

ACP/81/067/11 Rév.2
DFPI/BL/mjn

Bruxelles, le 8 novembre 2011

4^{ème} FORUM DE HAUT NIVEAU SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

BUSAN, CORÉE DU SUD
29 NOVEMBRE AU 1^{ER} DECEMBRE 2011

POSITION DU GROUPE ACP SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Introduction

1. En vue de soutenir la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et de contribuer au développement des pays en développement, il a été convenu dans le cadre du partenariat mondial pour le développement (OMD 8), d'accroître les volumes d'aide (Monterrey 2002, Gleneagle 2005, Doha 2008), les pays développés, notamment les membres du Comité d'aide au développement, se sont engagés à augmenter l'aide publique au développement (APD) et d'autres ressources affectées au développement en faveur des pays en développement.
2. Bien qu'en deçà des objectifs, les apports d'APD ont connu une croissance continue ces dernières années. Ainsi en 2010, ceux des membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont totalisé, en termes nets, 128,7 milliards USD. Comparés à l'APD de 2009 (119,7), ils représentent une progression de 6,5% et correspondent à 0,32% du RNB total.
3. Si la réalisation des objectifs pour le développement nécessite une augmentation des ressources de l'aide, un renforcement de l'efficacité de l'aide s'avère également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue d'améliorer la gouvernance et les résultats obtenus sur le front du développement.
4. En effet, les énormes apports d'aide acheminés vers les pays en développement n'ont pas permis d'atteindre les résultats attendus, en termes de croissance économique et de réalisation des OMD. Plusieurs facteurs, dont l'inadéquation des approches de l'aide et l'insuffisance des capacités associées aux divergences de vues sur les stratégies de développement, ont nui à l'efficacité de l'aide.
5. Il est alors apparu nécessaire de prendre des mesures pour garantir l'optimisation de l'aide et l'amélioration des résultats sur le front du développement. A l'évidence, l'aide n'atteindra pas les résultats recherchés si des réformes ne sont pas mises en œuvre au niveau des modalités d'acheminement et de gestion de l'aide tant dans les pays partenaires que dans les agences et pays donateurs.
6. Plusieurs études et forums de haut niveau (Paris en 2005, Accra en 2008) ont été consacrés à la question de l'efficacité de l'aide et son impact sur le développement, dans le but de donner une dynamique nouvelle à la lutte contre la pauvreté en procédant à une réforme des modalités d'acheminement et de gestion de l'aide.
7. Au moment où la communauté du développement prépare le 4^{ème} forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide pour évaluer la mise en œuvre des engagements pris à Paris et à Accra, l'on peut s'interroger, à juste titre, sur le fait de savoir si l'aide est mise en œuvre de façon plus efficace, en d'autres termes, si les réformes préconisées dans la Déclaration de Paris et les recommandations d'Accra ont été suivies d'effets et si cela a contribué au développement.

8. La participation et le rôle des pays bénéficiaires de l'aide s'avèrent déterminants pour le succès du Forum de Busan. Le Groupe ACP devra, pour se faire, se montrer plus actif en exprimant, au niveau politique, sa position et ses priorités au regard de l'efficacité de l'aide et de l'avenir de la coopération au développement.
9. Le présent document propose une position commune du Groupe ACP sur l'efficacité de l'aide en vue du Forum de Busan. Il évalue la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP) et du Programme d'action d'Accra (PAA) avant de faire des propositions sur la base des préoccupations du Groupe ACP en matière d'efficacité de l'aide et des questions mondiales susceptibles d'être discutées à Busan.

I. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra

10. L'un des objectifs du Forum de Busan sera de faire le bilan de la mise en œuvre de la DP et du PAA. Tout en soulignant la pertinence des principes de l'efficacité de l'aide contenus dans la DP et le PAA, le rapport d'enquête de suivi sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la DP et du PAA établi en 2011 met en évidence les progrès réalisés et indique les insuffisances à l'aune des indicateurs et objectifs cibles prévus.
11. D'une façon générale, de nombreux donateurs et pays partenaires ont progressé vers la réalisation des objectifs cibles fixés pour 2010. Toutefois, peu de ces objectifs ont été atteints. L'appréciation globale de la mise en œuvre de la DP et du PAA montre, en effet, des insuffisances significatives au niveau de nombreux indicateurs.
12. Selon le rapport d'enquête ci-dessus mentionné, seuls les objectifs cibles relatifs à la coordination des apports de coopération technique (c'est-à-dire la mesure dans laquelle l'aide accordée par les donateurs en appui aux objectifs de renforcement des capacités des pays donne lieu à une coordination) mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement et le déliement de l'aide ont été atteints.
13. Le déliement de l'aide constitue une avancée majeure. Il devrait également contribuer à une utilisation beaucoup plus efficace et rentable des ressources d'aide et à la promotion des achats locaux de biens et de services. Les donateurs devraient continuer dans ce sens et délier totalement leur aide. Ils devraient s'abstenir d'user de pratiques (taille des projets, non accessibilité aux appels d'offre, critères d'éligibilité restrictifs) qui mettent de facto hors-jeu les entreprises des pays partenaires.
14. Bien que l'objectif de renforcement des capacités par un soutien coordonné soit atteint, il importe de noter que ce soutien au renforcement des capacités reste davantage déterminé par l'offre que par la demande des pays partenaires, ce qui limite l'impact que l'on peut en attendre.

15. Les objectifs cibles des autres indicateurs n'ont pas été atteints, selon le rapport d'enquête. Certes, il y a eu des avancées, mais une vue d'ensemble des progrès observés fait apparaître une situation disparate tant au niveau des indicateurs nécessitant des efforts de la part des pays partenaires que des donateurs.
16. L'appropriation des politiques par les pays partenaires se renforce au fil du temps. Le nombre de pays disposant de stratégies de développement opérationnelles assorties d'une hiérarchisation des priorités de développement a fortement augmenté. Les parlements nationaux, les collectivités locales et les acteurs non étatiques (OSC, secteur privé) sont de plus en plus souvent consultés au sujet des différentes stratégies de développement et leur environnement de travail s'améliore progressivement.
17. La qualité des systèmes de gestion des finances publiques évolue en dents de scie. Si elle s'est améliorée dans certains pays, elle s'est plutôt dégradée dans d'autres. S'agissant de l'utilisation des systèmes nationaux des pays partenaires par les donateurs, les progrès restent relativement faibles. En particulier, les donateurs n'ont pas systématiquement davantage recours aux systèmes nationaux dans les pays où ceux-ci gagnent en fiabilité. Cette attitude de réticence crée des blocages. Même si le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays a diminué, il reste encore en deçà de l'objectif cible.
18. En ce qui concerne la responsabilité mutuelle, le rapport d'enquête 2011 note des progrès au niveau de certains pays qui procèdent avec les donateurs à des évaluations conjointes de performance. De même, les cadres axés sur les résultats qui sont mis en place gagnent progressivement en qualité dans de nombreux pays partenaires. Ces bonnes pratiques restent toutefois encore marginales.
19. Enfin, il y a lieu d'insister sur le fait qu'un certain nombre d'objectifs cibles relevant du champ des donateurs n'ont pas enregistré de progrès, sinon très peu. Ces objectifs concernent la coordination des missions et des travaux analytiques, la réduction de la fragmentation de l'aide et la prévisibilité de l'aide à moyen terme.
20. Les résultats de cette enquête revêtent une importance particulière, non seulement pour le Forum de Busan, mais aussi et surtout pour le suivi de l'efficacité de l'aide après Busan. Ils devraient constituer une base pour les discussions, aider à orienter les priorités et faciliter la recherche d'un consensus autour de pistes propres à garantir une aide qui continue de favoriser des résultats en termes de développement au-delà de la réunion de Busan.

