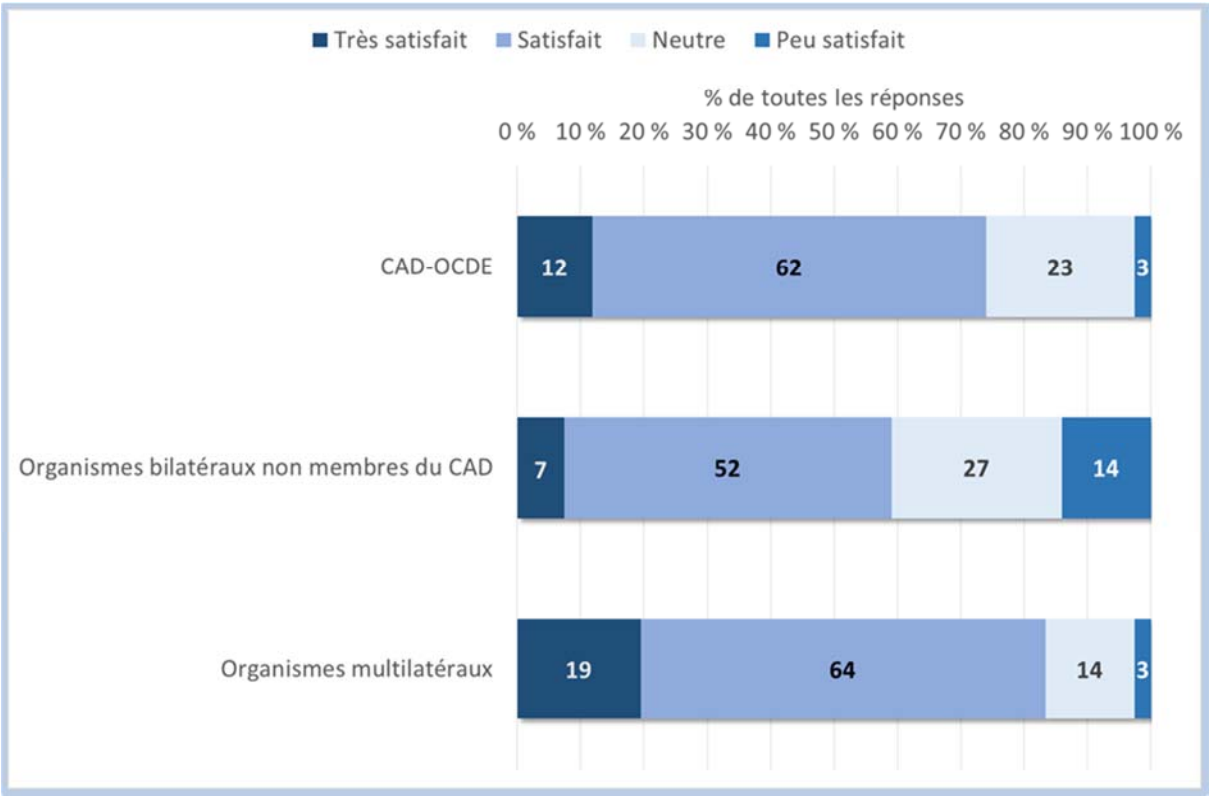


2.4. Gestion des partenariats et harmonisation entre les fournisseurs

2.4.1. Relations globales

Les répondants ont été invités à indiquer leur niveau actuel de satisfaction à l'égard des relations de leur pays avec chacune des trois catégories principales de fournisseurs d'aide au développement : les fournisseurs d'aide au développement membres du CAD, les fournisseurs bilatéraux non membres du CAD et les organismes de développement multilatéraux (question d'enquête 17). Le Graphique 13 présente les résultats non ventilés.

Graphique 13. Satisfaction des pays partenaires à l'égard des principales catégories de fournisseurs d'aide

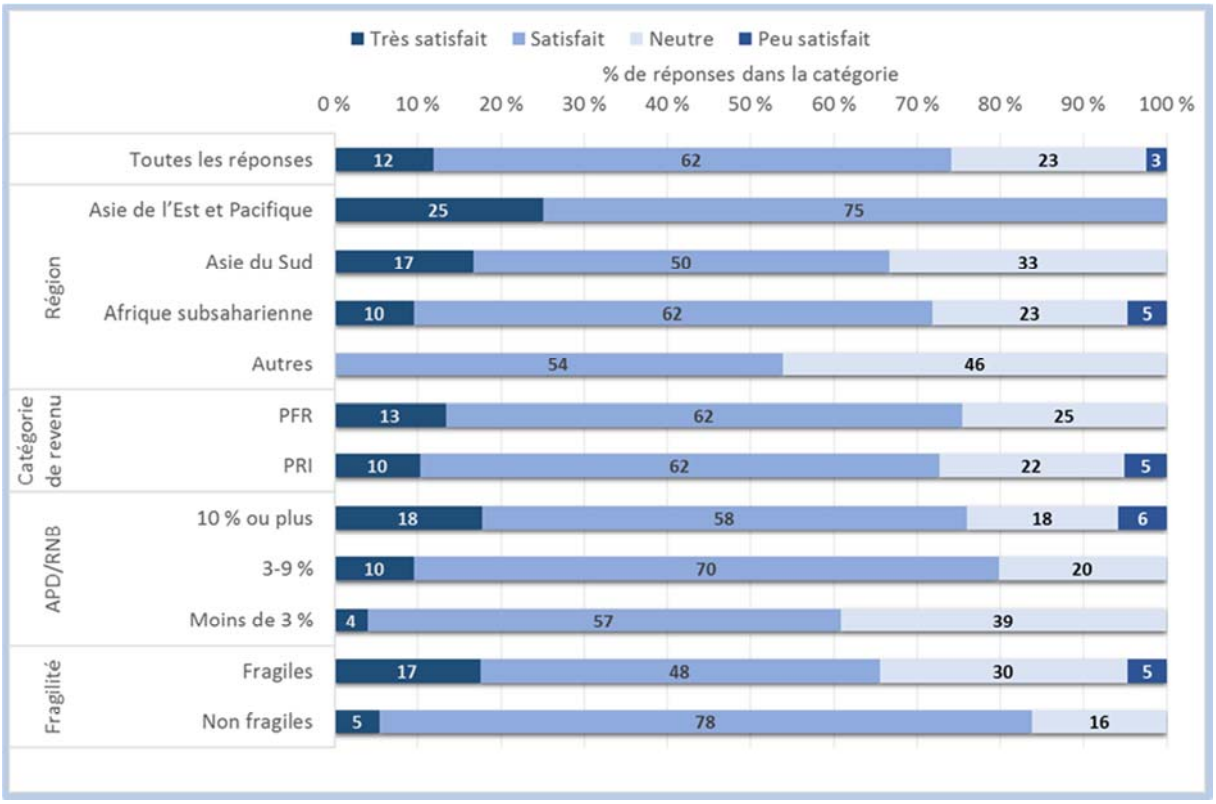


Les répondants sont particulièrement satisfaits de leurs relations avec les organismes multilatéraux. Les réponses indiquent clairement que les organismes de développement multilatéraux donnent plus satisfaction que les organismes bilatéraux ; et que les fournisseurs d'aide au développement membres du CAD devancent légèrement les fournisseurs bilatéraux non membres du CAD à cet égard. Ce dernier groupe recueille le plus grand nombre de réponses – 41 % – dans les catégories « neutre » et « insatisfait ». Certains répondants ont toutefois indiqué lors des entretiens que le caractère trop général des regroupements de fournisseurs leur posait problème, compte tenu de la forte variabilité de la satisfaction à l'égard des fournisseurs au sein de chaque groupe. Certains fournisseurs membres du CAD ont ainsi été salués pour leur flexibilité et leur réactivité, alors que d'autres au contraire ont été perçus comme trop rigides dans leurs procédures et leurs politiques.

> *Certains organismes bilatéraux sont très rigides. Leurs politiques sont très strictes. Leurs règles et procédures le sont également. (Bangladesh)*

La satisfaction à l'égard des fournisseurs membres du CAD est la plus forte au sein du groupe Asie de l'Est et Pacifique. Les résultats renvoyant aux fournisseurs d'aide au développement du CAD, ventilés par catégorie de pays, sont présentés dans le Graphique 14.

Graphique 14. Satisfaction à l'égard des fournisseurs d'aide appartenant au CAD-OCDE (ventilation par catégorie de pays)

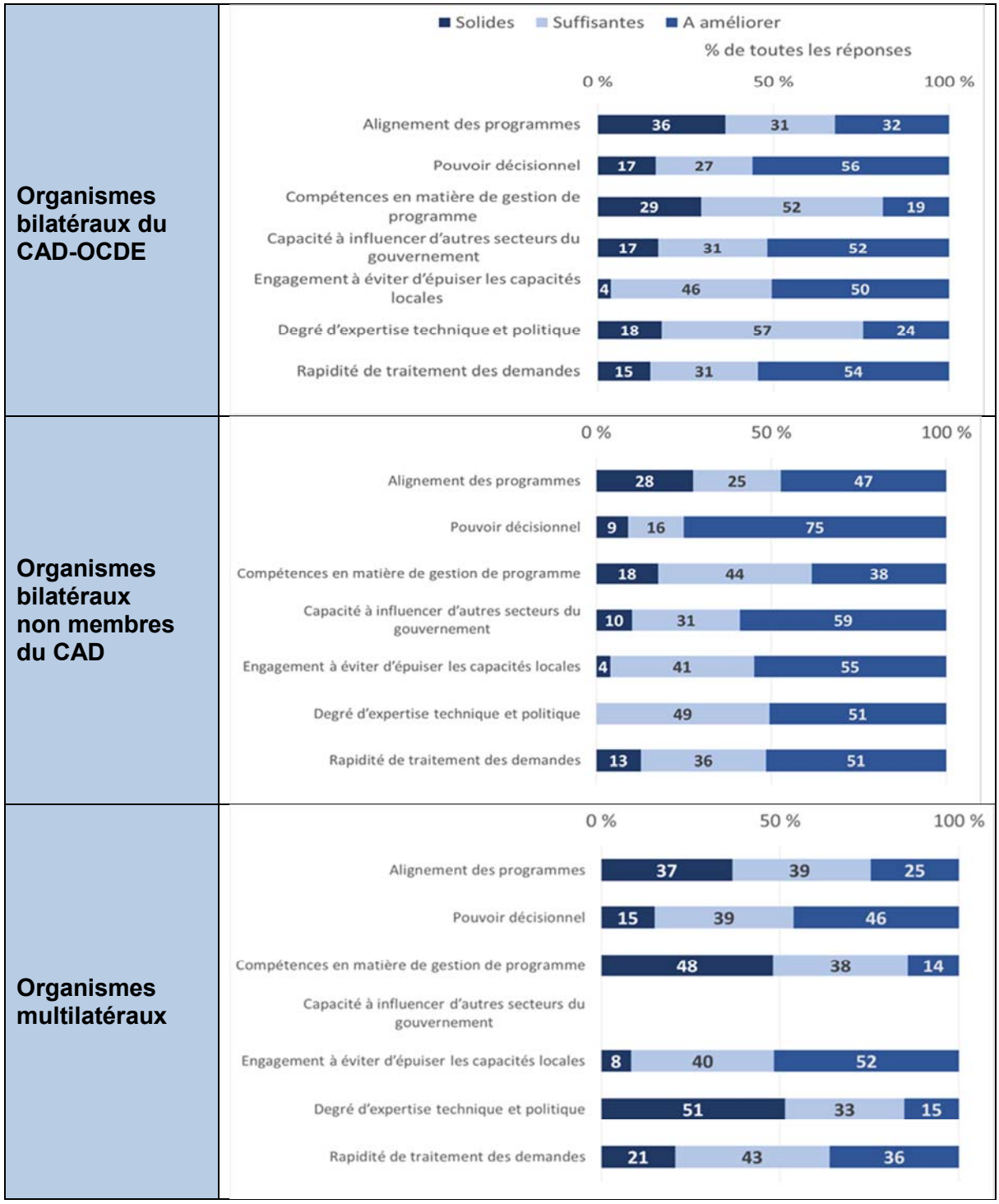


La région Asie de l'Est et Pacifique est celle qui exprime le plus de satisfaction vis-à-vis des fournisseurs membres du CAD. C'est également cette région qui avait indiqué précédemment que les dons du CAD seraient vraisemblablement la source d'aide au développement la plus importante à moyen terme. En fait, tous les pays de cette région ayant répondu à l'enquête sont au moins satisfaits de leurs relations avec les fournisseurs d'aide du CAD. Les pays membres de la catégorie « Autre » (huit pays d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Europe et d'Asie centrale, et du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord), sont les moins satisfaits, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de la relative discrétion de la plupart des fournisseurs membres du CAD dans ces régions. Cela pourrait par ailleurs expliquer pourquoi les répondants faiblement dépendants sont le deuxième groupe exprimant le moins de satisfaction.

