



FONDATION POUR LES ETUDES ET RECHERCHES SUR LE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL

La banalisation technocratique de l'aide

**par
Bernard Petit**

Document de travail
Série «Politiques de développement» / P16-Fra
Mars 2011

Il en est de la pensée sur le développement comme des tenues vestimentaires. Comme elles, elle est sujette à la mode. On s'épuise à essayer de suivre les détours mystérieux, les méandres déroutants de la politique des pays dits riches à l'égard des pays pauvres.

Il semble que plus personne ne soit en mesure de gérer la multiplicité des donateurs, ou l'abondance et la complexité des thèmes qui composent une politique de développement.

Nous sommes passé du financement de l'investissement et de l'assistance technique à la prise en compte des questions sectorielles, puis aux réformes macroéconomiques, auxquelles se sont ajoutés les thèmes transversaux tels que les questions de genre, l'environnement, la bonne gouvernance, le travail décent. Un jour on privilégie la production et la dimension économique du développement, pour lui substituer le lendemain la dimension humaine et sociale et revenir ensuite aux objectifs de croissance et d'investissement. On traite de la dimension politique du développement, de la prévention des conflits, des flux migratoires, de la sécurité, d'opérations de maintien de la paix. Le mouvement de balancier qu'a connu la pensée développementale-encore effet de mode-sur la primauté ou non de l'Etat dans le processus de développement («get the prices right», puis «get the Institutions right»...) ajoute à la complexité du développement et au constat inquiétant que les certitudes, les idées et les doctrines d'un jour, deviennent les fautes et les erreurs du lendemain.

Ainsi en est-il de la question lancinante de l'efficacité de l'aide et des débats qu'elle suscite depuis au moins trente ans. Le mot clé était alors «coordination», un concept qui a évolué vers celui de «complémentarité», voire «harmonisation», pour enfin s'articuler, au milieu des années 90, autour de celui «d'efficacité de l'aide», formaté et renforcé par une série de fora à haut niveau, et en particulier, la réunion de Paris en 2005 qui a conduit à l'adoption de «La Déclaration de Paris», puis celle d'Accra (Ghana) en 2008 qui a défini «l'Agenda d'Action d'Accra» (AAA).

A la fin de l'année, la Communauté internationale se réunira à Busan (Corée du Sud) pour un nouveau Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide, et déjà, des voix s'élèvent, notamment dans la société civile, pour substituer au concept d'efficacité de l'aide, celui «d'efficacité du Développement». Il n'existe pas, au plan international, une compréhension partagée de ce que recouvre un tel concept. Certains ne voient d'ailleurs aucune différence entre les deux.

L'objectif, ici, n'est pas de se livrer à une analyse comparative des deux concepts et de leurs implications opérationnelles. Il est de s'interroger sur les raisons profondes qui conduisent à abandonner un agenda qui a donné lieu à d'innombrables recherches, déclarations, ou décisions dont la plupart doivent encore être mises en œuvre, pour le remplacer par un nouveau. Effet de mode? Besoin de visibilité? Aveu d'échec?

De Monterrey à Accra : une rhétorique louable et structurée

Traiter de l'efficacité de l'aide revêt une impérieuse nécessité. Le but d'un tel agenda est d'améliorer la qualité de la mise en œuvre, de la gestion et de l'utilisation de l'aide publique au développement afin de maximiser son impact, en particulier en termes de croissance et de réduction de la pauvreté. Quoi de plus louable dans un contexte de doute croissant dans les opinions publiques sur la légitimité de l'aide publique au développement, ou, chez certains auteurs et chercheurs, sur sa pertinence dans un monde en profond bouleversement?

Le concept d'efficacité s'est développé après qu'aient été adoptés en septembre 2000 les Objectifs du Millénaire pour le Développement avec leur horizon temporel fixé à 2015¹.

Les engagements d'accroissement de l'aide publique au développement pris par les donateurs lors de la conférence de Monterrey (2002), renouvelés à la conférence de Doha (2008), confirmés et renforcés par les décisions du G8 ou de l'Union Européenne (premier donateur dans le monde) ont rendu d'autant plus opportune cette exigence d'efficacité.

Après une première conférence internationale tenue à Rome en février 2003 et une table ronde tenue à Marrakech en février 2004, une étape décisive dans cette quête d'efficacité a été franchie en mars 2005 avec l'adoption de la Déclaration de Paris. Signée par 35 pays donateurs, 26 organisations multilatérales et 56 pays bénéficiaires, la Déclaration de Paris se fonde sur 5 principes fondamentaux :

- l'appropriation : ce sont les pays bénéficiaires eux-mêmes qui définissent leurs stratégies et priorités de développement et coordonnent les interventions de leurs partenaires donateurs ;
- l'alignement : les interventions des donateurs se fondent et sont alignées sur les stratégies nationales de développement, les Institutions et les systèmes des pays bénéficiaires ;
- l'harmonisation : les donateurs doivent coordonner et harmoniser leurs actions, les rendre plus transparentes et simplifier leurs procédures ;
- la gestion axée sur les résultats : la gestion et la mise en œuvre des ressources doit se concentrer sur la finalité de chaque action financée, sur les résultats attendus ;
- responsabilité (redevabilité) mutuelle : les donateurs et les pays bénéficiaires sont redevables à l'égard de leurs opinions publiques et de leur Parlement des résultats obtenus et doivent assurer la transparence dans la gestion et l'utilisation des ressources pour le développement.