II. Les propositions spécifiques pour le forum de Busan

21. Le Groupe ACP constitue l'un des principaux bénéficiaires de l'aide au développement. L'Accord de Cotonou tel que révisée pour la deuxième fois en 2010, qui souscrit pleinement à l'objectif d'efficacité de l'aide énoncé dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, montre l'intérêt que le Groupe accorde à la question de l'efficacité de l'aide.
22. Lors de leur 9^{ème} réunion tenue en avril 2011 à la Maison ACP, les ordonnateurs nationaux et régionaux ACP ont identifié les priorités suivantes en matière d'efficacité de l'aide :
 - la prévisibilité, la transparence et la flexibilité de l'aide ;
 - l'utilisation des systèmes nationaux ;
 - la fin de la conditionnalité des politiques ;
 - le renforcement des capacités ;
 - la réduction des coûts des transactions ;
 - la dimension régionale de l'efficacité de l'aide ; et
 - l'efficacité du développement.
23. Le Forum de Busan se penchera également sur d'autres questions de nature plus politique sur lesquelles le Groupe devra être à même de se prononcer. L'élargissement du champ d'application de la Déclaration de Paris aux nouveaux donateurs et à d'autres parties prenantes du développement, la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, la gouvernance de l'efficacité de l'aide après Busan constituent des questions fondamentales pour l'avenir de la coopération internationale au développement.
 - La prévisibilité et la transparence de l'aide
24. La prévisibilité de l'aide est nécessaire si une planification budgétaire apte à soutenir les politiques de développement. L'approche pluriannuelle de l'aide contribue à assurer une stabilité des ressources et facilite une planification et une programmation financières, à moyen terme, des programmes de développement qui s'étendent en général sur plus d'une année. Lorsque les apports d'aide deviennent instables et sujettes à des réductions ou à des retards imprévus, les conséquences pour la mise en œuvre des programmes de développement s'avèrent souvent désastreuses. Sans prévisibilité, il ne peut y avoir de planification ou de programmation budgétaires efficaces, pourtant nécessaires pour une bonne exécution des programmes.
25. En la matière, la disponibilité de l'information est fondamentale. La communication par les fournisseurs d'informations fiables et transparentes sur leurs apports d'aide aux gouvernements des pays partenaires devrait être la règle. Le Groupe ACP insiste sur :
 - le renforcement de la prévisibilité de l'aide à moyen terme ;
 - la transparence de l'aide par la fourniture d'informations par les donateurs sur les ressources qu'ils prévoient d'allouer aux pays partenaires ; et

- le respect des calendriers de décaissement convenus.
 - L'utilisation des procédures et systèmes nationaux
26. L'utilisation des procédures et systèmes nationaux contribue à accroître l'efficacité de l'aide en renforçant de façon durable la capacité des pays partenaires à élaborer et à mettre en œuvre des politiques, et à rendre des comptes à la population et aux instances parlementaires. Elle contribue aussi à améliorer la capacité d'absorption de l'aide des pays partenaires.
27. Malgré les progrès réalisés par les pays partenaires dans la réforme des systèmes nationaux, les donateurs n'y recourent pas de façon systématique et se montrant parfois réticents. A l'évidence, le recours aux systèmes nationaux contribue au renforcement de l'appropriation de l'aide par les pays partenaires, ouvre la voie à une reddition complète des comptes et augmente l'impact économique et social de l'aide dans le pays. Le Groupe ACP insiste sur l'utilisation des systèmes nationaux, en particulier dans les cas où la fiabilité est reconnue, qui facilite l'intégration de l'aide dans les budgets nationaux. La réforme des procédures et systèmes nationaux est un processus long et complexe. Les donateurs devraient dès lors adopter une approche dynamique sur cette question et se tenir compte des perspectives d'amélioration existantes.
- Le renforcement des capacités
28. L'appropriation des politiques, la consolidation des systèmes nationaux, la planification et la gestion axée sur les résultats supposent de solides capacités tant institutionnelles que techniques. Faute de quoi, les pays partenaires ne peuvent s'approprier pleinement le processus de développement.
29. Plus que tout autre facteur, les capacités limitées constituent un handicap majeur qui rend plus difficile la mise en œuvre des réformes de l'aide et l'exécution des programmes.
30. Le soutien des bailleurs au renforcement des capacités s'avère donc indispensable, mais devra reposer sur la demande des pays partenaires. Le Groupe ACP insiste sur la nécessité d'une approche du renforcement des capacités fondée sur les besoins des pays partenaires et faisant appel aux consultants nationaux. Une telle démarche suppose l'identification par les pays partenaires d'une stratégie et de priorités en matière de renforcement des capacités. L'usage rationnel des capacités disponibles constitue également un autre aspect non négligeable à prendre en compte.
- La réduction des coûts de transaction
31. La fragmentation et la prolifération des donateurs expliquent l'accroissement des coûts de transaction qui nuit à l'efficacité de l'aide. La réduction de ces coûts passe nécessairement par une meilleure collaboration entre les donateurs et par un renforcement de la coordination de l'aide par les pays partenaires.