2.4.2. Représentations locales

Les répondants ont été invités à évaluer les performances actuelles des représentations locales des trois catégories de fournisseurs d'aide au développement liées à des dimensions spécifiques (question d'enquête 22). Les résultats pour chaque catégorie de fournisseurs sont présentés au Graphique 15.

Graphique 15. Performances des bureaux locaux des fournisseurs d'aide



Note : La question d'enquête relative à la capacité d'influencer d'autres secteurs du gouvernement ne s'appliquait pas à la catégorie des organismes multilatéraux.

Les résultats présentés ici cadrent largement avec ceux présentés précédemment sur les niveaux généraux de satisfaction à l'égard de chacune des catégories de fournisseurs d'aide au développement. Sur la base du nombre de répondants ayant jugé la performance d'un fournisseur excellente dans les domaines évalués, les organismes multilatéraux arrivent en tête, suivis des fournisseurs membres du CAD, puis des fournisseurs non membres du CAD.

2.4.3. Explication des différents niveaux de satisfaction à l'égard des groupes de fournisseurs

La présente rubrique vise à apporter des éclairages sur les différents niveaux de satisfaction à l'égard de chaque grand groupe de fournisseur. Elle s'appuie sur les conclusions des deux sous-rubriques précédentes – ayant trait à la satisfaction à l'égard des fournisseurs dans leur ensemble (question d'enquête17) et aux performances des représentations locales (question d'enquête 22) – de même que sur les informations recueillies dans le cadre des entretiens.

(a) Les organismes de développement multilatéraux

Les organismes multilatéraux sont particulièrement appréciés pour leur expertise et le fait qu'ils imposent moins de conditions. Dans leurs réponses qualitatives aux questions de l'enquête, et lors des entretiens, les répondants ont indiqué que leur satisfaction à l'égard des organismes multilatéraux s'explique par la plus grande expertise de ces derniers sur les plans technique et stratégique, leurs compétences en matière de gestion des programmes, leur tendance à imposer en général moins de conditions, et leur engagement à utiliser les systèmes nationaux.

Les organismes multilatéraux peuvent mieux faire en termes de renforcement des capacités et de prise de décision. Plus de 50 % des répondants estiment que les institutions multilatérales peuvent faire plus pour s'assurer que leurs représentations locales n'épuisent pas les capacités locales. Plus de 40 % estiment qu'elles devraient renforcer le pouvoir décisionnel des représentations locales.

(b) Les fournisseurs membres du CAD

Les fournisseurs membres du CAD sont appréciés pour leur transparence, leur présence dans le pays et leurs solides antécédents. Les entretiens ont indiqué que si l'aide bilatérale des membres du CAD donne davantage satisfaction par rapport à l'aide bilatérale des pays non membres du CAD, c'est en raison de leur plus grande transparence, de leur présence dans le pays et de leurs plus longues traditions de coopération. Dans leur évaluation de la performance des représentations locales, c'est l'alignement des programmes sur les priorités nationales que les répondants ont le plus souvent fortement apprécié (36 % d'entre eux). Les compétences en matière de gestion de programmes (81 % des répondants) et le degré d'expertise technique et stratégique (75 %) sont quant à elles les qualités le plus fréquemment jugées satisfaisantes ou solides.

> *Efficacité – Les membres du CAD peuvent un peu mieux appréhender cet aspect. Ils sont un peu plus familiarisés avec les notions d'harmonisation et d'alignement que ne le sont les non membres du CAD. (Honduras)*

Les processus décisionnels des fournisseurs membres du CAD sont une source de préoccupation particulière pour les répondants. Les entretiens montrent que les répondants considèrent que les fournisseurs d'aide au développement membres du CAD sont les plus susceptibles de proposer des programmes fragmentés qui donnent lieu à des pré-affectations de fonds par région ou secteur. Les répondants estiment par ailleurs que les représentations locales devraient être investis d'un plus grand pouvoir décisionnel ; faire davantage d'efforts pour éviter d'appauvrir les capacités de l'administration locale ; être plus réactifs aux demandes d'aide, d'informations ou d'approbation ; exercer davantage d'influence sur d'autres secteurs gouvernementaux en ce qui concerne la cohérence des politiques ; et mettre en œuvre les engagements souscrits à l'échelle internationale en matière d'efficacité du développement. Chacun de ces points est traité.

(i) Décentralisation du pouvoir décisionnel. L'absence de pouvoir décisionnel des fournisseurs membres du CAD dans le pays a été évoquée de manière récurrente lors des entretiens ; toutefois, toutes les catégories ne s'en inquiètent pas dans les mêmes proportions. De fait, interrogés sur les

priorités à retenir pour favoriser une évolution du rôle des représentations locales de leurs principaux fournisseurs d'aide au développement, les répondants se sont très largement attardés sur ce point.

> *Tout doit être communiqué au siège. Dès lors, […] à quoi servent les représentations locales? S'agit-il de bureaux de poste ou ont-ils une autre fonction ? (Malawi)*

Les procédures de non-objection tacite, les approbations financières et la signature d'accords sont les domaines qui gagneraient à une plus grande décentralisation.

(ii) Engagement à éviter d'appauvrir les capacités locales. Cet aspect préoccupe l'ensemble des catégories de fournisseurs.

> *Les bureaux du CAD ont tendance à recruter ou du moins à attirer les fonctionnaires dont nous disposons dans notre pays. [...] Ils passent par leurs circuits et recrutent des fonctionnaires. (Burkina Faso)*

Certains répondants ont rattaché cette préoccupation au fait que certains fournisseurs cooptent des fonctionnaires locaux pour la mise en œuvre des projets et leur offrent d'importants salaires et indemnités. Non seulement les répondants souhaitent que cette pratique soit jugulée, mais ils souhaiteraient davantage d'investissements pour renforcer les capacités locales, notamment pour être mieux en mesure de gérer efficacement les ressources d'aide au développement et d'en assurer le suivi.

(iii) Rapidité de traitement des demandes d'aide, d'informations ou d'approbation. Certains répondants ont en particulier commenté la lenteur des procédures d'approbation préalables au versement des fonds alloués aux dons et prêts. Ils considèrent que la rapidité de traitement des demandes et la décentralisation sont étroitement liées.

(iv) Capacité des fournisseurs membres du CAD à influencer d'autres secteurs gouvernementaux en ce qui concerne la cohérence des politiques. Pour les responsables des pays partenaires, ce domaine pourrait être amélioré. Ils notent toutefois que même les fournisseurs présents dans le pays (et qui intègrent les responsabilités liées au commerce, au développement et aux affaires étrangères) n'ont pas nécessairement de meilleurs résultats en matière de cohérence des politiques. Leur préoccupation majeure tient à la centralisation du pouvoir décisionnel dans les capitales, et au fossé entre les capitales et les représentations locales, plus qu'à d'éventuels décalages entre les organismes de développement et d'autres ministères.

(v) Respect des engagements internationaux concernant l'efficacité de l'aide au développement. L'un des thèmes récurrents évoqués lors des entretiens est le sentiment qu'il existe un écart considérable entre d'une part les déclarations des membres du CAD lors des débats internationaux sur l'aide au développement et l'efficacité de l'aide et, d'autre part, ce qu'ils font concrètement en matière d'aide dans le cadre de leurs relations bilatérales. Les répondants ont précisé qu'ils n'étaient pas convaincus que certains engagements, tels que le déliement de l'APD, l'allègement des charges liées aux transactions et la transparence, seraient réellement mis en œuvre comme indiqué. Ils ont en outre affirmé avoir l'impression que les représentations locales ne sont pas totalement au fait des engagements pris par leur gouvernement au sein des instances internationales, ni motivés pour les mettre en œuvre. L'implication étroite des services centraux dans la prise de décisions relatives aux programmes, dont il a été question précédemment, n'est pas jugée bénéfique sur le plan du respect des engagements en termes d'efficacité du développement.

(c) Fournisseurs non membres du CAD

Les fournisseurs non membres du CAD sont appréciés pour leur assistance opportune et la conditionnalité limitée dont elle est assortie. Un grand nombre de répondants ont tenu à souligner que l'aide bilatérale des fournisseurs non membres du CAD joue un rôle important dans la mise en place d'infrastructures économiques importantes de manière réactive. Certains ont précisé que les fournisseurs bilatéraux n'étant pas membres du CAD, la Chine en particulier, s'avèrent très fiables – elle réalise les projets dans les temps et en respectant le budget. De plus, leur aide n'est assortie que de peu ou d'aucune condition – l'un des facteurs expliquant le respect des délais.

> *Ils recourent à la modalité « clés en main ». Cette méthode est quelque peu onéreuse, mais plus performante et davantage axée sur les résultats. Ils obtiennent donc des résultats en termes de développement et passent le relais au pays bénéficiaire. C'est pourquoi j'apprécie cette modalité, même si elle ne fait pas appel aux systèmes nationaux. (Népal)*

Dans leur évaluation des représentations locales des fournisseurs non membres du CAD, l'alignement sur les priorités nationales est la qualité que les répondants ont le plus souvent qualifiée de solide (28 %) ; les compétences en matière de gestion de programmes ont pour leur part été le plus souvent jugées suffisantes ou solides (62 % des réponses).

Les fournisseurs non membres du CAD sont moins bien jugés sur le plan de la transparence, des pratiques de passation de marchés et de la présence dans le pays. La transparence et la redevabilité ainsi que la pratique des achats liés dans le cadre de la passation des marchés sont les préoccupations les plus fréquentes en ce qui concerne l'aide bilatérale des fournisseurs non membres du CAD.

> *S'agissant des fournisseurs non membres du CAD, nous manquons cruellement d'informations. (Mozambique)*

> *Chaque [fournisseur] a quelque chose d'unique à offrir. Mais cela comporte sa part de difficultés. En ce qui concerne l'aide de la Chine, tout doit venir de la Chine, ce qui n'est pas le cas avec les autres pays. (Malawi)*

La préoccupation la plus communément citée au sujet des représentations locales des fournisseurs non membres du CAD est l'absence de pouvoir de décision (75 %). Certains répondants ont établi un lien entre cette préoccupation et la présence par intermittence de certains fournisseurs non membres du CAD qui procèdent à des visites périodiques, mais ne disposent pas d'un bureau local doté d'un personnel permanent.

Les pays évaluent les fournisseurs membres et non membres du CAD selon différents critères. Le fait que la préoccupation exprimée par certains répondants porte essentiellement sur la transparence et les pratiques en matière de passation de marchés des fournisseurs non membres du CAD indique que leur évaluation des qualités de fournisseurs, dont il a été question précédemment, est dans une certaine mesure bifocale[8]. Dans le cas des fournisseurs membres du CAD, les répondants aspirent à plus d'alignement, à plus de prévisibilité et à un recours plus large aux systèmes nationaux ; dans le cas des fournisseurs bilatéraux non membres du CAD, leurs attentes ne sont pas les mêmes, mais ils souhaiteraient des progrès au moins vis-à-vis de certains éléments des programmes d'action sur l'efficacité de l'APD de Paris/Accra, faisant plus de place au dialogue, à l'échange d'informations, à la transparence, à la coordination, et à des pratiques de passation des marchés ouvertes aux fournisseurs locaux, voire internationaux.

> *Certains [fournisseurs] bilatéraux non membres du CAD ne participent pas aux dispositifs formels de dialogue au plan national, privilégiant des interactions privées avec les gouvernements sans intervenir dans des débats publics avec ce dernier et d'autres partenaires au développement. (Kenya)*

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que ces opinions sont essentiellement celles d'organismes centraux et qu'elles ne sont peut-être pas partagés par tous les ministères compétents – par exemple dans les domaines de l'agriculture, du transport, de l'énergie et des communications – avec lesquels des fournisseurs bilatéraux non membres du CAD sont souvent appelés à traiter.

2.4.4. Pistes d'amélioration prioritaires

Compte tenu de leurs réponses aux questions précédentes, et dans la perspective des cinq à dix années à venir, les répondants ont été invités à indiquer quelles dispositions les fournisseurs d'aide au développement qui interviennent dans leur pays devraient prendre, s'il y a lieu, pour améliorer leurs performances (question d'enquête 18).