De tels principes semblent à ce point évidents et empreints de bon sens, que l'on se demande pourquoi il a fallu attendre si longtemps et débattre dans de si nombreuses instances, tables rondes et autres réunions, pour les acter dans un document officiel...

¹ Il s'agit du concept d'efficacité de l'aide au sens général utilisé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. La notion d'efficacité de l'aide était au demeurant utilisée depuis longtemps par les économistes dans la littérature spécialisée (NDLR).

Ces cinq principes se sont déclinés dans 12 cibles globales contrôlables, fixées pour l'horizon 2010, qui concernent aussi bien les pays partenaires (importance de stratégies de développement opérationnelles et système d'achat et de gestion des finances publiques fiables) que les donateurs (alignement, renforcement des capacités des partenaires, prévisibilité des flux, suppression progressive des unités parallèles de gestion, utilisation des systèmes pays...).

Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a procédé à deux enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en 2006² et 2008³, qui ont montré quelques progrès. Mais de l'aveu même du CAD, ces progrès sont clairement insuffisants et trop lents.

Il est clair que la Déclaration de Paris est balbutiante ; ici et là des tentatives sont faites, des expériences sont tentées, des outils sont actionnés. Et l'Europe est sans doute la plus dynamique et innovante à cet égard, comme l'illustre par exemple le code de conduite européen sur la complémentarité et la division du travail adopté en mai 2007.

Mais on est loin, très loin du compte. A partir de ces deux enquêtes de suivi, un Forum à haut niveau s'est tenu à Accra en septembre 2008, dans le but d'accélérer et de renforcer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Un programme d'action a été arrêté (AAA) qui identifie 48 nouveaux engagements : renforcement de l'utilisation des systèmes pays, changement de nature de la conditionnalité, mise en place d'une réelle division du travail, accroissement de la prévisibilité de l'aide, réduction de la fragmentation de l'aide, déliement, renforcement de la transparence...

Une nouvelle enquête de suivi est en cours dont les résultats-qui seront connus dans le courant de l'année-viendront alimenter les discussions du nouveau Forum à haut niveau qui se tiendra à Busan en novembre 2011.

Ce rappel de l'évolution de l'agenda de l'efficacité de l'aide montre qu'après de multiples réunions, recherches, documents, engagements, déclarations, etc...un cadre politique sans précédent est aujourd'hui tracé pour agir, pour mettre un terme à la rhétorique et passer à l'action. On ne peut se contenter d'invoquer de façon incantatoire les principes de Paris ou d'Accra. Paris et Accra ne sont pas des buts en soi. Il faut faire et agir, pour que les réalités du terrain changent.

Tout est finalement affaire de volonté politique. La question est de savoir si cette volonté existe et si l'abondance de la littérature et des engagements politiques pris pour mettre en œuvre cet agenda de l'efficacité de l'aide, se matérialise au niveau de la réalité de l'action et du terrain.

² Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

³ Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Kafka : le retour

La liste des événements de haut niveau où les questions d'efficacité de l'aide ont été traitées est impressionnante : Monterrey, Rome, Marrakech, Paris, Accra...

Belles villes, beaux concepts, belles idées ! Mais que se passe-t-il en réalité sur le terrain ?

Sur le terrain, les donateurs continuent à mobiliser le temps et l'énergie des Ministres et de leurs Administrations pour leurs missions individuelles. Ils arrivent à des moments différents, déconnectés des agendas nationaux. L'an dernier, le Vietnam a reçu 752 missions de donateurs⁴ (deux par jour) dont seulement 130 étaient coordonnées. Comment les autorités d'un pays peuvent-elles faire leur travail, c'est à dire définir et mettre en œuvre leur politique, si elles sont monopolisées par les missions des donateurs et la réponse à apporter à leurs exigences?

Les donateurs continuent à exiger des conditionnalités diverses et à demander de plus en plus d'indicateurs. Ils parlent de résultats, mais ne laissent pas l'espace politique et fiscal nécessaire à un gouvernement pour mettre en œuvre sa politique pour atteindre ces résultats. Ils ne donnent pas aux pays partenaires la prévisibilité dont ils ont besoin pour définir leurs stratégies de développement.

Chaque année, la Tanzanie doit produire 2400 rapports destinés aux différents donateurs qui sont au nombre de 40. Toujours en Tanzanie, il y a 600 projets de moins de 1 million de dollars en cours d'exécution dans le seul domaine de la santé⁵.

Au Kenya, en 2008, 20 donateurs se bousculaient uniquement pour acheter des médicaments, et ils utilisaient pour ce faire, 13 centrales d'achat différentes⁶.

De plus, on assiste depuis un certain nombre d'années à une inflation de fonds verticaux. On a le sentiment que, dès que surgit un problème, la réponse est dans la création d'un fonds vertical. Sans doute, certains de ces fonds ont une réelle valeur ajoutée, mais il faut l'apprécier cas par cas. La prolifération non maîtrisée de ces fonds désorganise un peu plus l'architecture internationale de l'aide, mine l'appropriation par les pays bénéficiaires de leur stratégie de développement et aboutit finalement à une véritable balkanisation de l'aide publique au développement.