32. Les efforts en vue de les réduire doivent s'intensifier. Le Groupe ACP appelle les donateurs à une amélioration de la coordination et de l'harmonisation de leurs actions. Les Etats membres devront également faire preuve d'une meilleure capacité à définir et à orienter d'une manière optimale les rôles des donateurs dans chaque secteur, sur la base des avantages comparatifs. Ces réformes visant à réduire les coûts de transaction ne doivent pas affecter de façon négative les volumes des apports d'aide.

- La fin de la conditionnalité des politiques

33. L'imposition par le donateur de conditionnalités dans le cadre d'une politique donnée va à l'encontre du principe d'appropriation qui devient tout simplement impossible à mettre en œuvre.

34. Si les conditionnalités semblent inévitables sous une forme ou une autre, elles doivent être compatibles avec l'objectif d'efficacité de l'aide au sens du Programme d'action d'Accra, et mettre l'accent sur les résultats.

35. Sur la base du principe de l'appropriation qui veut que le choix des politiques relève de la responsabilité des pays partenaires, le Groupe ACP réclame avec insistance la fin de la conditionnalité des politiques.

- La dimension régionale de l'efficacité de l'aide

36. Le Groupe ACP estime que l'objectif d'efficacité de l'aide ne reflète pas suffisamment la dimension régionale de la coopération du développement. Le financement du développement, au niveau régional, devrait s'aligner sur les stratégies régionales de développement, conformément à la Déclaration de Paris, de sorte à ce permettre d'accroître les investissements régionaux, notamment par :

- le développement des infrastructures sous-régionales ;
- le renforcement des capacités de production en vue d'une meilleure compétitivité ; et
- le développement du commerce régional et intra-ACP.

37. Toutefois, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau des organisations régionales nécessite la définition de modalités spécifiques, notamment les mécanismes et procédures de mise en œuvre.

- L'efficacité du développement

38. L'approche en matière d'efficacité du développement met l'accent sur la capacité de l'aide à catalyser et à compléter les autres ressources du développement, les ressources internes et les financements novateurs. Une telle approche, qui est plus holistique, est applicable à l'échelle nationale et tient compte de tous les facteurs touchant au développement et aux processus par lesquels les résultats souhaités sont identifiés et atteints.

39. Le Forum de Busan devra jeter les bases permettant de passer de l'efficacité de l'aide à l'efficacité du développement. Toutefois, ce nouveau paradigme du développement devra être mieux défini pour une bonne compréhension universelle.
- La portée de la Déclaration de Paris : élargissement aux nouveaux donateurs, à la coopération Sud-Sud et à d'autres acteurs de développement
40. L'architecture internationale de l'aide connaît une importante évolution marquée par l'émergence de donateurs non membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (BRICS, Fonds arabes, Fonds verticaux) et non parties à la Déclaration de Paris, et aussi par la promotion de la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire.
41. La coopération Sud-Sud constitue une réalité tangible élargissant les possibilités de coopération au développement pour les pays ACP. Dans ce cadre, les pays émergents (BRICS) jouent un rôle croissant dans le soutien aux pays partenaires du Sud.
42. Le rôle de l'aide et, de façon générale, de la coopération dans l'efficacité du développement est essentiel et doit être l'objectif premier pour l'ensemble des acteurs participant à son financement. Les participants au Forum de Busan devraient profiter de l'occasion pour renforcer le partenariat mondial en tirant profit des différentes expériences et approches. Il y a lieu de tendre vers une approche inclusive et politique convenue avec les partenaires émergents, de façon à parvenir à une dynamique globale et transparente de la coopération au développement régie par l'efficacité de l'aide sur la base de la Déclaration de Paris, et par l'efficacité du développement, tout en conservant les avantages comparatifs et les particularités propres à la coopération Sud-Sud.
43. Le Forum de Busan devrait confirmer la reconnaissance de la coopération Sud-Sud (CSS) et de la coopération triangulaire (CTr) comme facteur de convergence vers une efficacité du développement, grâce notamment à des échanges de connaissances entre pairs, à des partages d'expérience dans le domaine du développement, etc. Le Groupe de travail sur la CSS et la CTr doit approfondir son travail à l'issue du Forum Busan en établissant un programme de partenariat horizontal clair, assorti de critères transparents et de modalités de mise en œuvre.
44. Dans le même temps, les discussions sur les politiques de développement impliquent d'autres acteurs (parlements, collectivités locales, organisations de la société civile, secteur privé) dont la contribution au développement s'intensifie et s'avère incontournable.
45. En particulier, le secteur privé joue un rôle de plus en plus important dans la coopération du développement, et l'émergence d'acteurs privés crée de nouvelles possibilités de coopération. Il y a lieu d'encourager le panachage de prêts et de subventions, le partenariat public-privé et d'autres instruments financiers novateurs.