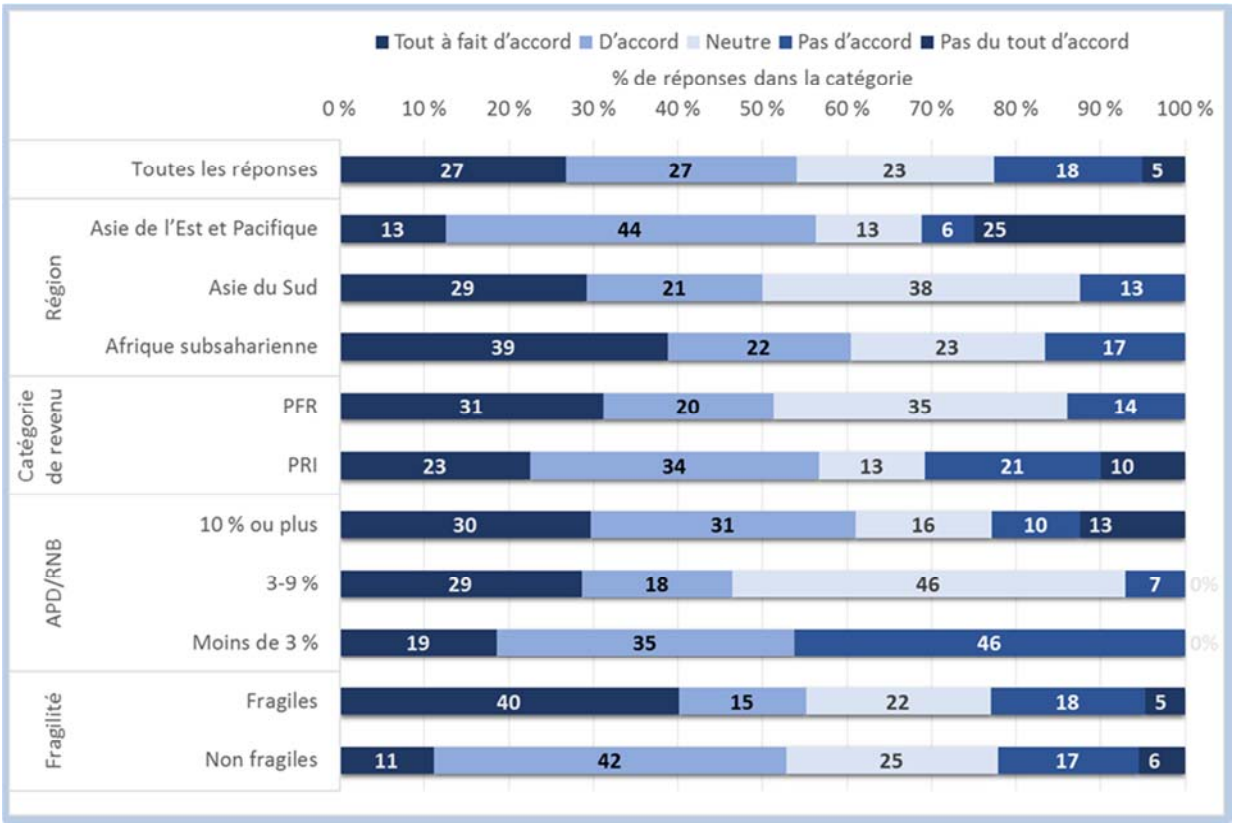
Un meilleur alignement et un recours accru aux systèmes nationaux sont les principales priorités quel que soit le groupe de fournisseurs. Les domaines d'amélioration les plus fréquemment mentionnés (deux fois plus que les moins biens classés) sont l'alignement, l'utilisation des systèmes nationaux, la prévisibilité, la transparence et la redevabilité. Ces choix reflètent les qualités d'un fournisseur d'aide au développement jugées les plus précieuses par les répondants (voir section 1 plus haut). Pour obtenir au moins certains résultats en la matière, certains répondants pensent qu'il serait utile que les fournisseurs et leurs partenaires mettent en place des accords de partenariat de développement ou des cadres de coopération qui reposent sur des enveloppes de financement au moins indicatives sur une période de trois à cinq ans. L'amélioration du dialogue sur les politiques à suivre, l'harmonisation et la défragmentation des programmes sont autant d'autres stratégies fréquemment évoquées.

L'imprévisibilité est considérée comme le principal risque pour la qualité de l'aide dans les années à venir. S'agissant du principal écueil à éviter pour assurer la qualité de l'aide fournie par leurs partenaires au développement dans les cinq à dix années à venir, les répondants ont surtout mis l'accent sur l'imprévisibilité (question d'enquête 19). L'éventualité d'une interruption, peut-être brusque, des financements octroyés par les principaux partenaires au développement, suscite une certaine inquiétude, à laquelle s'ajoute une autre préoccupation, plus générale, à savoir le risque que l'incertitude liée à la capacité de financement et aux intentions des fournisseurs bilatéraux du CAD n'entrave la planification du développement au plan national. Le manque d'alignement sur les priorités nationales, des conditions trop strictes et des contraintes de mise en œuvre comptaient parmi les autres risques identifiés.

2.4.5. Concurrence et rationalisation

Les répondants ont été invités à indiquer s'ils étaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle leur pays pourrait avoir intérêt à ce qu'une plus forte concurrence s'instaure entre leurs fournisseurs d'aide au développement dans les cinq à dix prochaines années (question d'enquête 20). La ventilation de leurs réponses par catégorie de pays est présentée ci-après, au Graphique 16.

Graphique 16. Avantages d'une plus forte concurrence entre les fournisseurs (ventilation par catégorie de pays)



Le renforcement de la concurrence est surtout plébiscité par ceux qui sont le plus tributaires de l'aide. Les réponses varient considérablement entre les catégories de pays mais dans la plupart d'entre elles, 50 % des pays ou plus sont d'avis qu'une compétition accrue pourrait être bénéfique. Les pays faiblement dépendants, les pays à revenu intermédiaire et les pays de la région Asie de l'Est et du Pacifique sont ceux le plus en désaccord avec cette idée. Sans doute s'agit-il des pays qui sont convaincus de déjà bien maîtriser les relations avec les fournisseurs d'aide au développement et qui considèrent donc qu'une concurrence entre ces derniers serait plus risquée que bénéfique. Un grand nombre de ces pays, mais aussi certains relevant d'autres catégories, préfèrent une coordination à une concurrence, pour autant que ladite coordination soit dirigée par les autorités nationales.

> *La multiplicité des donneurs ne donnera pas forcément lieu à une concurrence tant que ces derniers agissent de manière plus ou moins coordonnée et harmonisée, comme cela est fort heureusement le cas au Mozambique. (Mozambique)*

De manière générale, on peut raisonnablement conclure à une divergence d'opinions sur ce point, en notant toutefois que les pays les plus tributaires de l'aide au développement sont ceux qui sont le plus susceptibles de souhaiter ou de tolérer une concurrence entre les fournisseurs, et le plus

désireux de supporter les coûts de transaction qui en résultent, de manière à jouir d'une plus grande diversité et de davantage de choix et pour partager les risques liés au financement.

Invités à indiquer pourquoi ils étaient en faveur d'un renforcement de la concurrence, les répondants ont avancé deux raisons. Premièrement, la concurrence pourrait aider le gouvernement partenaire à mieux maîtriser les relations en matière d'aide au développement, lorsque cette maîtrise n'est pas encore effective. Deuxièmement, elle pourrait rendre l'APD plus efficace – en effet, elle aide les pays partenaires à identifier les fournisseurs les plus efficaces et les partenaires au développement pourraient améliorer leurs performances collectives grâce à une concurrence axée notamment sur la qualité des infrastructures, la prévisibilité du financement et la transparence. L'augmentation des coûts de transaction, la fragmentation des initiatives et le risque de distorsion dans l'affectation des ressources à l'échelle régionale ou globale (notamment l'aide insuffisante apportée à certains pays) sont autant de raisons évoquées pour ne pas favoriser une intensification de la concurrence.

Les partenaires diversifient activement leurs sources d'aide. Les répondants ont également dû indiquer s'il y aurait intérêt selon eux à réduire le nombre de fournisseurs d'aide au développement intervenant dans leur pays au cours des cinq à dix prochaines années (question d'enquête 21). Conformément aux arguments avancés précédemment sur la concurrence entre les fournisseurs, la plupart étaient très réticents à l'idée d'une réduction du nombre de fournisseurs d'aide au développement (68 % ont répondu par la négative à cette question).

> *La Direction générale de la coopération se trouvait auparavant au sein du ministère de la Planification. Nous sommes à présent installés au sein du ministère des Affaires étrangères. Ce changement nous a permis d'élaborer une stratégie de collecte de fonds. D'aller frapper à la porte de certains nouveaux partenaires potentiels au développement. Nous discutons actuellement avec la Turquie. Nous discutons avec la Russie. Et aussi avec les pays arabes. (Honduras)*

Se considérant actuellement insuffisamment aidés et parfaitement capables d'exploiter efficacement l'aide au développement apportée par de nouvelles sources, certains aimeraient en fait voir augmenter le nombre de fournisseurs (Togo et Malawi).

Il est toutefois difficile d'interpréter ces résultats comme un manque d'intérêt pour une réduction de la fragmentation ou pour l'instauration de relations véritablement significatives car il est fréquent que les pays partenaires craignent une réduction du total des ressources disponibles, ou d'être tout du moins exposés à ce risque, en raison de la réduction du nombre de fournisseurs. Certains pays pourraient éventuellement souhaiter une réduction des fournisseurs pour autant que les répercussions sur le total des recettes d'APD soient limitées[9].

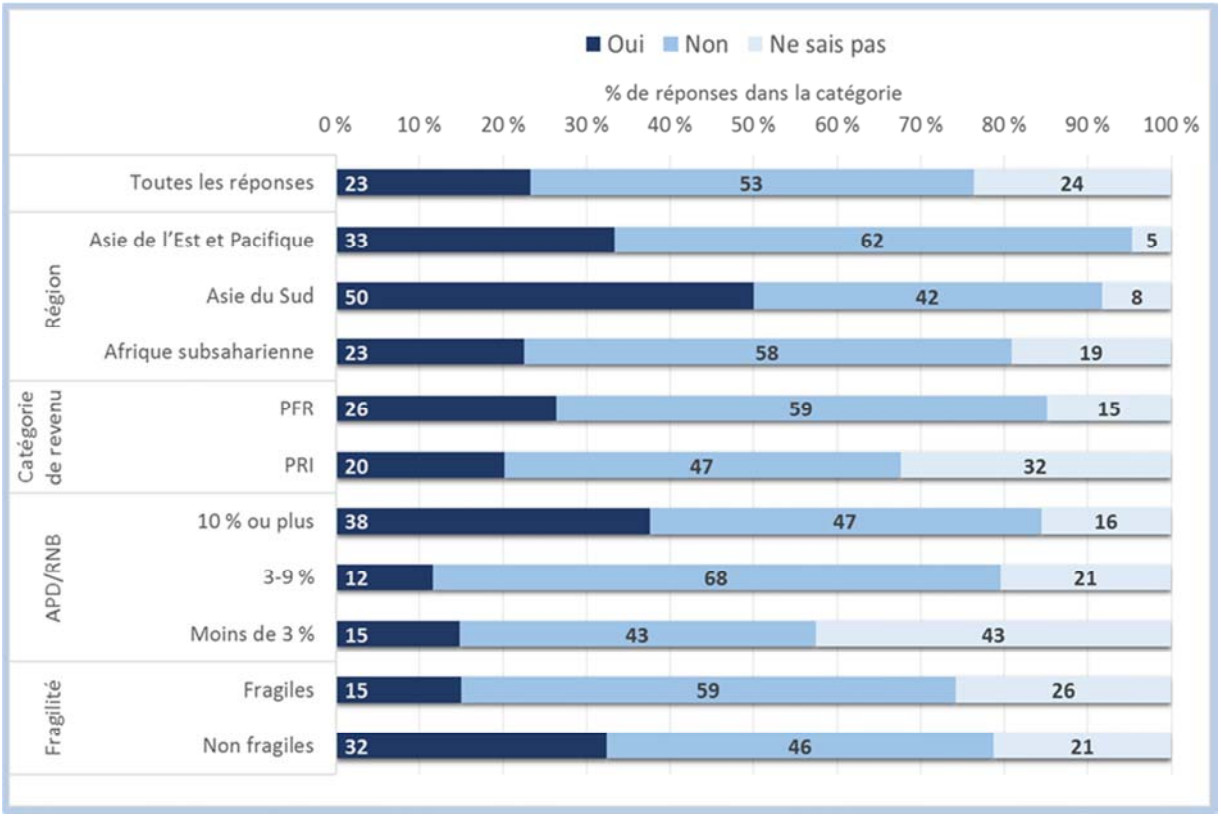
Ceux des répondants qui jugent bénéfique une réduction du nombre de fournisseurs ont indiqué avoir besoin de pouvoir mieux se concentrer sur les relations avec leurs principaux fournisseurs d'aide (ex. : le Burkina Faso et la Zambie), ou qu'ils souhaitaient encourager une consolidation de la part des fournisseurs de l'UE afin de limiter la fragmentation et les coûts de transaction (Moldova). Ils ont par ailleurs admis que le statut de pays à revenu supérieur se solderait inévitablement par une réduction du nombre de fournisseurs (ex. : notamment Samoa).

2.5. Cohérence des politiques au service du développement

2.5.1. Satisfaction globale

La majorité des répondants souhaitent des politiques plus cohérentes. Les répondants ont dû indiquer si leurs partenaires bilatéraux au développement en faisaient suffisamment pour assurer la cohérence de leur politique d'aide au développement avec les politiques qu'ils mènent dans d'autres domaines – notamment les politiques économique, commerciale, étrangère, migratoire, environnementale et concernant la défense – et éviter que celles-ci n'entravent le développement (question d'enquête 28). Un peu plus de la moitié (53 %) a répondu par la négative, un peu moins d'un quart (23 %) par l'affirmative, les autres étant sans avis. La ventilation des résultats par catégorie de pays est présentée au Graphique 17.