Tout ceci devient dénué de sens et constitue un véritable cauchemar pour les pays bénéficiaires. Sans doute, çà et là, quelques progrès ont été enregistrés. Mais ils demeurent singulièrement modestes et très en deçà des attentes placées dans la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Accra.

⁴ Source: OECD DAC Data base.

⁵ Source : Etude interne de la Commission Européenne (2008).

⁶ Source : Etude interne de la Commission Européenne (2008).

Ces constats montrent à l'évidence que de très beaux discours, brillants et même convaincants peuvent être tenus pour se donner bonne conscience, mais cachent en réalité des comportements intéressés. Ils montrent surtout que malgré un semblant de volonté politique, la Communauté des donateurs n'est pas préparée pour les changements profonds que suppose la mise en œuvre de l'agenda de l'efficacité de l'aide.

Les quelques exemples qui suivent quant à la mise en œuvre de quelques principes fondamentaux du AAA sur l'appropriation, la conditionnalité, l'alignement ou la division du travail illustrent le fossé qui existe entre la rhétorique et l'action.

Une appropriation de façade

L'attachement que les donateurs portent au concept clé, dans l'agenda de l'efficacité de l'aide, de l'appropriation (« ownership ») relève bien souvent de la simple rhétorique. J'ai souvent entendu dire outre-atlantique : « le pays doit être dans le siège du conducteur ». Noble pensée. Sauf qu'il s'agit souvent d'une voiture sans volant, sans pédale, et téléguidée depuis Washington...

Il y a quelques années, les pays pauvres ont défini, sous la pression des Institutions de Bretton Woods, des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). L'élaboration de ces documents a constitué, pour les pays concernés, une charge administrative lourde, mais acceptée, dans la mesure où les DSRP étaient un point de passage obligé pour obtenir des opérations d'annulation de la dette. Une fois la dette traitée, ces documents ont été non seulement conservés, mais renforcés dans leur contenu. Ils constituent la stratégie nationale de réduction de la pauvreté de chaque pays, autour de laquelle, en application du principe d'appropriation, devraient s'articuler les politiques et actions des différents donateurs.

Tel est loin d'être le cas. Chacun continue de développer ses propres instruments de politique, d'exiger des conditionnalités diverses, car il estime que la politique du pays risque de ne pas produire les résultats escomptés. On n'est plus dès lors dans un concept d'appropriation, mais dans celui d'une appropriation « éclairée » (bien sûr par la lumière des donateurs).

L'appropriation, ce n'est pas seulement ancrer les stratégies et actions de coopération sur les stratégies nationales des pays concernés. Appropriation signifie réduction du niveau de détail exigé des Gouvernements de ces pays. Appropriation signifie laisser l'espace nécessaire aux pays concernés pour définir leurs priorités politiques et la façon dont ils mobilisent leur ressources au lieu de décider à leur place le nombre d'instituteurs ou d'infirmières à recruter ou le nombre de kilomètres de route à entretenir.

Les donateurs doivent apprendre à travailler avec des documents préparés et produits au niveau national, et j'ajoute, qui doivent être légitimés au niveau national par des processus de consultation de la société civile et l'intervention du Parlement. Aujourd'hui, les donateurs sont enclins à commenter tous les domaines où ils discernent ce qui, à leurs yeux, constitue une faiblesse dans ces documents. Certes, on ne peut accepter n'importe quoi. Un certain

niveau d'assurance est nécessaire. Mais en même temps, un certain niveau d'humilité serait bienvenu. Les donateurs ne détiennent pas la vérité. Ils se sont trompés dans le passé. Sans doute se trompent-ils encore aujourd'hui de temps à autre.

Dans le champ clos de la compétition entre les aides, les pays les plus pauvres demeurent perméables-souvent parce qu'ils n'ont pas le choix-aux inspirations, doctrines, conseils qui ne leur sont pas ménagés. Mais ils sont de plus en plus décontenancés par la variété, voire la contradiction, de ces doctrines, de ces inspirations, de ces conseils qui cachent en fait autant de conditionnalités. Décontenancés et inquiets car, dans de nombreux cas, la doctrine se veut injonction et le conseil se fait précepte.

C'est tout le problème de la corrélation négative qui existe entre appropriation et conditionnalité.

Conditionnalité ou contrat ?

Il existe une abondante littérature économique et des débats constants sur le principe de la conditionnalité, sa pratique et sa nécessaire évolution.

L'idée sous-jacente est de conditionner l'aide à la mise en œuvre d'une série de réformes macroéconomiques et sectorielles assurant une bonne politique de développement, ce que les pays concernés, dans l'esprit des tenants de la conditionnalité pure et dure, ne sont pas capables de faire seuls.

C'est dans le cadre des politiques d'ajustement structurels des années 80 et du « consensus de Washington » que cette approche a atteint son apogée.

De nombreuses voix se sont élevées, dans les pays partenaires, certains donateurs, la société civile et les milieux académiques, pour critiquer cette pratique de la conditionnalité qui constitue la négation même du principe d'appropriation. Comment respecter le principe fondamental de l'Agenda d'Action d'Accra sur la responsabilité des gouvernements dans la définition de leurs stratégies et priorités, si ces stratégies et priorités sont guidées par des éléments de politique voulus par les donateurs.

La conditionnalité a constitué un moment fort de la réunion d'Accra, sous la pression notamment des pays partenaires, de la société civile et de l'Union Européenne qui avait défini à Bruxelles, au niveau Ministériel, une position commune, ambitieuse, dont elle n'a jamais dévié un seul instant.

La position des Européens sur la conditionnalité était double :

- réformer, simplifier et harmoniser l'élaboration et la mise en œuvre de la conditionnalité ;
- abandonner une approche fondée sur des conditions de politiques imposées unilatéralement au profit d'engagements mutuels formulés en termes de performance et de résultats.

Le texte finalement agréé du "AAA" reprend dans son paragraphe 25 ces éléments. Il n'a malheureusement pas été suivi d'effets.

J'ai, pour ma part, été depuis longtemps convaincu que le mot conditionnalité devait être banni du vocabulaire des donateurs pour être remplacé par la notion de contrat. Il s'agit plus que d'un changement de mot. Il s'agit d'un changement de comportement, de culture de coopération, voire d'éthique. Conditionnalité implique sanction. Contrat implique dialogue et engagements mutuels. Les politiques d'ajustement structurel l'ont bien montré: on n'achète pas des réformes macroéconomiques à coup de conditionnalité, pas plus qu'aujourd'hui on ne réforme l'Etat pour une meilleure gouvernance à coup de sanctions.

Il faut stopper ce « délire clinique » de la conditionnalité qui, par souci d'en maximiser les effets, conduit les donateurs à multiplier les conditions, à les rendre de plus en plus complexes. Cette conditionnalité fondée sur des instruments ou des mesures de politique économique, définie a priori pour permettre des déboursements, doit être remplacée par une approche fondée sur les résultats, à partir d'indicateurs définis en commun. C'est tout le sens de la notion de contrat. En d'autres termes, les déboursements ne doivent pas être liés à l'adoption à telle date d'un code des investissements ou de la privatisation d'une entreprise, mais à l'évolution dans le pays du taux de scolarisation ou de la réduction de la mortalité infanto-juvénile.

Il est évident que dans une telle approche, on laisse au pays partenaire la marge de manœuvre nécessaire pour mettre en œuvre sa propre politique et atteindre les objectifs et résultats qu'il s'est fixé à partir d'indicateurs définis en commun. En procédant de la sorte, on évite les ruptures brutales que l'on a connues lors de l'application du Consensus de Washington, cette politique du tout ou rien qui consistait à interrompre l'aide, souvent de façon purement mécanique, quand les conditions n'étaient pas remplies, puis à la reprendre quelques mois plus tard, pour l'interrompre à nouveau parce que d'autres conditions dictées par les donateurs n'avaient pas été respectées.

Dans l'approche fondée sur les résultats, l'aide est modulée en fonction du niveau des résultats atteints. Seule la Commission Européenne a jusqu'à aujourd'hui adopté une telle approche pour les déboursements de l'aide budgétaire qu'elle apporte à certains de ses partenaires en développement, même si l'on peut débattre de la pertinence des indicateurs de résultats retenus (indicateurs finaux de développement versus indicateurs intermédiaires). Aucun autre donateur n'a aujourd'hui donné un contenu concret à cette recommandation de la Déclaration d'Accra invitant les donateurs à mettre l'accent sur une conditionnalité harmonisée et fondée sur les résultats.

C'est la raison pour laquelle les pays partenaires, dans leurs propositions pour Busan, font de l'abandon de la conditionnalité de politique un point central de la réunion de novembre.

Alignement ou éparpillement ?

L'alignement constitue l'un des points centraux de la Déclaration de Paris. Pas moins de 7 sur les 12 indicateurs de progrès lui sont consacrés. L'Agenda d'Accra renforce l'importance attaché à ce concept d'alignement, en particulier s'agissant de l'utilisation des procédures et systèmes des pays partenaires.

L'utilisation des systèmes pays est au cœur de l'appropriation, puisqu'elle permet un alignement intégral de l'aide extérieure avec les stratégies, Institutions et procédures du pays. Son application demeure cependant un défi considérable pour l'ensemble de la Communauté internationale des donateurs, comme l'atteste l'enquête de suivi réalisée par le CAD en 2008.

Alors que les pays partenaires ont amélioré la qualité de la gestion de leurs Finances publiques (élément au cœur de l'utilisation des systèmes pays), l'utilisation de ces systèmes par les donateurs n'a progressé que marginalement.

Le débat sur l'alignement est en réalité celui sur les instruments utilisés par les donateurs: aide budgétaire versus aide projet. Ce débat existe depuis des décennies. Chacun a ses défenseurs et ses détracteurs. Et l'on peut naturellement dissenter à l'infini sur leurs avantages respectifs et montrer que tel instrument serait le vice tandis que l'autre constituerait la vertu et vice-versa.

En réalité, lorsque les conditions le permettent (un cadre macroéconomique approprié, une gestion des finances publiques saine), l'aide budgétaire est l'instrument le plus efficace. D'abord elle constitue la meilleure façon de mettre en œuvre les principes d'appropriation et d'alignement, et, ce faisant, elle réduit de façon significative la charge administrative pour les pays bénéficiaires et les coûts de transaction. Ensuite elle donne au dialogue entre partenaires et donateurs de la substance et de la densité. La relation est par définition beaucoup plus forte à partir du moment où l'aide budgétaire est un enjeu décisif pour le budget général du bénéficiaire. Le caractère récurrent et prévisible de cette aide, ainsi que l'opérationnalité qu'elle représente pour le pays partenaire, sont des avantages tellement forts qu'ils ouvrent une marge de discussion et de dialogue beaucoup plus fructueux, y compris sur des sujets sensibles comme les finances publiques, l'Etat de droit ou la démocratie. Enfin l'appui budgétaire permet de financer l'ensemble des dépenses et donc aussi celles de fonctionnement. Elle permet ainsi de financer le personnel médical, les professeurs, les juges...

Malgré ces avantages, de nombreux donateurs hésitent encore à s'engager dans cette voie, en raison des risques de détournement des fonds qu'ils perçoivent, et préfèrent privilégier l'approche projet, plus contrôlable et plus visible. Mais dans une telle approche, ce sont les systèmes du donateur qui sont utilisés, ses procédures, et ses propres méthodes de suivi et d'évaluation.

On est alors très loin des multiples recommandations concernant l'alignement et l'utilisation des systèmes pays. En réalité, non seulement la majorité des appuis des donateurs continue de s'effectuer à travers des projets, mais en outre, des freins considérables sont mis

par les bureaucraties des agences de développement pour adapter leurs règles internes et leurs dispositions légales qui pourraient rendre possible l'utilisation des systèmes pays pour l'aide projet.

La situation se complique singulièrement avec le nombre de projets de développement en cours d'exécution. On est passé d'environ 20000 projets au milieu des années 90, à 40000 en 2000 pour atteindre 100000 aujourd'hui⁷. Parallèlement à cette prolifération, le niveau financier de ces projets s'est considérablement réduit pour atteindre une moyenne de 0,7-1 million d'euros par opération (chiffre qui ne concerne que l'Union Européenne).

Le seul exemple de l'Ethiopie montre à quel point la réalité est éloignée des décisions relatives à l'efficacité de l'aide : il y a environ 2200 projets en cours d'exécution ; la moitié de ces projets ont un montant inférieur à 100000 dollars, et ils représentent moins de 2% de l'aide publique reçue par l'Ethiopie.

Cette fragmentation de l'aide dans une multitude de petits projets financés par une multitude de donateurs selon leurs propres règles et procédures, constitue une charge insupportable pour les autorités des pays partenaires et mine le concept même d'alignement. Elle constitue aussi un coût démesuré pour les donateurs. Une étude financée en 2008 par la Commission Européenne chiffre entre 2 et 3 milliards d'euros par an le coût additionnel engendré par cette prolifération pour l'Union Européenne. Ce chiffre a été déterminé à partir du nombre de nouveaux projets approuvés par les Etats Membres de l'Union chaque année(22000) et en prenant pour hypothèse que le coût moyen (consultants et fonctionnaires) pour formuler, instruire et approuver chaque projet se situe dans une fourchette de 90000 à 140000 euros.

La division du travail : un espoir déçu

L'objectif de promouvoir la division du travail n'est pas nouveau. Au niveau européen, en particulier, des résolutions du Conseil de 1995 et 1999, plaident déjà en faveur d'une plus grande complémentarité entre les Etats Membres, et entre ces derniers et la Commission. Avec son introduction dans la Déclaration de Paris et son renforcement dans le "AAA", la division du travail est devenue un élément majeur de l'agenda de l'efficacité de l'aide.

L'objectif est de lutter contre la fragmentation excessive de l'aide, que ce soit au niveau global, par pays ou par secteur, et ce faisant de réduire de façon significative la charge administrative et les coûts de transaction que cette situation génère pour les pays partenaires.

Au niveau européen, le Code de conduite adopté par le Conseil en mai 2007 a donné un nouvel élan à la discussion sur la division du travail. Le Code de conduite, dont la mise en œuvre ne peut se faire que sur une base volontaire, distingue trois niveaux de division du travail :

⁷ Source : Aid Data datant de mars 2010.

- le niveau de chaque pays receveur, où les Etats Membres sont invités à limiter les secteurs qu'ils appuient à deux (non compris l'appui budgétaire) ; en dehors de ces secteurs, les Etats Membres peuvent procéder par coopération déléguée (un Etat Membre peut agir au nom des autres en termes de dialogue et de gestion des ressources).

- entre les pays, l'objectif étant de réduire le nombre de pays prioritaires de chaque donateur, mais d'assurer aussi une meilleure répartition entre les différents pays partenaires. L'idée est ici de réduire le fossé qui existe entre les pays « chéris » des donateurs, et les pays « orphelins » de l'aide.

- entre les secteurs, l'objectif étant de réallouer les flux d'aide sur chaque secteur en fonction des avantages comparatifs de chacun.

Quant aux principes devant guider la mise en œuvre du Code, sont mis en exergue l'affirmation du respect de l'appropriation et la nécessité de ne pas réduire le niveau global d'aide à chaque pays en raison de cette division du travail. Pour renforcer le Code, le Conseil décida en mai 2008 de lancer une initiative de mise en œuvre rapide (« fast track initiative ») dans une trentaine de pays pour opérationnaliser la division du travail au niveau de chacun de ces pays.

Sans doute, le Code et son initiative rapide ne concernent que l'Union Européenne, et ne traite donc pas l'intégralité du problème de la prolifération des donateurs et de la fragmentation de l'aide ; Mais il était légitime que l'Union qui représente 55% de l'aide mondiale, commence par s'organiser entre Etats Membres avant d'élargir la division du travail à l'ensemble de la communauté des donateurs.

Là encore, à la suite de nombreuses réunions, discussions et documents, des propositions ambitieuses et opérationnelles ont été arrêtées. Quelques progrès ont été réalisés, par exemple quant à la coopération déléguée, ou quant à la réduction du nombre de pays prioritaires. Mais les pays qui ont procédé à ces réductions sont très peu nombreux, et en tout état de cause, ils l'ont fait en dehors de toute coordination au niveau de l'UE, contrairement à ce que demandait le code.

Malgré tous les efforts entrepris, les progrès ont été beaucoup plus lents que ce qui était attendu. C'est vrai en particulier de la division du travail dans les pays. Dans certains pays, entre 10 et 20 donateurs opèrent encore dans le même secteur, chacun avec ses propres besoins de suivi et ses propres conditionnalités.

Les statistiques du CAD sur les déboursements 2008 montrent ainsi qu'en Ethiopie⁸:

- neuf secteurs sont appuyés par 20 donateurs ou plus : la santé(24), la gouvernance(23), la santé reproductive, l'éducation et autres infrastructures sociales (23 chacun), l'eau et l'assainissement(20), l'agriculture(19), les infrastructures économiques(19)...

⁸ Source: Etude de la Délégation de l'Union Européenne en Ethiopie (2010).

- les donateurs de l'Union sont en moyenne actifs dans neuf secteurs (avec parfois des montants marginaux)

Ceci n'est clairement pas la meilleure façon de canaliser l'aide en faveur de l'Ethiopie.

Plusieurs raisons expliquent ce manque de progrès :

- manque d'appropriation par les gouvernements des pays partenaires et crainte d'être confrontés à des coalitions de donateurs ;
- préférence des donateurs de demeurer engagés dans une large variété de secteurs, pour des raisons de visibilité ;
- manque de synchronisation des processus de programmation entre donateurs et avec les cycles nationaux ;
- obstacles légaux et administratifs chez les donateurs ;
- difficulté chez les donateurs d'abandonner une certaine influence sur les orientations politiques des pays partenaires ;
- disponibilité de chacun à coordonner mais refus des mêmes à être coordonnés.
- tension entre des décisions souveraines de sécurité ou de politique étrangère pour être présent ou non dans tel ou tel pays, et des engagements internationaux sur l'efficacité de l'aide.

Conscients de ces difficultés, le Conseil de l'UE a arrêté des conclusions en juin 2010 pour améliorer la complémentarité et la coordination de l'UE et réduire de manière significative la fragmentation de l'aide et traiter le problème des « oubliés » de l'aide. Ces conclusions auraient pu être politiques et prescriptives, comme par exemple rendre l'application du Code de Conduite obligatoire. Elles ont été purement bureaucratiques : « ...Les Etats Membres partageront des informations sur la concentration géographique, les priorités nationales... et se réuniront chaque année au niveau des experts pour analyser et discuter les résultats de l'échange d'information... ». La bureaucratie a encore de beaux jours devant elle avant de donner un contenu réel à l'agenda de l'efficacité de l'aide.

Certes, on ne peut pas s'enfermer dans un optimisme béat qui occulterait les défis et les difficultés d'un tel agenda. Certaines des difficultés rencontrées sont compréhensibles qu'il s'agisse de la division du travail, de l'alignement ou de la conditionnalité. Mais la vraie question qu'il convient de se poser est alors: pourquoi ces difficultés-qui minent tout progrès significatif dans la mise en œuvre de l'agenda de l'efficacité de l'aide- apparaissent-elles au niveau de la mise en œuvre de cet agenda, et n'ont-elles pas été identifiées lors de la préparation des décisions politiques et des engagements pris par la Communauté internationale?

Il y a deux réponses possibles :

- ou bien les décideurs politiques étaient informés et conscients de ces difficultés et ont pris des engagements-qui leur donnaient bonne conscience-en sachant qu'ils ne les respecteraient pas ;
- ou bien, ils ont pris les décisions politiques qui leur semblaient pertinentes et opportunes au regard de cette prolifération et fragmentation de l'aide, et ce sont leurs bureaucraties respectives qui remettent en cause ces décisions.

Quelle que soit la réponse-et je serais pour ma part enclin à privilégier la seconde-le résultat est que l'architecture internationale de l'aide n'est plus lisible par personne.

La complexité croissante de l'architecture de l'aide

L'architecture de l'aide est d'autant moins lisible et d'autant plus complexe qu'émerge sur le terrain du développement une foule de nouveaux acteurs qui se situent hors du « club » que constitue le CAD. Cette émergence est venue accroître la prolifération des donateurs et la fragmentation de l'aide, minant ce faisant les objectifs recherchés à travers l'agenda de l'efficacité de l'aide. Le phénomène n'est pas nouveau, mais a connu une explosion au cours des dernières années.

L'aide publique au développement se situe aujourd'hui autour de 120 milliards de dollars (2009). Elle est essentiellement le fait des donateurs regroupés au sein du CAD et ce sont ces derniers qui ont pris la série de décisions et autres recommandations pour donner plus d'efficacité à l'utilisation de ces ressources. Mais ces ressources ne constituent qu'une partie des flux financiers vers les pays en développement. Les autres acteurs contribuent de façon de plus en plus significative à l'effort de développement.

Il existe aujourd'hui une soixantaine de donateurs bilatéraux (24 sont membres du CAD), une vingtaine de multilatéraux, quelques 230 organisations internationales, fonds ou programmes qui dispensent de l'aide, sans compter le nombre impressionnant d'ONG et les Fondations privées, dont la plus importante, la Fondation Bill et Melinda Gates, consacre à elle seule au développement, quelques 3,5 milliards de dollars par an.

Ces nouveaux acteurs, et notamment les pays du Sud (Chine, Inde, Brésil...) sont en train d'alimenter une sorte de révolution rampante qui ébranle le système traditionnel de l'aide au développement. Ces pays dispensent une aide aux pays en développement selon leurs propres termes et leurs propres conditions en apportant souvent, comme le font les Fondations philanthropiques, des pratiques modernes de gestion inspirées du secteur privé. Ce faisant, ils offrent aux pays partenaires des alternatives attirantes face aux désillusions engendrées par le système établi, et ses promesses non réalisées, qu'il s'agisse d'accroissement de l'aide publique, de la réforme de la conditionnalité, de l'alignement sur les stratégies et les procédures de ces pays, de division du travail et de coordination, etc...

En d'autres termes, l'agenda de l'efficacité de l'aide a non seulement échoué au niveau de sa mise en œuvre opérationnelle, mais en outre, il ne concerne qu'une partie des acteurs du terrain: les donateurs traditionnels (même si quelques acteurs émergents se sont ralliés à cet agenda). Les autres acteurs, pour leur part –dont beaucoup refusent d'être assimilés à des donateurs– ont choisi d'autres approches et d'autres standards.

Les pays partenaires sont ainsi confrontés à un système à deux vitesses :

- d'un côté, une recherche entre les donateurs traditionnels, et quelques autres, de coordination, de complémentarité, d'alignement... fondée sur un agenda d'efficacité de l'aide qui est resté au niveau de la rhétorique ;
- de l'autre côté une pléthore d'autres acteurs, chacun intervenant avec ses propres stratégies, ses propres procédures, et en dehors d'un cadre politique (tel que celui des Déclarations de Paris et d'Accra) vis-à-vis duquel ils ne se sentent pas engagés.

De Accra à Busan: politique ou bureaucratie ?

Les signataires de la Déclaration de Paris et de l'Agenda d'Action d'Accra, qu'ils soient donateurs ou pays partenaires, connaissent les effets dévastateurs de la prolifération des acteurs et de la fragmentation de l'aide. Ils savent aussi que toutes les mesures prises pour y remédier, quelles que soient leur pertinence, n'ont été mises en œuvre que très modestement. Ils n'ignorent sans doute pas non plus que ces mesures ne couvrent qu'une partie de l'agenda du développement, et que, au-delà de ces signataires, de multiples autres acteurs sont présents sur le terrain du développement. Ils doivent, j'imagine, être conscients des changements profonds qui caractérisent aujourd'hui l'architecture de l'aide, et des limites que représente la seule aide publique –même si elle demeure d'une absolue nécessité– pour assurer le succès du développement. En tirent-ils toutes les conséquences pour préparer le 4^{ème} forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide ?

On peut en douter lorsque l'on considère la façon dont ce forum est préparé. Au cœur de cette préparation se situe le « Groupe de Travail du CAD sur l'Efficacité de l'Aide ». Ce groupe de travail, créé après Paris, s'est restructuré après la réunion d'Accra et a défini un nouveau programme de travail fondé sur la mise en œuvre des engagements pris à Paris et Accra, et les mesures ou actions additionnelles à envisager dans l'optique de la réunion de Busan.

Un document de 65 pages présente la structure et le programme de travail de ce groupe. Composé de nombreux experts, le groupe est structuré de la façon suivante :

- Deux co-Présidents (un du Nord, un du Sud)
- Deux Vice-Présidents
- Un Comité Exécutif composé de 26 Membres

- Cinq pôles thématiques :
 - -appropriation et responsabilité mutuelle
 - renforcement et utilisation des systèmes nationaux
 - promotion d'une aide transparente et responsable
 - suivi et évaluation des progrès accomplis
 - gestion axée sur les résultats.

Dans chaque pôle, mise en place de 4 sous-groupes de travail (« task teams »), ce qui signifie 20 groupes de travail...

Comment peut-on raisonnablement traiter de l'agenda de l'efficacité de l'aide en créant une structure qui est presque une caricature de la bureaucratie.

Ce n'est pas la qualité des participants à ce groupe qui est en cause. Ce qui est critiquable et préoccupant, c'est d'avoir créé une machine à produire des réunions et des papiers, et qui en fait, s'autoalimente en permanence en donnant le sentiment que rien n'existe en dehors d'Accra et Paris.

Conclusion

L'abondance des donateurs, la complexité des défis, une bureaucratisation aliénante fondée sur des règles ou des propositions de plus en plus nombreuses et de moins en moins opérationnelles, ont abouti à *une banalisation bureaucratique de l'aide qui ne laisse plus d'espace à l'inspiration politique et se complait dans une espèce d'ésotérisme verbeux compris seulement par quelque initiés.*

Face à une aide publique au développement qui est en pleine métamorphose, à une difficulté presque dirimante de progresser plus dans l'agenda de l'efficacité de l'aide, et à une espèce de comportement « aide-centrique » quelque peu autiste, la réponse à la prolifération des acteurs et à la fragmentation de l'aide ne peut être qu'inclusive et politique.

La réponse doit d'abord être inclusive, parce que personne, même au sein du CAD, ne détient la vérité du développement et qu'il est donc urgent et impératif d'associer les autres acteurs au débat sur l'efficacité de l'aide. Paris et Accra ont certes donné lieu à des décisions pertinentes et opportunes pour améliorer l'efficacité de l'aide. Mais ces mesures ont été très peu appliquées ; alors que, dans le même temps, coexistent, à côté de Paris et d'Accra, d'autres perceptions, d'autres types de relations avec les pays partenaires, d'autres modes de faire qui ne reflètent pas les courants de pensée de l'aide traditionnelle et qu'ils doivent être écoutés, compris et pris en compte.

La réponse doit aussi être politique, parce que seule une approche politique globale et forte peut permettre de s'extirper de la bureaucratie et faire la différence. Le monde change. Le paradigme de l'aide change. La réponse à ces changements ne peut être que politique. Si elle n'apporte pas une réponse politique, la rencontre de Busan reproduira les échecs du passé.

Bibliographie

Sont rassemblés ci-dessous l'ensemble des articles, documents de travaux, et rapports qui ont inspiré ma réflexion et alimenté mon propos pour la rédaction de cette note.

- Adam, C., G. Chambas, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, et J. W Gunning. 2004. "Performance-based conditionality: a European perspective." *World Development* 32:1059 1070.
- Barder, Owen. 2010. *Aid Effectiveness: Where Is It Going and What Could You Do?* Presentation to Ethiopia Development Assistance Group, 19 May, Addis Ababa.
- Carlsson, B.T, C. Buhigas S.S Robinson. 2009. "Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach", European Commission, Project No. 2008/170204 - Version 1, A Study Prepared by HTSPE.
- Conseil de l'union Européenne, 2010. Conclusions du conseil sur la division du travail au niveau international. 3023ème session du Conseil Affaires Etrangères, Luxembourg, le 14 juin 2010.
- Conseil de l'Union Européenne. 2008. "Guidelines for the participation of the EU in Accra".
- Conseil de l'union européenne. 2007. " Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement", Secrétariat général du Conseil.
- European Commission. 2010. "Division of labour: the Ethiopian case".
- European Commission. 2009. "An operational Framework for the EU to promote aid effectiveness".
- European think tank group, 2010. : « New challenges, new beginnings: Next Steps in European Development Cooperation"
- Frot, E., J. Santiso, Organisation for Economic Co-operation, et Development. 2010. *Crushed aid: fragmentation in sectoral aid*. OECD Development Centre.
- Grimm, S., et N. S Schulz. 2009. *International Division of Labour-Towards a Criteria Led Process?* Dt. Inst. für Entwicklungspolitik.
- Guillaumont Jeanneney, S. and P. Guillaumont. 2005. " Efficacité, sélectivité et conditionnalité de l'aide au développement : enseignements pour la politique française" in *La France et l'aide publique au développement*, Rapport de Cohen, D., S. Guillaumont Jeanneney, P. Jacquet, in collaboration avec P.Guillaumont, J.D. Naudet et H. Reisen. La Documentation française. Paris, 2006 - ISBN : 2-11-006223-1
- Gunning, J.W. 2008. « Aid effectiveness : Can it be improved? », Ferdi, *Document de travail*, Série «Politiques de développement » / P2 Octobre 2008.

- Honkaniemi, N., and B. Ellmers. 2010. "One year and counting – aid effectiveness and the road to Busan". Eurodad (European network on debt and development).
- Kindornay, S. and B. Morton. 2009. "Development effectiveness: towards new understandings" North-South Institute, Issues Brief, Development Cooperation Series.
- Meyer, S., et N. S Schulz. 2008. "From Paris to Accra: building the global governance of aid." Madrid: FRIDE.
- Meyer, S., N. Shultz. 2008. "From Paris to Accra: building the global governance of aid" Madrid: FRIDE.
- OECD-DAC. 2010. "Accelerating progress towards 2011" Working group on aid effectiveness.
- OECD-DAC. 2010. "Road to Busan".
- OECD, 2009. "Addressing fragmentation and concentration of aid across countries", Report on Division of Labour.
- OECD-DAC. 2009. "Gestion axée sur les résultats".
- OECD-DAC. 2009. "The working party on aid effectiveness", Development co-operation directorate, DCD/DAC/EFF (2009)14.
- OECD-DAC. 2008. " Accra Agenda for Action".
- OECD-DAC. 2005. "Paris Declaration".
- Schulz, N. S. 2008. "From Accra to 2011: perspectives for the global governance of aid." *FRIDE Comment.*
- Woods, N. 2008. "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance." *International Affairs* 84:1205–1221.
- World Bank. 2008 « Annual review of development effectiveness: Shared Global Challenges », Independent evaluation group (IEG), Washington, D.C.
- World Bank. 2007. "Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows." *Washington, <http://go.worldbank.org/WLMJOZQPW0>*.