46. Toutefois, la participation du secteur privé au financement du développement pose un défi au moment d'assurer la cohérence des efforts liés au développement. Il faudra nécessairement clarifier le rôle et la responsabilité que le secteur privé peut et doit jouer et associer celui-ci à la réalisation des objectifs de développement des pays.
- Le dispositif institutionnel de suivi de l'efficacité de l'aide après Busan
47. Le Forum de Busan se tient dans un environnement mondial en mutation caractérisé par la montée d'économies émergentes qui affichent une volonté politique de se joindre aux efforts visant à améliorer l'efficacité de l'aide. Par ailleurs, l'une des principales conclusions du rapport d'évaluation est l'insuffisance des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, faute parfois d'engagement politique.
48. Tout en tirant partie des enseignements du dispositif actuel pour l'efficacité de l'aide, la gouvernance post-Busan, quelle qu'en soit la forme, devra privilégier l'association de la légitimité et de l'efficacité, et tendre vers une coopération au développement beaucoup plus inclusive et axée sur les résultats.
49. Sur le plan pratique, il convient de renforcer la mise en œuvre de la Déclaration au niveau des pays partenaires. Le suivi et l'évaluation des progrès conduits par les pays partenaires devraient se faire dans un délai plus court, suivant un calendrier convenu et sur la base d'indicateurs fiables assortis d'objectifs cibles réalistes. Ils devraient par ailleurs être le fruit d'un travail indépendant afin de pouvoir déceler les insuffisances et prendre les mesures correctrices nécessaires.
50. Une coordination au niveau international permettant d'évaluer le chemin parcouru et d'orienter la politique de coopération au développement est également nécessaire. Celle-ci pourrait prendre la forme d'un partenariat mondial pour le développement fédérant les efforts déjà déployés au niveau de l'OCDE, du G20 et de l'ONU et associant toutes les parties prenantes à la coopération au développement.

Conclusion

51. La question de l'efficacité de l'aide demeure un des principaux aspects de la problématique de l'aide publique au développement. Le 4^{ème} Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Busan offre l'opportunité, non seulement d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, mais aussi d'orienter les efforts en matière de réforme de l'aide de sorte à optimiser davantage le soutien aux pays et aux populations les plus pauvres du monde.

52. Le Forum devra pour cela lever les obstacles au changement et faire avancer les réformes nécessaires en se focalisant sur les engagements de Paris et d'Accra dont les impacts sur l'efficacité de l'aide sont les plus importants. Il devrait envoyer aux pays donateurs et partenaires un message politique fort les appelant à prendre les décisions nécessaires pour relancer la mise en œuvre des engagements en matière d'efficacité de l'aide.
53. La coopération au développement se trouve à un tournant. L'architecture internationale de l'aide, qui est de plus en plus diversifiée et complexe, implique une réforme inclusive et axée sur les résultats, telle que prescrite par la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra.
54. Au-delà de l'efficacité de l'aide, il convient, à terme, de rendre fonctionnelle une approche de l'efficacité de développement accordant la priorité aux résultats globaux en termes de développement et à des politiques cohérentes axées sur le développement.