Graphique 17. Les partenaires en font-ils suffisamment pour assurer la cohérence des politiques ? (ventilation par catégorie de pays)

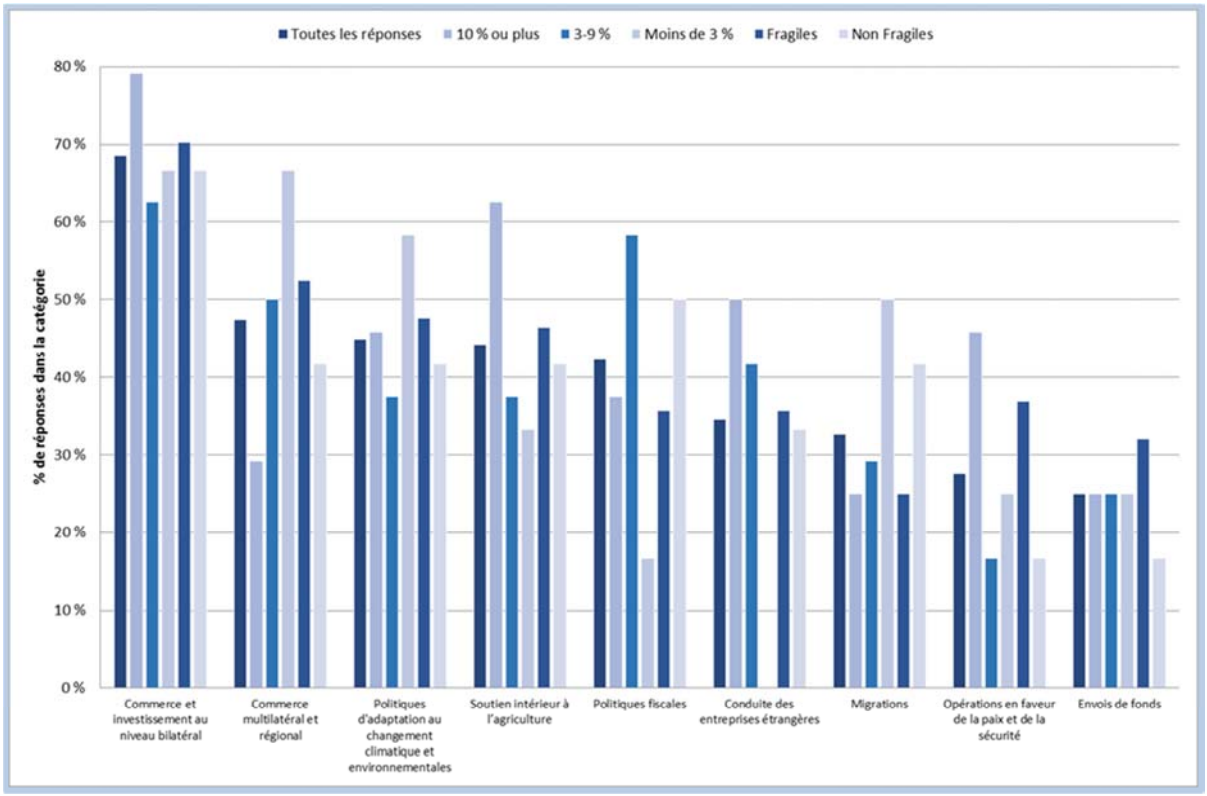


Les pays moyennement dépendants sont le plus préoccupés par la cohérence des politiques. Ce sont les catégories des pays d'Asie du Sud, fortement dépendants de l'APD et non fragiles, qui ont répondu par le « oui » le plus franc et massif. Les pays moyennement dépendants sont ceux qui ont le plus répondu par la négative, suivis des pays d'Asie de l'Est et du Pacifique et des pays à faible revenu. L'impression d'ensemble que confèrent ces résultats, est que la cohérence des politiques préoccupe moins les pays et les régions le plus et le moins tributaires de l'APD – pour des raisons assez différentes. Les pays pour lesquels l'aide au développement n'est ni négligeable ni essentielle sont ceux qui affirment de la manière la plus tranchée souhaiter davantage de cohérence entre les politiques d'aide au développement et les politiques menées dans d'autres domaines.

2.5.2. Priorités en matière de cohérence des politiques

Les répondants ayant répondu « non » à la question précédente ont été invités à préciser quelles politiques hors APD leurs partenaires au développement devaient réformer en priorité dans les cinq à dix ans à venir. Le Graphique 18 ci-après présente une ventilation des réponses selon diverses catégories de pays – il convient toutefois de noter qu'un peu moins de la moitié des pays répondants seulement a répondu à cette question.

Graphique 18. Domaines d'amélioration de la cohérence des politiques au service du développement (ventilation par catégorie de pays)



Le commerce et l'investissement au niveau bilatéral constituent le principal domaine exigeant une plus grande cohérence des politiques. Les résultats globaux semblent intuitifs. Les préoccupations suscitées par les politiques commerciales et d'investissement cadrent avec les opinions formulées ci-après quant à la volonté d'instaurer des relations et une coopération bilatérales au sein d'enceintes régionales et multilatérales afin d'améliorer les échanges commerciaux et les investissements au fil du temps.

> *L'aide financière est une chose mais elle doit aller de pair avec une promotion des investissements directs et du libre-échange, avec peu ou pas de restrictions sur nos produits d'exportation. (Maroc)*

La vive préoccupation suscitée par les politiques menées par les fournisseurs en matière d'environnement et de changement climatique fait écho au constat précédent selon lequel l'adaptation au changement climatique et les problèmes de gestion de l'environnement sont un domaine qui devrait être confronté à des difficultés bien plus sérieuses dans les cinq à dix prochaines années.

Les résultats de certaines catégories de pays semblent eux aussi intuitifs. Ainsi, les États fragiles sont avant tout préoccupés par la cohérence des politiques au service du développement concernant les opérations en faveur de la paix et de la sécurité et les transferts de fonds. Certains résultats sont peut-être moins logiques et plus difficiles à expliquer. Ainsi, i) les pays fortement dépendants sont davantage préoccupés par le commerce et l'investissement au niveau bilatéral que d'autres catégories tributaires de l'APD et, par conséquent, le sont moins du commerce régional et multilatéral ; ii) les pays à dépendance moyenne se soucient bien plus des politiques fiscales des fournisseurs que les pays fortement ou faiblement dépendants ; et iii) les pays faiblement dépendants de l'APD et les pays non fragiles se préoccupent particulièrement de la politique migratoire, plus que des politiques relatives aux transferts de fonds.

Rares ont été les suggestions concrètes des personnes interrogées quant au rôle que les organismes d'aide au développement doivent jouer pour améliorer la cohérence des politiques. L'un des répondants a toutefois formulé la remarque suivante :

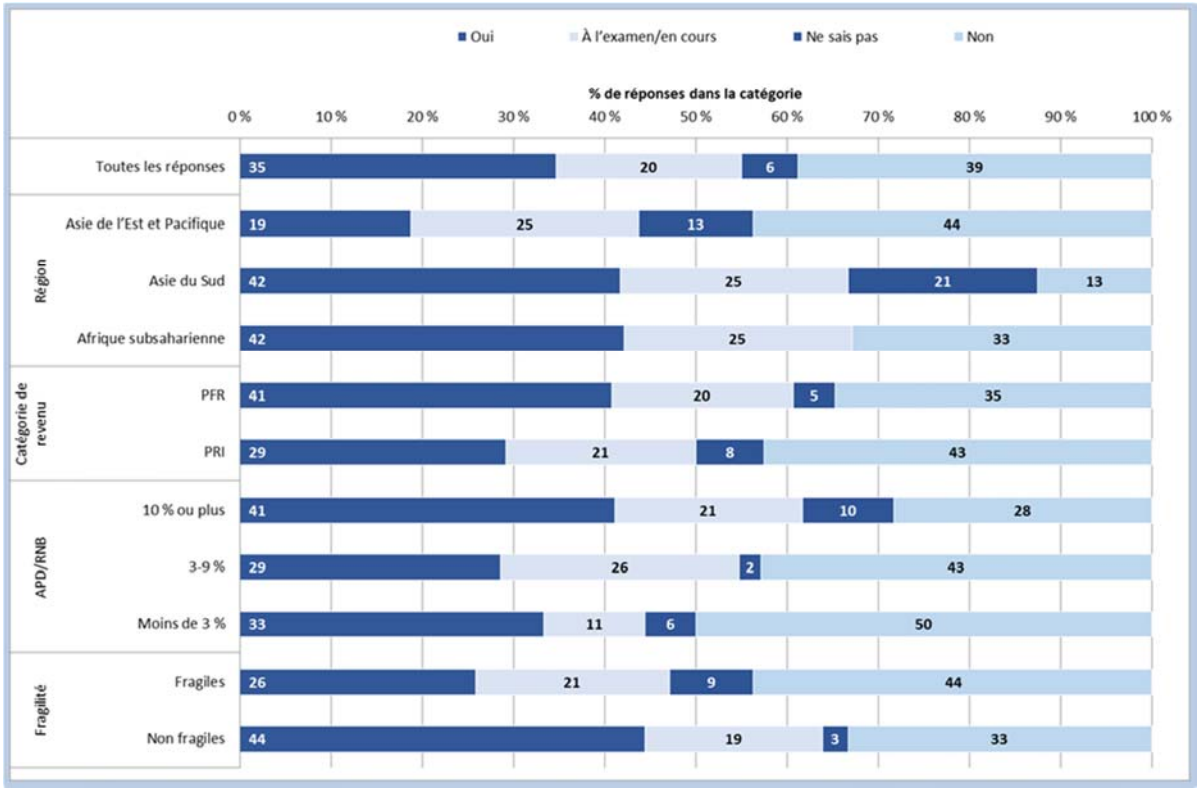
> *Les organismes d'aide n'ont en fait pas pour vocation première de faciliter [des améliorations dans d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics]. Toutefois, étant donné qu'ils maîtrisent si bien la problématique du développement, ils pourraient nous aider sur le plan de la sensibilisation. Et ils pourraient aider [avec] cette idée d'élargissement car vous ne pouvez pas donner quelque chose de la main droite et le reprendre de la main gauche, par exemple en termes de taxation des importations. Je pense que toutes les composantes de l'aide doivent être cohérentes. Faute de quoi, il s'agirait simplement d'un cercle vicieux et s'il est uniquement question de concours financiers, alors nous ne pourrons jamais en sortir. (Maroc)*

2.6. Abandon progressif du recours à l'aide au développement

2.6.1. Réduction de la dépendance à l'égard de l'APD

Les répondants ont dû indiquer si leur gouvernement a défini, de façon formelle ou informelle, un objectif ou une stratégie pour réduire la dépendance de leur pays à l'égard de l'aide au développement (question d'enquête 24). La ventilation de leurs réponses par catégorie de pays est présentée ci-après, au Graphique 19.

Graphique 19. Les pays partenaires ont-ils un objectif ou une stratégie pour réduire leur dépendance à l'égard de l'aide au développement ? (ventilation par catégorie de pays)



Les pays à faible revenu et fortement dépendants sont le plus désireux de réduire leur dépendance à l'égard de l'APD. Une fois encore, les résultats sont intuitifs. Les pays à faible revenu et fortement dépendants de l'APD d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud sont le plus désireux de réduire leur dépendance à l'égard de l'APD. Les pays qui sont déjà moins tributaires de l'aide sont moins intéressés par l'idée de réduire encore leur dépendance.

> *Toutes les parties prenantes, bénéficiaires et donneurs, sont intéressées par la possibilité pour les pays bénéficiaires de se passer à terme de l'aide au développement. Les pays bénéficiaires doivent donc aussi prendre leurs responsabilités car ils doivent pouvoir opérer sur la base de leurs recettes et capacités internes. (Bénin)*

Les pays n'ayant pas d'objectif spécifique ont justifié leurs réponses en indiquant que l'aide est nécessaire pour financer des programmes d'investissement à long terme de grande envergure. Les pays poursuivant un objectif précis ont évoqué des facteurs tels que leur passage probable du statut de pays moins avancé à celui de pays à faible revenu, voire le manque de fiabilité et la disponibilité limitée de l'aide concessionnelle, contraignant à rechercher d'autres sources de financement extérieur.

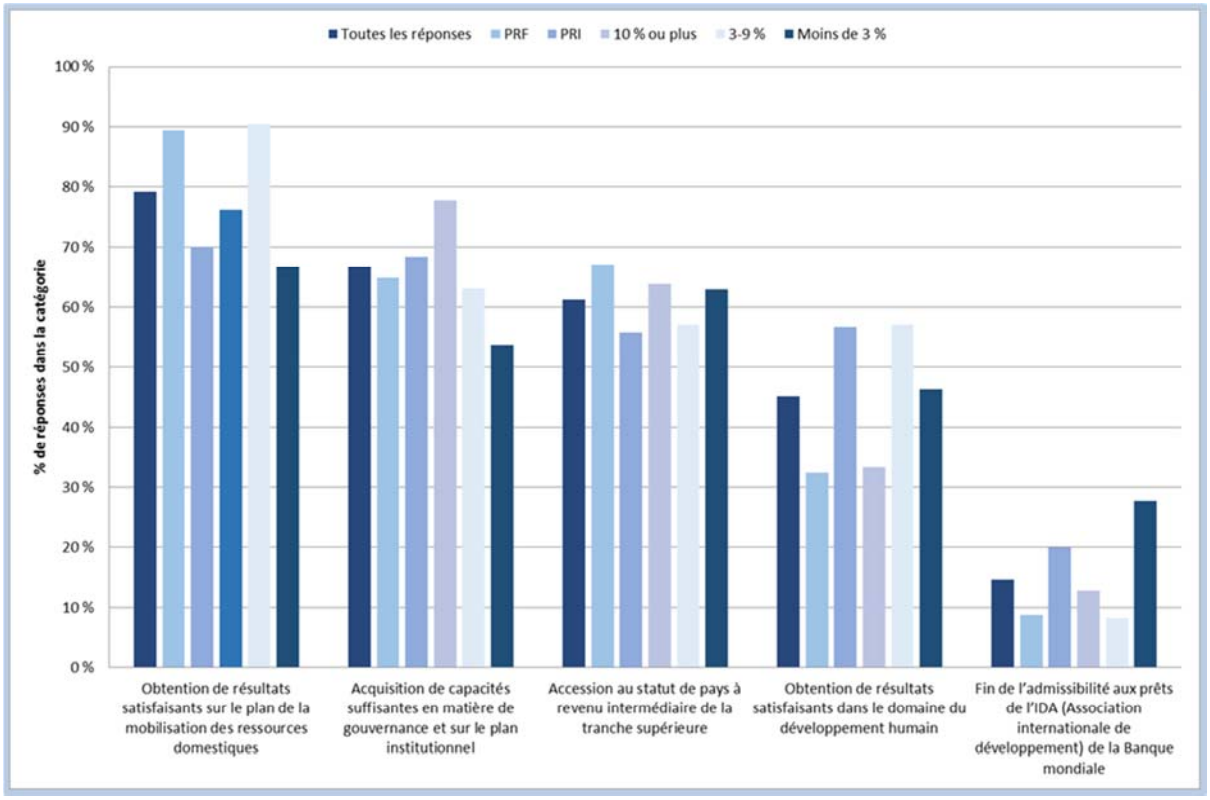
La plupart des pays n'ont pas de calendrier spécifique pour un abandon progressif du recours à l'aide. Les répondants ont également dû indiquer si le gouvernement de leur pays avait défini un calendrier précis pour abandonner progressivement le recours à l'aide extérieure (question d'enquête 25). Dans l'ensemble, 75 % des pays de l'enquête n'ont prévu aucun calendrier spécifique pour l'abandon progressif du recours à l'aide extérieure, et la majorité des pays au sein de toutes les catégories n'ont aucun calendrier. Les États non fragiles et les pays d'Asie du Sud sont davantage susceptibles d'avoir un calendrier précis en tête mais celui-ci porte dans la plupart des cas sur plus d'une décennie. Il y a plus de chances que les pays à faible revenu aient arrêté un calendrier

que les pays à revenu intermédiaire, et les pays d'Asie de l'Est et du Pacifique sont moins susceptibles d'en avoir un que les pays d'autres régions. Ces éléments concordent avec les résultats dont il vient d'être question car les pays d'Asie de l'Est et du Pacifique semblent estimer ne plus avoir besoin de définir des objectifs et des calendriers liés à l'APD.

2.6.2. Repères concernant la sortie de l'aide au développement

Les répondants ont également été invités à choisir dans une liste les points de repères importants pour déterminer le moment auquel il convient d'amorcer l'abandon progressif du recours à l'aide extérieure (question d'enquête 26). La ventilation des résultats par catégorie de pays est présentée au Graphique 20 ci-après.

Graphique 20. Points de repère en vue d'un abandon progressif du recours à l'aide extérieure (ventilation par catégorie de pays)

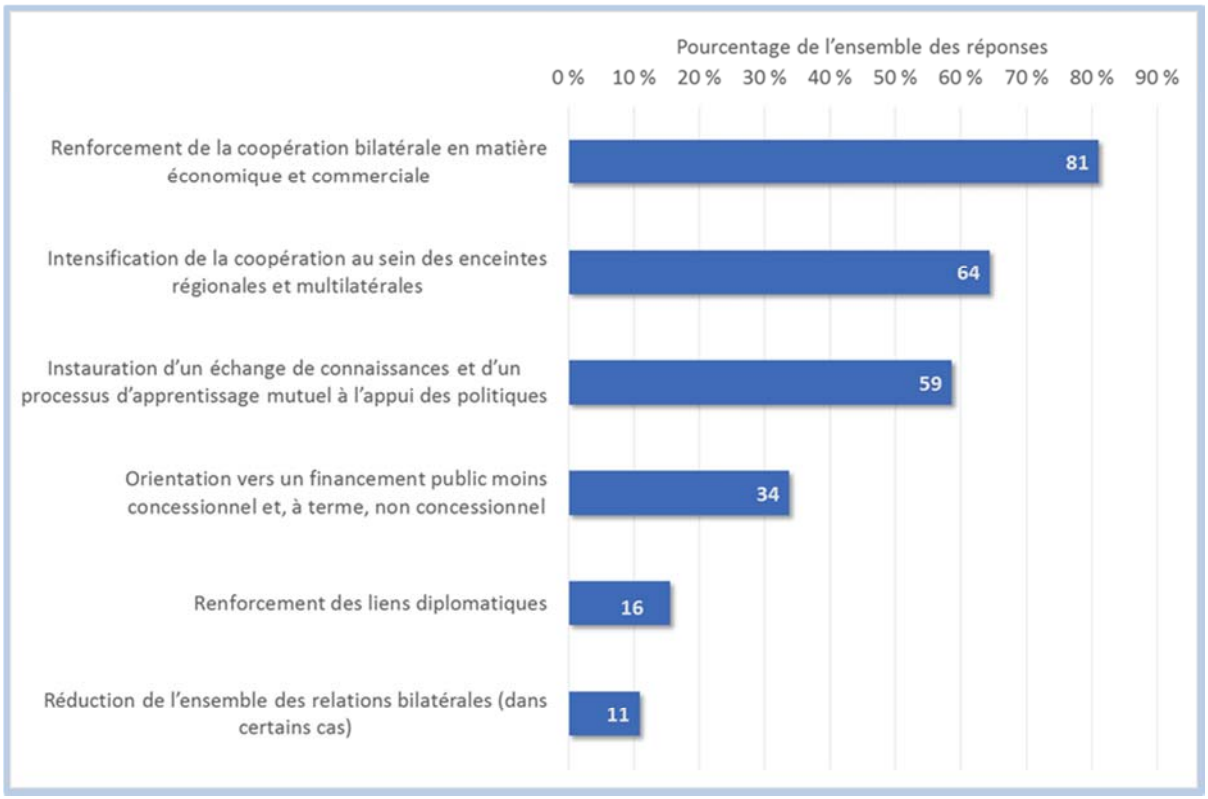


Les mesures internes des performances sont les critères les plus prisés. L'obtention de résultats satisfaisants sur le plan de la mobilisation des ressources domestiques est le critère le plus communément cité dans la plupart des catégories de pays, suivi de l'acquisition de capacités suffisantes en matière de gouvernance et sur le plan institutionnel. Ces deux critères constituent de véritables mesures internes des performances. Les répondants sont moins intéressés par des critères reposant sur des comparaisons internationales ou des résultats dans le domaine du développement humain, ce qui indique que l'essentiel pour eux est la capacité des gouvernements à assumer leurs responsabilités pour obtenir des résultats en matière de développement, et pérenniser leurs acquis. Il est intéressant de noter que pour les pays à revenu intermédiaire, le passage au statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est un critère un peu moins pertinent que pour les pays à faible revenu. Cela indique peut-être qu'ils craignent que leur accès à des financements concessionnels extérieurs soit limité dans un avenir proche si les fournisseurs devaient appliquer ce critère.

2.6.3. Évolution des relations avec les fournisseurs d'aide au développement

À partir d'une liste d'options, les répondants ont été invités à indiquer de quelle façon ils souhaitent voir évoluer leurs relations avec leurs principaux partenaires au développement au fil du processus d'abandon progressif du recours à l'aide au développement par leur pays (question d'enquête 27). Une ventilation de leurs réponses est présentée au Graphique 21.

Graphique 21. Évolution souhaitée des relations avec les partenaires au développement



Note : L'addition des résultats dépasse 100 % car les répondants ont pu choisir plusieurs options.

Les pays partenaires souhaitent que leurs relations avec les pays fournisseurs se concentrent sur le commerce et la coopération dans leur intérêt mutuel. Peu de répondants pensent que les relations vont perdre en intensité. Pour la plupart, elles se concentreraient sur le commerce et l'investissement. De plus, un nombre étonnamment élevé d'entre eux prône une intensification de la coopération au sein des enceintes régionales et multilatérales — qui vient avant même l'instauration d'un échange de connaissances et d'un processus d'apprentissage mutuel à l'appui des politiques. Ces résultats sont néanmoins en phase avec la priorité accordée par les pays partenaires au renforcement de la cohérence entre les politiques liées au commerce aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral.

De même, le développement des initiatives en faveur d'un échange de connaissances et d'un processus d'apprentissage mutuel est bien plus plébiscité que les trois propositions les moins bien classées, la majorité des répondants ayant choisi cette option. Ce résultat cadre avec les conclusions évoquées précédemment qui vont dans le sens d'un changement de priorités au profit du soutien technique et de conseils sur les politiques à mener (voir section 2.2.2).

L'accès à un financement public moins concessionnel ou aux conditions du marché suscite moins d'intérêt. Certaines divergences sont à noter entre les régions, ce qui est moins le cas entre les

catégories de revenu (la ventilation n'est pas présentée ici). Il semble que l'on s'attende globalement à ce que les relations servent de plus en plus aux avantages mutuels, régionaux ou globaux.

2.6.4. Stratégies de sortie des fournisseurs d'aide au développement

Rares sont les fournisseurs d'aide au développement qui ont mis en place des stratégies de sortie et leurs partenaires craignent d'éventuels retraits brusques et mal gérés. Il a été demandé aux répondants si certains de leurs partenaires au développement avaient mis en place des stratégies de sortie visant à mettre fin à la fourniture d'aide au développement (question d'enquête 30). Une poignée d'entre eux (9 %) a signalé l'existence de stratégies de sortie formelles ; par ailleurs, ce sont les régions ou groupes où de telles stratégies ne s'avèrent plus réellement pertinentes qui ont été les plus nombreux à répondre par la négative.

Toutefois, les résultats quantitatifs sans grand intérêt occultent le fait que de nombreux pays ont vu leurs fournisseurs suspendre leur APD ces dernières années, deux points fréquemment soulevés lors des entretiens. Invités à commenter les points forts et les point faibles des stratégies de sortie (le cas échéant) mises en place par leurs partenaires au développement, les répondants ont déclaré apprécier qu'un préavis leur soit donné, mais ont plus souvent stigmatisé leur absence. Certains ont fait remarquer que les retraits brusques, en particulier lorsque les espaces de coopération étaient relativement bien organisés, avaient donné naissance à des « secteurs orphelins ».

> *À ce jour, deux donneurs ont déjà mis fin à leur coopération avec le Burkina Faso, notre pays n'étant plus prioritaire dans le cadre de leurs programmes de coopération ou de la stratégie du gouvernement actuel du pays donateur. Cela a engendré des problèmes considérables dans les secteurs négligés. (Burkina Faso)*

D'autres ont évoqué des cas où la menace d'un retrait de l'APD a été brandie, pour des raisons perçues par les répondants comme dictées par des motivations politiques.

Notes

1. « Collectivement » car chaque répondant ne pouvait choisir qu'un seul objectif principal pour la situation actuelle et un pour l'avenir.

2. Le graphique présente la source de financement la plus importante pour chacun des trois groupes principaux de fournisseurs d'aide au développement. Il renseigne également les prêts concessionnels du CAD selon les fournisseurs du CAD.

3. L'expression « assistance technique » doit être interprétée ici au sens strict, à savoir un « conseil technique ». Contrairement à l'expression « coopération technique » parfois utilisée, elle ne renvoie en général pas à une aide au développement axée sur les projets.

4. Par exemple, les programmes dits de « paiement à la livraison » garantissant un certain niveau de financement aux gouvernements partenaires s'ils parviennent à atteindre des objectifs négociés en matière de prestation de services environnementaux ou sociaux.

5. Selon le rapport 2014 de suivi du Partenariat mondial, « Sur l'ensemble des pays notifiant des informations sur cet indicateur en 2013, 64 % du financement prévu au titre de la coopération pour le développement pour le secteur public était inscrit aux budgets nationaux des pays en développement. Il s'agit d'une tendance positive par rapport à 2010, qui faisait état d'un taux de 57 % ... Sept pays seulement, à savoir, le Bangladesh, Cabo Verde, le Kenya, le Lesotho, le Mozambique, le Népal et les Samoa, ont atteint l'objectif-cible minimal qui consistait à enregistrer au moins 85 % du financement prévu au titre de la coopération dans leurs budgets nationaux. » (OCDE/PNUD, 2014 : 41) Tous les pays, à l'exception du Lesotho, ont participé à l'enquête auprès des pays partenaires.

6. La transparence et le déliement de l'aide sont au cœur des objectifs et indicateurs de l'efficacité du développement repris dans l'Accord de partenariat de Busan en 2011.

7. Selon le rapport 2014 de suivi du Partenariat mondial, « Des progrès ont été enregistrés en matière de prévisibilité annuelle avec 84 % des fonds décaissés conformément au calendrier. Toutefois, les gouvernements des pays en développement font face à une imprévisibilité continue et doivent gérer des équations de ressources de plus en plus complexes dans lesquelles les décaissements des fournisseurs n'atteignent pas, ou dépassent, les prévisions initiales.... La prévisibilité à moyen terme reste un défi réel. L'engagement pris selon lequel d'ici à 2013, les fournisseurs partageraient des plans prévisionnels de dépenses glissants sur trois à cinq ans n'a pas été mis en œuvre. Les plans prévisionnels de dépenses pour la troisième année à venir couvrent maintenant à peine plus de la moitié des dépenses estimées » (OCDE/PNUD, 2014 : 29).

8. Ce constat cadre avec une observation formulée par Greenhill et al. (2013 : 29) selon laquelle deux des trois pays étudiés, à savoir l'Éthiopie et le Cambodge, se sont montrés peu désireux d'inclure les fournisseurs non membres du CAD dans les mécanismes nationaux de coordination de l'aide.

9. Le Rwanda, l'un des participants à l'enquête, l'a accepté. Selon le rapport 2014 de suivi du Partenariat mondial, « Le Rwanda gère la diversité et réduit la fragmentation par une division du travail convenue, reposant sur une analyse des portefeuilles des partenaires au développement qui utilise la base de données nationale sur l'aide au développement. Cette démarche a diminué la part des coopérations au développement qui sont relativement faibles et contribuent donc à la fragmentation, de 40 % au cours des dernières années à 31 % en 2012. » (OCDE/PNUD, 2014 : 100)

3. PRINCIPAUX CONSTATS

Bon nombre des points évoqués précédemment n'ont rien de surprenant, mais certaines des conclusions présentées ici devraient revêtir un grand intérêt pour le CAD et d'autres fournisseurs d'aide au développement. Les principaux constats peuvent être regroupés dans six rubriques principales :

- Défis en matière de développement ;
- Demande d'aide au développement ;
- Qualité de l'aide au développement ;
- Utilisation de l'aide au développement ;
- Attentes vis-à-vis de chaque catégorie de fournisseurs d'aide au développement ; et
- Abandon progressif du recours à l'aide au développement.

3.1. Défis en matière de développement

Les pays partenaires s'attendent à une évolution significative des défis en matière de développement. Les répondants ont globalement bon espoir de voir s'améliorer sensiblement les capacités de l'État, la stabilité sociopolitique et la mobilisation des ressources domestiques au cours des cinq à dix années à venir. Cet optimisme se ressent en particulier dans les pays à revenu intermédiaire et les pays moyennement à faiblement dépendants de l'APD. Les gouvernements de ces pays sont convaincus qu'ils parviendront à l'avenir à assumer plus de responsabilités pour répondre aux besoins essentiels de leurs citoyens, en étant davantage des prestataires de services de première ligne.

Cet optimisme n'empêche pas les partenaires de s'attendre à être confrontés à des problèmes considérables. Pour les répondants, le principal enjeu est de parvenir à une croissance économique durable, tant aujourd'hui que dans l'avenir, en particulier au regard des perspectives d'emploi, et notamment pour les cohortes de jeunes à la fois de plus en plus nombreuses et de plus en plus urbaines. Le changement climatique, la garantie d'une croissance équitable capable de satisfaire les besoins des plus pauvres, l'accroissement de la productivité agricole, la gestion des recettes provenant de l'extraction de ressources et l'obtention de financements privés, en particulier pour investir dans des partenariats publics/privés, sont d'autres enjeux qui devraient gagner en importance dans les années à venir.

3.2. Demande d'aide au développement

La demande d'aide au développement vis-à-vis des membres du CAD restera forte, mais les partenaires souhaitent que ces derniers jouent à l'avenir davantage un rôle de facilitateurs. Pour les répondants, le rôle de l'aide au développement apportée par les membres du CAD demeurera important pour faire face aux nouveaux enjeux. Toutefois, les partenaires souhaitent que les fournisseurs membres du CAD s'affirment davantage en tant que facilitateur sur le futur marché élargi des fournisseurs : qu'ils continuent à apporter un soutien financier vital, mais à l'appui de programmes d'investissement sectoriels à l'initiative de l'État ; qu'ils fournissent un soutien technique et des conseils sur l'action à mener plus fréquent et de meilleure qualité ; et qu'ils développent les initiatives en vue d'exploiter des apports privés. Ce changement de perspective se ressent le plus dans les pays à revenu intermédiaire et dans les pays moyennement à faiblement dépendants de l'APD, lesquels considèrent que l'aide du CAD dans l'avenir doit d'abord avoir pour finalité de soutenir les politiques publiques, avant même de servir à combler les déficits de financement intérieur.

Ces conclusions montrent que les relations en matière d'aide au développement ne perdront pas nécessairement de leur intensité au gré de la croissance des économies des partenaires et de leur évolution vers une moindre dépendance à l'égard de l'APD. Elles pourraient en fait s'intensifier pour un temps, dans des cas où les gouvernements des pays partenaires verraient de nouvelles raisons de recourir à une aide sous forme de dons à la fois ciblée et axée sur les politiques, en provenance de sources du CAD. Ce pourrait être le cas en particulier pour le nombre croissant de pays moyennement dépendants pour qui l'aide au développement est une composante importante mais pas cruciale du revenu national.

3.3. Qualité de l'aide au développement

Les pays partenaires souhaitent que l'aide au développement, quelle qu'en soit la forme, contribue matériellement à la réalisation des priorités nationales. Les répondants estiment que l'alignement, la prévisibilité et la réactivité seront des qualités primordiales pour les fournisseurs d'aide au développement d'ici cinq à dix ans. En conséquence, ils considèrent que l'aide budgétaire sectorielle et l'aide budgétaire générale seront les modalités les plus importantes de l'aide dans l'avenir, même si l'aide-projet, pour autant qu'elle soit déterminée par la demande et à fort impact, reste très appréciée.

Certains pays partenaires envisagent ou mettent en place des mesures dissuasives pour contrecarrer la fragmentation de l'aide au développement – notamment la fixation de seuils liés à l'envergure des projets et une répartition formelle des tâches entre les pays fournisseurs. Bien que l'APD sous forme de dons soit préférée, toutes choses étant égales par ailleurs, les programmes financés par des prêts donnent le sentiment d'être moins susceptibles d'être axés sur l'offre ou d'aggraver la fragmentation.

La plupart des répondants ont donné la préférence à l'aide budgétaire sectorielle par rapport à l'aide budgétaire générale. Pour une part, cela atteste d'une érosion manifeste de l'intérêt de leurs partenaires pour ce dernier. Il faut toutefois aussi souligner que la capacité à gérer un programme d'investissement sectoriel est la marque d'un gouvernement à la fois compétent et maître de la situation. Un tel gouvernement pourrait très bien n'avoir aucune préférence pour l'aide budgétaire générale par rapport à l'aide budgétaire sectorielle.

A ces divers égards, les conclusions de l'enquête viennent corroborer celles du projet de l'OCDE « Nouveau paysage du financement du développement », dont il ressort que les pays partenaires étudiés apprécient « la flexibilité et l'utilisation des systèmes nationaux, la rapidité d'exécution, et l'alignement sur leurs stratégies nationales ». (OCDE, 2014a : 8). Les répondants ont certes fait part de quelques inquiétudes à propos d'autres facteurs limitant l'efficacité de l'APD, tels que l'utilisation d'unités de mise en œuvre des projets parallèles, des pratiques de passation des marchés prévoyant des achats liés et le déploiement de multiples missions de conception, de suivi et d'examen non coordonnées ; toutefois, de telles inquiétudes ne semblaient pas peser particulièrement – peut-être parce qu'elles sont moins urgentes dans un contexte où l'aide se traduit surtout par une aide budgétaire sectorielle, une assistance technique très ciblée ou des infrastructures « clés en main ».

3.4. Utilisation de l'aide au développement

Les pays partenaires diversifient activement leurs fournisseurs

S'il est vrai que les pays du CAD resteront de manière générale les principaux fournisseurs bilatéraux, ils sont néanmoins actuellement perçus comme étant dans une certaine mesure imprévisibles, susceptibles de réduire les budgets d'APD ou de mettre un terme aux relations, parfois brusquement. Bien qu'ils soient considérés comme des fournisseurs de première importance et de qualité, les organismes multilatéraux ne peuvent pas satisfaire pleinement les besoins des pays partenaires en termes de volume et de flexibilité. Dès lors, de nombreux pays mobilisent de plus en plus leurs ressources diplomatiques afin de diversifier les sources d'aide bilatérale, et de répartir les risques.

Sur ce point, s'appuyant sur un échantillon plus large, le rapport étaye une conclusion de Greenhill et al. (2013 : 25), selon laquelle les pays étudiés (Cambodge, Éthiopie et Zambie)

> *"..n'ont pas démontré une volonté majeure des gouvernements bénéficiaires de réduire la dépendance à l'égard de l'aide. Les réductions anticipées de l'APD classique semblaient résulter davantage de « facteurs d'attraction » du côté des donneurs que de « facteurs de répulsion » du côté des pouvoirs publics. Les pays semblaient désireux de diversifier les financements plus en raison de la baisse, effective ou attendue, des apports d'APD que d'une volonté politique quelconque de mettre un terme à leur dépendance à l'égard de l'APD."*

Ils ne souhaitent pas voir leurs fournisseurs d'aide au développement se raréfier et tolèrent, voire encouragent, la concurrence entre les fournisseurs. Pour certains, la concurrence améliorera la qualité dans divers secteurs. Cela confère davantage de poids à la déclaration de Greenhill et al. (2013 : ix) : « la possibilité de choisir entre un plus grand nombre de fournisseurs compense les coûts potentiels d'une plus grande fragmentation ». Cela cadre également avec le constat dressé dans le cadre du projet sur le « nouveau paysage du financement du développement » selon lequel les pays partenaires à l'étude « se réjouissent d'un plus grand choix de fournisseurs, les avantages d'un élargissement des options de financement compensant la complexité de gestion de ces nouvelles ressources » (OCDE, 2014a : 8).

Nos résultats indiquent l'existence de trois groupes distincts de pays partenaires, aux intérêts et préoccupations distincts. Le premier regroupe les pays de plus grande taille, à revenu intermédiaire et à plus forte croissance pour lesquels l'aide au développement n'est plus significative par rapport au RNB, mais dont l'intérêt pour des dons émanant de sources du CAD pourrait encore être considérable. Le deuxième groupe comprend des pays à faible revenu fortement dépendants de l'APD dont la principale préoccupation est de recevoir un volume d'APD équivalent ou supérieur. Le troisième groupe comprend un nombre croissant de pays « moyennement dépendants » pour lesquels l'aide au développement est une composante importante mais non primordiale du revenu national.

Ce troisième groupe compte actuellement 38 pays dans le monde, contre 33 il y a dix ans[1]. Il est probable qu'il s'étoffe dans les années à venir car la croissance économique des pays fortement dépendants est supérieure à celle de l'aide au développement, voire entraîne une diminution des versements d'aide au développement qu'ils perçoivent. Les pays moyennement dépendants tendent à être plus exigeants et critiques à l'égard de leurs fournisseurs d'aide au développement. Par rapport aux pays des autres groupes dépendants, ils sont davantage susceptibles de disposer des capacités et de la motivation nécessaires d'une part pour négocier les conditions avec les fournisseurs d'aide au développement, et d'autre part pour s'impliquer dans plusieurs négociations

et relations. Les fournisseurs, membres ou non membres du CAD, devront calibrer en conséquence leurs engagements avec leurs partenaires, en tenant compte du fait que les relations en matière d'aide au développement ne s'éroderont pas nécessairement au gré de l'évolution des partenaires vers le bas de l'échelle de la dépendance, et qu'elles pourraient parfaitement s'intensifier jusqu'à ce que l'intérêt de l'aide au développement pour le pays partenaire tombe en-dessous d'un certain seuil.

Cette observation concernant les pays moyennement dépendants nuance dans une certaine mesure l'observation formulée par les auteurs de l'étude consacrée au « Nouveau paysage du financement du développement » : « les gouvernements qui ne sont pas fortement tributaires de l'aide étrangère pour financer leurs budgets nationaux devraient être en meilleure position pour négocier avec les fournisseurs d'aide au développement que ceux pour lesquels les ressources extérieures sont cruciales » (OCDE, 2014a : 16). Cela ne se vérifiera probablement que pour un certain degré de dépendance, sachant que les pays très peu dépendants seront moins incités à s'impliquer dans de telles négociations, et disposeront dans bien des cas d'un appareil bureaucratique moins dédié pour ce faire. À titre de comparaison, une précédente étude de Greenhill et al. a révélé que deux des trois pays considérés – le Cambodge et l'Éthiopie –, tous deux dans le groupe à dépendance moyenne, démontrent une volonté forte et un grand pouvoir de négociation[2]. Dans ces pays, il a été constaté que « les gouvernements profitent de la présence de [fournisseurs non traditionnels] pour renforcer leur marge de négociation par rapport aux donneurs traditionnels. Certains éléments suggèrent par ailleurs qu'ils obtiennent de meilleurs résultats au regard de leurs priorités » (Greenhill et al., 2013 : 28).

3.5. Attentes des fournisseurs d'aide au développement

Chacune des grandes catégories de fournisseurs d'aide au développement est appréciée pour ses atouts respectifs et il est attendu d'elles qu'elles remédient à leurs faiblesses respectives. Les fournisseurs membres du CAD sont salués pour l'ampleur de leur aide financière, leur vaste expérience des politiques publiques, leur transparence, leur présence dans le pays, et leurs solides antécédents en matière de coopération. Les répondants attendent d'eux qu'ils améliorent la prévisibilité des financements, renforcent leur aide budgétaire sectorielle, limitent la fragmentation des programmes et les pré-affectations, confèrent davantage de pouvoirs aux représentations locales et développent les initiatives visant à exploiter et consolider les capacités locales. Ils souhaitent également des stratégies de sortie mieux gérées (voir section 3.6), une plus grande cohérence entre les divers domaines de la politique publique, de même qu'entre les engagements pris au sein des enceintes internationales concernant l'efficacité de l'aide et les pratiques sur le terrain. Ils insistent par ailleurs fortement sur la nécessité pour les représentations locales de se voir déléguer davantage de pouvoir et, dans le même temps, d'être plus en phase avec les services centraux en ce qui concerne les engagements souscrits au plan international.

Les fournisseurs bilatéraux non membres du CAD sont appréciés car ils apportent des ressources supplémentaires, jouent un rôle essentiel en mettant à disposition – de manière réactive et en temps opportun – des infrastructures économiques hautement prioritaires, et réalisent les objectifs convenus. Les répondants ont tendance à évaluer l'efficacité de ces fournisseurs sur la base de normes spécifiques correspondant à une aide au développement de type projets. La plupart ne s'attendent pas de leur part à une aide budgétaire ou à ce qu'ils utilisent les systèmes nationaux. Ils aimeraient néanmoins que l'approche de leurs fournisseurs bilatéraux non membres du CAD change au cours des cinq à dix prochaines années, en particulier en ce qui concerne la transparence, l'optimisation des ressources, la présence dans le pays et l'implication dans le dialogue sur le développement.

Les fournisseurs multilatéraux sont appréciés pour leur capacité à appuyer des programmes gouvernementaux complexes, de grande envergure et de long terme. Les partenaires les considèrent comme une source de financement essentielle pour l'avenir, voire la source principale. Ils sont appréciés au regard de critères tels que l'alignement, la conditionnalité, la prévisibilité, l'orientation stratégique ainsi que la qualité et la pertinence de leurs viviers d'experts, tant au niveau local qu'international. Les répondants ne voient que peu de choses à améliorer mais soulignent que la rigidité des procédures et des politiques peut être un point d'achoppement, la longueur des délais pour obtenir un avis de non-objection qui déclenche le versement d'un prêt ou d'un don étant cité comme un sujet d'irritation. Ils souhaitent par ailleurs que les organismes multilatéraux fassent davantage pour renforcer les capacités locales.

3.6. Abandon progressif du recours à l'aide au développement

Les pays partenaires souhaitent abandonner progressivement le recours à l'aide au développement mais à pas mesurés, en évitant les chocs et en préservant les relations. Un grand nombre de répondants ont critiqué la manière avec laquelle certains fournisseurs d'aide au développement membres du CAD gèrent leur « retrait », tant au niveau du pays que des secteurs. Ils signalent avoir été confrontés à des retraits brusques après avoir atteint le statut de pays à revenu intermédiaire, ou évoquent encore leur crainte d'une diminution du financement extérieur en cas de perte de leur statut de pays les moins avancés, sans qu'il soit tenu compte de la contribution actuelle de l'aide au développement à leur économie. Lorsqu'ils ne sont pas tout simplement fatalistes à l'égard de tels développements, ils les jugent arbitraires, souvent à l'origine de la perte du financement de programmes particulièrement efficaces ou de la création de secteurs « orphelins »

Les gouvernements partenaires ont souvent l'ambition de limiter leur dépendance à l'égard de l'APD. Toutefois, leurs critères pour un changement de statut reposent sur des mesures internes des capacités de l'État et non sur des seuils de revenu par habitant ou d'autres points de repère internationaux. Ils souhaitent non pas une érosion mais bien une évolution de leurs relations bilatérales avec les pays fournisseurs d'aide afin de maintenir cette dernière sous certaines formes, parallèlement à une réorientation des relations bilatérales sur le commerce et l'investissement ainsi que sur une coopération au sein des enceintes régionales et mondiales – à savoir dans des domaines apportant des avantages mutuels ainsi que des avantages au niveau régional ou mondial. Ils estiment qu'il y a de nombreuses possibilités d'améliorer la cohérence interne des politiques de leurs partenaires ayant une incidence sur les pays en développement, en particulier dans les domaines du commerce et de l'investissement, du changement climatique et des subventions à l'agriculture – mais ils accordent au moins autant d'importance à une amélioration de la cohérence entre les services centraux des fournisseurs et leurs représentations locales, même lorsqu'il y a déjà intégration de fonctions liées au commerce, au développement, à la politique étrangère ou autres.

D'une certaine manière, la tendance à la multiplication des relations bilatérales qui semble être à l'œuvre dans le secteur de l'aide au développement, en partie par souci de protection contre les aléas des politiques et budgets de l'aide au développement des membres du CAD, sera très utile aux pays partenaires lorsqu'ils s'affranchiront de l'aide au développement. Si des relations approfondies avec quelques fournisseurs peuvent être nécessaires pour garantir l'efficacité de l'APD, les objectifs en matière de politique commerciale et étrangère exigent en général de nouer des relations diversifiées et axées sur des questions spécifiques avec de nombreux partenaires.

Notes

1. D'après les données extraites de la base de données des Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale.
2. Au moment de la publication de l'étude de Greenhill et al (2013), les données APD les plus récentes plaçaient l'Éthiopie dans la catégorie fortement dépendante (avec un rapport APD/RNB de 11.6 % en 2010). Des données APD ultérieures ont indiqué que lorsque les travaux d'investigation de l'étude ont été réalisés (en 2012), l'Éthiopie se trouvait déjà dans la catégorie des pays moyennement dépendants (7.6 % en 2012). Le troisième pays à l'étude, la Zambie, figurait (en 2010 et 2012) lui aussi dans la catégorie des pays moyennement dépendants. L'étude a toutefois révélé que son approche était moins stratégique que celle des deux autres pays à l'étude, « en raison peut-être de la contribution légèrement inférieure des [fournisseurs non traditionnels] aux ressources extérieures disponibles » (Greenhill et al., 2013 : 28).

4. CONCLUSION

Il ressort globalement des constats de l'enquête que les pays partenaires, y compris les pays à revenu intermédiaire, estiment que l'aide au développement des pays membres du CAD continuera de jouer un rôle considérable au cours de la majeure partie de la prochaine décennie – ils souhaitent néanmoins que l'aide au développement apportée par le CAD joue davantage un rôle de facilitation qu'à présent. Dans la plupart des cas, les pays partenaires espèrent pouvoir jouir d'un accès continu à des sources multilatérales afin de mobiliser des financements à grande échelle. Ils ménagent un créneau pour les donneurs bilatéraux non membres du CAD, et leur tendent la main, soit parce qu'ils sont conscients de l'avantage comparatif qui est le leur en termes d'infrastructure économique ou pour se préserver contre le risque d'une réduction du volume d'APD ou d'un retrait abrupt de fournisseurs d'aide au développement membres du CAD.

Les organismes d'aide au développement membres du CAD devront s'habituer à composer avec une forte concurrence et à être davantage sous le feu des projecteurs ; ils devront par ailleurs prendre plus au sérieux leurs engagements en matière d'alignement sur les stratégies et les priorités nationales, notamment en conférant un plus grand pouvoir décisionnel aux représentations locales. Les pays partenaires, en particulier ceux toujours plus nombreux de la catégorie moyennement dépendante de l'APD, vont probablement souhaiter de plus en plus recevoir une aide du CAD sous forme d'aide budgétaire sectorielle, de même qu'une assistance technique réactive et de qualité en faveur de l'élaboration des politiques publiques, en attachant moins d'importance aux projets phares axés sur la fourniture directe de services.

Si bon nombre d'autres recherches récentes ont mis l'accent sur les changements constatés du côté de l'offre en matière d'aide au développement – en étudiant la prolifération des sources de financement, des intermédiaires et des instruments qui permettent de l'acheminer – et si d'autres recherches se sont penchées sur la réaction de certains pays partenaires face à ces changements, la présente enquête se propose de faire la lumière sur une importante mutation globale de la demande. Les pays partenaires utilisent en effet de plus en plus l'aide au développement de manière stratégique, et avec davantage de discernement et de sélectivité. Cela indique, du moins pour partie, qu'il n'y a jamais eu autant de pays qui estiment que l'aide au développement – tant au niveau international qu'émanant de membres du CAD – est une source de financement du développement primordiale, sans pourtant en être la source principale. Ces pays non seulement disposent de plus de choix mais ils sont également mieux à même et plus incités à les exercer. Par conséquent, l'avenir des organismes d'aide au développement réside de plus en plus là où il était putativement placé depuis longtemps : entre les mains des gouvernements partenaires. Quoiqu'il en soit, ce sont les choix de ces organismes en matière de stratégie et de gestion qui détermineront en fin de compte s'ils sont bien adaptés aux défis à venir.

***

5. RÉFÉRENCES

Ericsson, F. et S. Steensen (2014), *Where Do We Stand On The Aid Orphans?*, Note d'information CAD-OCDE, Direction de la coopération pour le développement, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

Ericsson, F. et S. Steensen (2013), *La destination du financement du développement : Mieux cibler les financements assortis de conditions libérales*, Document de discussion de l'OCDE pour la réunion du CAD du 22 octobre 2013, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

Glennie, J. et A. Prizzon (2012), *From high to low aid: a proposal to classify countries by aid receipt*, Note de référence, Overseas Development Institute, mars 2012.

Greenhill, R., A. Prizzon et A. Rogerson (2013), *The Age of Choice: Development Countries in the New Aid Landscape*, Document de travail No. 364, Overseas Development Institute, Londres.

FMI (2014), *Perspectives de l'économie mondiale du FMI,* avril 2014, base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI consultée le 15 juillet 2014.

OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*. Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

OCDE (2014a), *Le nouveau paysage du financement du développement du point de vue des pays partenaires*, avant-projet, présenté à l'atelier de l'OCDE sur le financement du développement, 25 juin 2014, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

OCDE (2014b), *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

OCDE/PNUD (2014), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : rapport d'étape 2014*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

Sumner, A. (2012), *From Deprivation to Distribution: Is Global Poverty Becoming A Matter of National Inequality?*, Institute of Development Studies, Document de travail No. 394, juin 2012.

6. ANNEXE A

La ventilation des pays répondants par catégorie est telle que présentée au Graphique 22 ci-dessous. La liste exhaustive des pays ayant participé à l'enquête, ainsi que les informations sur les principales caractéristiques et le nombre de participants par pays, sont repris dans le Tableau 3.

Graphique 22. Ventilation des réponses en ligne par catégorie de pays

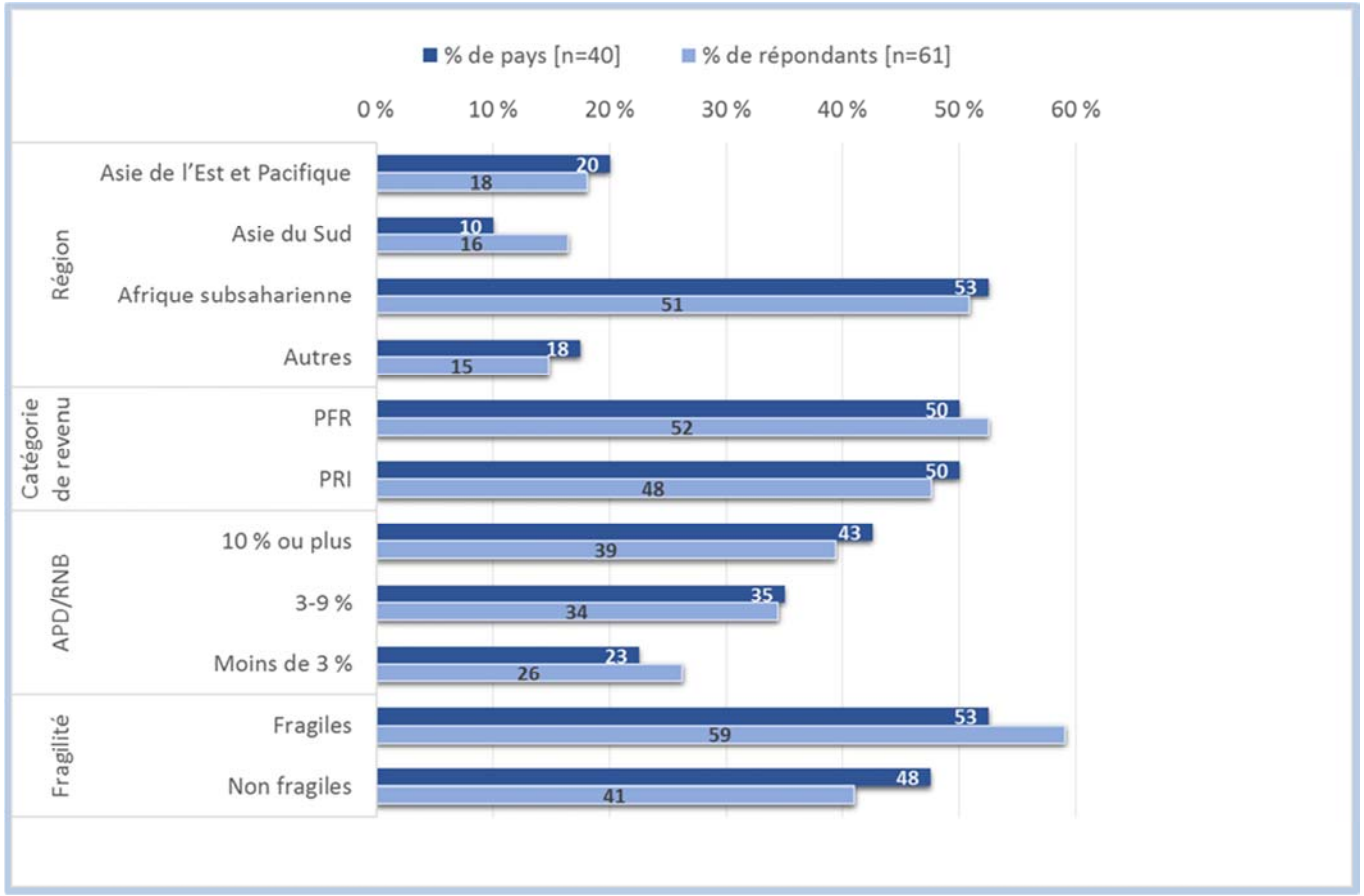


Tableau 3. Liste des pays ayant participé à l'enquête réalisée auprès des pays partenaires

	Région	*Population, 2012 (m)*	*RNB par habitant, 2012 (USD[1])*	*Catégorie de revenu*	*Statut PMA*	*Fragilité*	*APD nette, 2012 (millions USD)*	*APD brute, 2012 (millions USD)*	*Rapport APD/RNB, 2012 (%)*	*Catégorie du rapport APD/RNB*	*APD/habitant, 2012 (USD)*	*Réponses au questionnaire (n=61)*	*Entretiens (n=28)*
Afghanistan	Asie du Sud	29.8	690	PFR	PMA	Fragile	6 725	6 740	32.7	10 % ou plus	225.5	2	0
Arménie	Europe et Asie centrale	3.0	3 513	PRITI	Non PMA	Non fragile	273	325	2.6	Moins de 3 %	91.9	1	0
Bangladesh	Asie du Sud	154.7	821	PFR	PMA	Fragile	2 152	2 988	1.7	Moins de 3 %	13.9	3	2
Bénin	Afrique subsaharienne	10.1	747	PFR	PMA	Non fragile	511	544	6.8	3-9 %	50.9	1	1
Burkina Faso	Afrique subsaharienne	16.5	635	PFR	PMA	Fragile	1 159	1 226	11.1	10 % ou plus	70.4	4	2
Burundi	Afrique subsaharienne	9.8	249	PFR	PMA	Fragile	523	539	21.3	10 % ou plus	53.1	3	0
Cambodge	Asie de l'Est et Pacifique	0.5	3 757	PFR	PMA	Non fragile	807	860	6.1	3-9 %	54.3	1	0
Cameroun	Afrique subsaharienne	21.7	1 140	PRITI	Non PMA	Fragile	596	692	2.4	Moins de 3 %	27.5	3	1
Cabo Verde	Afrique subsaharienne	4.5	472	PRITI	Non PMA	Non fragile	246	268	13.3	10 % ou plus	498.3	1	1
Congo, Rép. dém	Afrique subsaharienne	65.7	240	PFR	PMA	Fragile	2 859	2 877	18.1	10 % ou plus	43.5	1	0
Côte d'Ivoire	Afrique subsaharienne	19.8	1 194	PRITI	Non PMA	Fragile	2 636	4 571	11.1	10 % ou plus	132.8	1	0
Dominicaine, Rép.	Amérique latine et Caraïbes	10.3	5 523	PRITS	Non PMA	Non fragile	261	346	0.5	Moins de 3 %	25.4	1	0
Éthiopie	Afrique subsaharienne	91.7	469	PFR	PMA	Fragile	3 261	3 322	7.6	3-9 %	35.6	1	1

	Région	*Population, 2012 (m)*	*RNB par habitant, 2012 (USD[1])*	*Catégorie de revenu*	*Statut PMA*	*Fragilité*	*APD nette, 2012 (millions USD)*	*APD brute, 2012 (millions USD)*	*Rapport APD/RNB, 2012 (%)*	*Catégorie du rapport APD/RNB*	*APD/habitant, 2012 (USD)*	*Réponses au questionnaire (n=61)*	*Entretiens (n=28)*
Guatemala	Amérique latine et Caraïbes	15.1	3 277	PRITI	Non-PMA	Non fragile	299	347	0.6	Moins de 3 %	19.9	1	0
Guinée-Bissau	Afrique subsaharienne	1.7	539	PFR	PMA	Fragile	79	82	8.8	3-9 %	47.4	1	0
Honduras	Amérique latine et Caraïbes	7.9	2 103	PRITI	Non-PMA	Non fragile	572	599	3.4	3-9 %	72.0	1	1
Indonésie	Asie de l'Est et Pacifique	246.9	3 454	PRITI	Non-PMA	Non fragile	68	2 323	0.0	Moins de 3 %	0.3	2	2
Kenya	Afrique subsaharienne	43.2	863	PFR	Non-PMA	Fragile	2 654	3 175	7.1	3-9 %	61.5	1	0
Kiribati	Asie de l'Est et Pacifique	0.1	2 393	PRITI	PMA	Fragile	65	65	26.8	10 % ou plus	640.2	1	1
Liberia	Afrique subsaharienne	4.2	385	PFR	PMA	Fragile	571	574	35.4	10 % ou plus	136.3	1	0
Madagascar	Afrique subsaharienne	22.3	434	PFR	PMA	Fragile	379	419	3.9	3-9%	17.0	1	1
Malawi	Afrique subsaharienne	15.9	260	PFR	PMA	Fragile	1 175	1 197	28.4	10 % ou plus	73.9	2	1
Moldova	Europe et Asie centrale	3.6	2 197	PRITI	Non-PMA	Non fragile	473	500	6.1	3-9 %	132.9	2	1
Maroc	Moyen-Orient et Afrique du Nord	32.5	2 885	PRITI	Non-PMA	Non fragile	1 480	2 026	1.6	Moins de 3 %	45.5	2	2
Mozambique	Afrique subsaharienne	25.2	577	PFR	PMA	Non fragile	2 097	2 170	14.4	10 % ou plus	83.2	1	1
Népal	Asie du Sud	27.5	712	PFR	PMA	Fragile	770	932	3.9	3-9 %	28.0	3	1
Niger	Afrique subsaharienne	17.2	376	PFR	PMA	Fragile	902	933	14.0	10 % ou plus	52.6	1	0

	Région	*Population, 2012 (m)*	*RNB par habitant, 2012 (USD[1])*	*Catégorie de revenu*	*Statut PMA*	*Fragilité*	*APD nette, 2012 (millions USD)*	*APD brute, 2012 (millions USD)*	*Rapport APD/RNB, 2012 (%)*	*Catégorie du rapport APD/RNB*	*APD/habitant, 2012 (USD)*	*Réponses au questionnaire (n=61)*	*Entretiens (n=28)*
Pakistan	Asie du Sud	179.2	1 354	PRITI	Non-PMA	Fragile	2 019	2 906	0.8	Moins de 3 %	11.3	2	1
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Asie de l'Est et Pacifique	7.2	2 096	PRITI	Non-PMA	Non fragile	665	713	4.4	3-9 %	92.8	1	0
Rwanda	Afrique subsaharienne	11.5	600	PFR	PMA	Non fragile	879	917	13.3	10 % ou plus	76.7	1	1
Samoa	Asie de l'Est et Pacifique	0.2	3 391	PRITI	Non-PMA	Non fragile	121	129	18.9	10 % ou plus	638.5	1	0
Sénégal	Afrique subsaharienne	13.7	1 018	PRITI	PMA	Non fragile	1 080	1 159	7.7	3-9 %	78.7	2	2
Sierra Leone	Afrique subsaharienne	6.0	635	PFR	PMA	Fragile	443	459	11.7	10 % ou plus	74.1	1	0
Salomon, Îles	Asie de l'Est et Pacifique	0.5	1 273	PRITI	PMA	Fragile	305	310	43.6	10 % ou plus	554.5	1	1
Tanzanie	Afrique subsaharienne	47.8	586	PFR	PMA	Non fragile	2 832	2 873	10.1	10 % ou plus	59.3	1	0
Togo	Afrique subsaharienne	6.6	501	PFR	PMA	Fragile	241	250	7.3	3-9 %	36.4	2	1
Vanuatu	Asie de l'Est et Pacifique	0.2	3 101	PRITI	PMA	Non fragile	101	105	13.2	10 % ou plus	410.6	1	0
Viet Nam	Asie de l'Est et Pacifique	88.8	1 511	PRITI	Non-PMA	Non fragile	4 116	4 790	3.1	3-9 %	46.4	3	2
Yémen	Moyen-Orient et Afrique du Nord	23.9	1 411	PRITI	PMA	Fragile	709	844	2.1	Moins de 3 %	29.7	1	1
Zambie	Afrique subsaharienne	14.1	1 388	PRITI	PMA	Non fragile	958	1 013	4.9	3-9 %	68.0	1	0

	Région	*Population, 2012 (m)*	*RNB par habitant, 2012 (USD[1])*	*Catégorie de revenu*	*Statut PMA*	*Fragilité*	*APD nette, 2012 (millions USD)*	*APD brute, 2012 (millions USD)*	*Rapport APD/RNB, 2012 (%)*	*Catégorie du rapport APD/RNB*	*APD/habitant, 2012 (USD)*	*Réponses au questionnaire (n=61)*	*Entretiens (n=28)*
Total (T) ou moyenne (M) (tous les pays en développement)		*5 727 (T)*	*3 730 (M)*				*133 050 (T)*	*156 738 (T)*	*0.6 (M)*		*23.2 (M)*		
Pays répondants (pourcentage de tous les pays en développement)		23 %					36 %	36 %					

Source des données:

Régions, population, RNB, APD (y compris rapports*):* Statistiques de l'OCDE (plusieurs régions ont été regroupées sous la catégorie « Autre » (Europe et Asie Centrale, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Amérique Latine et Caraïbes)), données extraites le 6 août 2014. Lorsqu'aucune donnée n'est indiquée dans les statistiques de l'OCDE (notamment le RNB pour l'Afghanistan, le Rwanda et la Cisjordanie), ce sont les Indicateurs du développement dans le monde 2014 qui ont été utilisés.

Statut PMA *:* *UN (http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf).*

Catégorie de revenu : Banque mondiale *(2014) http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups.*

Fragilité : Liste des États fragiles de l'OCDE 2014.

Note

1. Méthode Atlas.

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE