

Améliorer l'efficacité de l'aide et du développement

Éléments de réflexion et de perspectives

Contribution à la préparation
du 4^e Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide

Novembre 2011

Améliorer l'efficacité de l'aide et du développement

Éléments de réflexion et de perspectives

Contribution à la préparation
du 4^e Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide

Novembre 2011

Avant propos

Parallèlement à son action bien connue en matière de diversité linguistique et culturelle et de droits de l'homme, de paix et de démocratie, la Francophonie s'est mobilisée en faveur du développement dès la création de l'Agence de Coopération Culturelle et technique (ACCT), à Niamey, en 1970, et plus encore après l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2000 et le Sommet de Monterey sur le financement du développement en 2002. C'est à ce titre qu'elle a fait partie en 2005 des premiers signataires de la Déclaration de Paris sur la coordination et l'efficacité de l'aide et qu'elle mène un travail cohérent de concertation et de renforcement au niveau interne, de sensibilisation et de plaidoyer au niveau externe.

A partir d'une double problématique, celle du financement du développement et celle de la bonne gouvernance, elle a œuvré dans différents domaines : celui de la dette, où, soutenant l'allègement de la charge des Pays pauvres très endettés (PPT), elle a contribué au report de la clause de temporisation et à la poursuite d'un programme cohérent d'annulation, tout en veillant également à fournir à ses membres des outils pour améliorer la gestion de leur dette et la connaissance des mécanismes d'endettement; celui de la bonne gouvernance et de la transparence des finances de l'État et des collectivités locales, en participant à la recherche sur une meilleure gestion des marchés publics et en appuyant l'adhésion de ses membres à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE); celui des stratégies de développement, en contribuant aux travaux de la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA), à Bruxelles en 2001 puis à Istanbul en 2011 et en prévoyant la mise en place d'un processus de suivi spécifique, visant à analyser et faire connaître aussi bien la réalisation des promesses des bailleurs de fonds que la tenue des engagements pris par les PMA.

Suivant la logique de ces démarches, la Francophonie s'est engagée à rechercher une coordination renforcée avec d'autres organisations internationales, notamment le Commonwealth avec lequel elle a développé des actions de plaidoyer, d'abord dans le cadre des grandes rencontres des Institutions financières internationales, en faveur des PPT, ensuite et surtout auprès du G8, puis du G20, lorsque la crise économique et financière a semblé menacer l'aide au développement. D'Ottawa à Séoul, puis à Paris et à Cannes, la Francophonie et le Commonwealth ont défendu non seulement le maintien, mais le renforcement d'une aide confrontée à de multiples défis – celui du développement au sens traditionnel, mais aussi ceux des infrastructures liées à la sécurité alimentaire et à la lutte contre le changement climatique. En intégrant le Groupe pilote sur les financements innovants, les deux organisations ont posé non seulement le problème de l'acquisition de ressources nouvelles, à la mesure de besoins désormais clairement identifiés et chiffrés, mais surtout la question de la mise en œuvre efficace de ces ressources, de leur répartition, de leur appropriation par les bénéficiaires et de la confirmation de leur emploi rigoureux et cohérent.

C'est à ce titre que la Francophonie, en vue du 4^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, propose des éléments de réflexion en appui aux démarches propres de ses membres¹.

1 L'Organisation internationale de la Francophonie compte 75 États et gouvernements membres (56) ou observateurs (19), soit plus du tiers des États membres des Nations unies.

Table des matières

AVANT PROPOS	3
TABLE DES MATIÈRES	5
INTRODUCTION.....	7
L'ALLOCATION DE L'AIDE ET SES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE : PRENDRE AU SÉRIEUX L'APPROPRIATION, L'ALIGNEMENT ET LA FRAGILITÉ	11
■ Une allocation géographique de l'aide respectueuse des choix des pays et attentive à leur vulnérabilité structurelle	11
– <i>Les principaux défauts de l'allocation basée sur la performance</i>	11
– <i>Réformer la formule d'allocation de l'aide</i>	12
■ Une conditionnalité de l'aide budgétaire fondée sur l'impact final de la politique, non sur les mesures mises en œuvre	12
■ Un choix des canaux de versement de l'aide, notamment de la part de l'aide budgétaire, effectué en fonction de la fragilité des États	13
■ Recommandations.....	14
– <i>Sur l'allocation</i>	14
– <i>Sur la conditionnalité de l'aide budgétaire</i>	14
– <i>Sur l'aide aux États fragiles</i>	14
LA COOPÉRATION SUD-SUD ET TRIPARTITE : PORTÉE ET ENJEUX POUR LE DÉVELOPPEMENT.	15
■ Les atouts de la coopération Sud-Sud et de la coopération tripartite	15
■ Les défis de la coopération Sud-Sud	16
■ Recommandations.....	18
– <i>Recommandations générales</i>	18
– <i>Pour les pays donateurs du Sud</i>	19
– <i>Pour les pays bénéficiaires du Sud</i>	19
– <i>La coopération tripartite</i>	20

LE PRINCIPE DE LA REDEVABILITE DANS LE DOMAINE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT : UN IMPERATIF.	21
■ La redevabilité comme enjeu de développement et condition de l'efficacité de l'aide.....	21
■ Les mesures pour renforcer le rôle des institutions démocratiques dans la gestion de l'aide	23
■ Recommandations.....	23
– <i>Pour les pays bénéficiaires</i>	23
– <i>Pour les pays donateurs</i>	24
CONCLUSIONS.....	25

Introduction

La question de la coordination et de l'efficacité de l'aide s'est posée de façon plus pressante et plus aigüe à partir des années 2000, en raison à la fois de l'ampleur prise par les problèmes de développement – infrastructures, santé, éducation, sécurité alimentaire et changement climatique –, qui demandent des moyens beaucoup plus considérables que ceux fournis conjointement par l'aide publique au développement et les investissements privés, et de la multiplication des acteurs de l'aide – États, entités multilatérales et régionales, collectivités locales, organisations non-gouvernementales, fondations privées – qui suivent chacun leur logique propre et ont des cultures juridiques et financières différentes.

Un consensus international existe désormais sur les besoins de financement pour le développement et sur la nécessité d'y répondre de façon rapide et globale. Mais ce consensus ne s'étend ni aux sources de financement, ni aux méthodes de mise en œuvre des ressources qui seront obtenues. C'est toute la problématique des financements innovants, qui est de plus en plus étroitement connectée avec celle de la coordination et l'efficacité de l'aide.

Selon la définition arrêtée par le Groupe Pilote sur les Financements Innovants², dont font désormais partie la Francophonie et le Commonwealth, peuvent être considérés comme « financements innovants » des ressources financières nouvelles destinées au développement et qui soient :

1. prévisibles, stables et additionnelles ;
2. adossées à des activités mondialisées ;
3. sans effet d'éviction sur la source utilisée.

Cela signifie qu'il s'agit :

1. de ressources tirées d'une activité économique bien connue, peu susceptibles de variations brusques en relation avec la situation économique (locale, continentale ou mondiale) et venant s'ajouter et non se substituer aux ressources de l'aide publique au développement actuelle, financée dans le cadre des budgets des bailleurs de fonds (de façon directe – aide bilatérale – ou indirecte – aide multilatérale) ;
2. de ressources portant sur des activités qui ont changé d'échelle avec la mondialisation en cours depuis 1990 et la chute du système socialiste soviétique, voir qui sont apparues avec l'ouverture générale des pays

2 Le Groupe pilote sur les financements innovants, créée à Paris en 2006, rassemble 63 pays de niveaux de développement divers, les principales organisations internationales et de nombreuses organisations non-gouvernementales. Conduit par une présidence tournante semestrielle, le Groupe pilote est une plate-forme privilégiée de discussion, d'échange d'informations et de promotion des financements innovants du développement.

socialistes à l'économie de marché et le développement de nouvelles technologies : transactions financières, messages Internet, transports en conteneur.

3. de ressources issues de prélèvements trop faibles pour justifier de la part des opérateurs économiques la mise en place de circuits parallèles ou de nouvelles organisations des échanges. Cela implique des taux extrêmement bas, mais portant sur des volumes de transactions très importants (billets d'avions, opérations de change, SMS, réserves des banques centrales).

Il convient d'ajouter que, pour éviter l'effet d'éviction, ces financements doivent être « universels » – applicables toujours et partout – même s'ils ne sont effectivement mis en œuvre que par un groupe limité de pays ou d'institutions.

Les prélèvements envisagés ou mis en place, à l'instar de la contribution de solidarité sur les billets d'avion adoptée par une douzaine de pays, ne sont pas des « taxes mondiales » au sens où elles seraient obligatoires et décidées sur une base supranationale. Elles sont mises en place de façon volontaire par un groupe d'États, qui en coordonnent l'assiette, le taux et l'emploi. Mais elles sont universelles en ce qu'elles sont d'application simple et automatique, visent des secteurs ayant bénéficié de la mondialisation économique et de l'ouverture des frontières (transports, tourisme, télécommunications, secteur financier...) et qui sont en moyenne plus faiblement imposés que les activités strictement « domestiques », voire pas du tout, comme le marché des changes.

Aujourd'hui il existe déjà un nombre important d'instruments considérés comme des financements innovants et mis en œuvre par un certain nombre d'état – parmi lesquels la taxation sur les transactions financières, évoquée au §28 de la Déclaration du Sommet du G20 de Cannes. La Francophonie a d'ores et déjà appelé chaque État développé ou émergent non pas à adopter un instrument particulier, mais à choisir parmi ceux qui existent celui qui convient le mieux à sa structure économique, financière et fiscale, voire à en inventer de nouveaux en fonction de ses structures spécifiques.

Cependant, si l'origine des fonds n'est pas indifférente et peut avoir des implications juridiques à prendre en considération, l'important pour les pays en développement reste la mise en œuvre de ces ressources nouvelles.

Cette mise en œuvre pose en effet plusieurs questions : quels critères retenir pour l'attribution de l'aide et la fixation des montants ? Quel cadre adopter et quels instruments privilégier ? Et comment légitimer l'ensemble ?

Critères d'attribution

Où et dans quel cas l'aide sera-t-elle la plus utile et la plus efficace ? Avant même de s'intéresser au cadre et aux instruments qui seraient les plus appropriés, il faut choisir les bénéficiaires, en fonction du résultat prévisible des aides apportées. Ce choix prend en compte d'une part les besoins du bénéficiaire éventuel, d'autre part sa place dans un ensemble et ses capacités à tirer parti de ce qu'il reçoit. Ce qui importe, c'est donc l'analyse des vulnérabilités et des capacités de résilience d'un État, ainsi que son inscription dans un ensemble régional et l'influence qu'il peut exercer au sein de cet ensemble. Outre les analyses déjà en cours sur les raisons de la fragilité de tel ou tel État et sur les atouts dont il dispose pour parvenir à de nouveaux équilibres, il est devenu indispensable de prendre en compte l'évaluation de l'environnement géopolitique : des questions telles que le changement climatique, les endémies ou la sécurité alimentaire se traitent à l'échelle régionale, voire continentale.

Aux fins de parvenir à une allocation optimale, la Francophonie, comme le Commonwealth, plaide donc pour une évaluation fine et pour une approche multicritères des vulnérabilités et des capacités des États, et recommande que ceux-ci s'impliquent eux-mêmes dans ce travail.

Montants

La recherche des effets de levier est devenue la pierre de touche des activités financières, quel que soit le domaine que l'on considère. Ce qui vaut pour l'investissement privé vaut donc a fortiori pour le développement.

Aujourd'hui il est notoire que la mobilisation du financement intérieur – fiscalité et épargne – des États en développement reste très insuffisante. A la fois par défaut de gouvernance administrative et financière cohérente et par manque de perspectives attrayantes, les États en développement laissent inutilisées des ressources internes non négligeables.

En lançant des projets qui offrent des rendements à long terme suffisamment sûrs et clairs, l'aide peut multiplier son efficacité par la mobilisation des capitaux locaux et renforcer la place des investissements directs extérieurs dans le financement du développement. La mise en place de l'aide doit donc s'accompagner d'une implication des secteurs financiers locaux pour obtenir cet effet de levier et doit être calibrée en fonction des montants mobilisables.

Cadre et instruments

Le cadre traditionnel de l'aide était le projet. Certes bien ciblé et défini autour d'un objectif spécifique, il est resté largement dominé par les indications du bailleur de fonds, en raison des processus de sélection des projets et des procédures d'audit et d'évaluation. En conséquences, l'appropriation du projet et son intégration dans des stratégies nationales et régionales se sont avérées de plus en plus difficiles, faisant éclater les incohérences de l'aide, ses redondances et tous les effets d'aubaine exploités par les bénéficiaires potentiels.

C'est pourquoi une évolution s'est faite vers l'aide programme, plus large et plus générale, puis vers l'aide budgétaire, supposée permettre aux États de faire valoir leurs priorités, d'adopter librement les stratégies qui leur conviennent et d'être jugés sur les résultats. Mais, pour garantir la bonne utilisation de cette aide, les bailleurs de fonds ont mis en place un système de conditionnalité de plus en plus strict, revenant à privilégier les procédures et les critères d'organisation aux dépens des résultats et des attentes des populations. Tout en ralentissant de façon parfois très marquée le décaissement de l'aide, la conditionnalité a donc échoué à empêcher les usages abusifs de l'aide et n'a pas permis de corriger utilement les erreurs de stratégie.

Les masses financières considérables attendues des financements innovants devraient permettre de mettre en place de nouveaux cadres et de nouveaux instruments : cadres de coopération tripartite, associant un bénéficiaire, un porteur de compétences techniques et une structure de financement ; fonds spécialisés travaillant directement avec les structures étatiques ou les collectivités locales sans les déposséder de leurs choix et de leurs initiatives ; agences techniques nationales, intégrées dans des réseaux de certification et de normalisation multilatéraux et agissant dans des secteurs clés – infrastructures, éducation, santé – pour appliquer les décisions prises au niveau politique et administratif.

La coopération Sud-Sud, qui associe un pays émergent et un pays en développement, et qui pose actuellement un des principaux problèmes en matière de coordination de l'aide, pourrait être intégrée à ce niveau : les ressources qu'elle dégage et qui se présentent souvent comme des formes d'investissements directs extérieurs ou de partenariat commercial pourraient être considérées et orientées en relation avec les interventions de fonds spécialisés et d'agences techniques. Les autorités nationales pourraient ainsi améliorer la coordination de cette coopération avec les autres aides, sans tomber dans les travers et les échecs de l'aide traditionnelle Nord-Sud.

Légitimation

Plus les ressources nouvelles seront importantes, plus il sera nécessaire d'en rendre compte de façon transparente et compréhensible par tous. La redevabilité, qui est déjà une exigence forte et soulève de nombreuses difficultés pour des administrations fragiles, aux compétences insuffisantes et aux outils de travail limités, constituera donc un élément incontournable.

Deux points seront à considérer : l'amélioration des compétences techniques des administrations et des organismes de gestion nationaux, qui devront répondre de façon régulière, stricte et en toute indépendance à des demandes d'audit et à des évaluations, tout en étant capables de poursuivre la mise en œuvre de projets et programmes financés; la mise en place de mécanismes de contrôle citoyens, associant aux techniciens et aux administrations les bénéficiaires directs, seuls en mesure d'attester de la réalité de l'aide et d'aider à la mesure de son efficacité finale, sur le modèle de ce qui existe, par exemple, en matière d'industries extractives.

Souhaitant apporter une contribution aux réflexions de ses pays membres en préparation du 4ème Forum sur l'efficacité de l'aide, la Francophonie a choisi de mettre à leur disposition trois études, dont les principales conclusions sont exposées dans les pages suivantes, sur des thèmes apparaissant essentiels ou prometteurs pour l'amélioration des résultats et de l'impact de l'aide au développement : la prise en compte de la vulnérabilité dans l'allocation des aides, les coopérations Sud-Sud et tripartite et leurs perspectives réelles, les problèmes de redevabilité. Elles mettent en évidence les difficultés et les obstacles à l'efficacité de l'aide et font des propositions pour lever ces difficultés ou aller vers de nouvelles pratiques de coopération au développement.

Sur l'ensemble de ces questions, on retrouve la préoccupation constante de la nécessité, d'une part de l'appropriation de l'aide – dimension interne sans laquelle aucun projet n'apportera les transformations structurelles qui marquent la réalité du développement et permettent sa pérennisation –, d'autre part de l'alignement des aides sur les stratégies nationales – dimension externe qui atteste de la capacité d'un pays à obtenir de ses partenaires le respect de ses choix et l'instauration d'un partenariat véritable.

L'allocation de l'aide et ses modalités de mise en œuvre : prendre au sérieux l'appropriation, l'alignement et la fragilité

Une allocation géographique de l'aide respectueuse des choix des pays et attentive à leur vulnérabilité structurelle

Promue comme une sorte de norme internationale, la formule d'allocation géographique de certaines sources d'aide, essentiellement les banques multilatérales de développement, repose sur la mesure de la performance (« performance based allocation » – PBA, en français « allocation basée sur la performance » - ABP). Cette formule prévoit de déterminer le montant d'aide par habitant que doit recevoir un pays en fonction de deux principaux indicateurs, le revenu par habitant et un indicateur de performance, prédominant. Plusieurs exceptions, faites de planchers, plafonds, ainsi que d'enveloppes spéciales sont également prévues afin de tempérer les résultats de la formule, en particulier pour traiter le cas des pays les plus grands, les plus petits et surtout les plus fragiles.

Un mécontentement croissant se manifeste parmi les chercheurs et les décideurs politiques au sujet de la formule de l'ABP telle qu'elle est conçue actuellement, notamment parce qu'elle ne prend pas en compte le besoin d'aide résultant de la vulnérabilité économique des pays.

Les principaux défauts de l'allocation basée sur la performance

Confusion sur le sens du mot performance et déni de l'alignement : la performance se rapporte aux résultats ou à des réalisations au regard d'une situation de départ alors que la performance de l'ABP, qui repose sur le CPIA (Country Policy and Institutional Assessment), se réfère à une évaluation subjective de la politique du pays, effectuée selon des normes uniformes en contradiction avec les principes d'alignement et d'appropriation prônés notamment pour l'efficacité de l'aide. Le CPIA encourage en outre une allocation procyclique de l'aide, les pays recevant moins d'aide lorsqu'ils en ont le plus besoin.

Ignorance des handicaps structurels pour la croissance, en particulier la vulnérabilité : l'allocation de l'aide, pour être équitable, devrait prendre en compte les obstacles structurels à la croissance auxquels ils doivent faire face. L'ABP pourrait tenir compte des handicaps structurels majeurs examinés par les Nations Unies pour identifier les pays les moins avancés (PMA) : faiblesse du capital humain et vulnérabilité économique due à la récurrence des chocs exogènes naturels ou externes, et à l'exposition à ces chocs.

Oubli des enseignements de la littérature sur l'efficacité de l'aide : il est largement reconnu que l'efficacité de l'aide dépend des caractéristiques spécifiques des pays bénéficiaires. La vulnérabilité aux chocs exogènes figure parmi ces caractéristiques mais il est souvent oublié qu'une raison majeure pour laquelle l'aide peut avoir

un impact macro-économique positif sur la croissance et le développement est son effet stabilisateur : elle atténue l'effet négatif des chocs.

Application d'une double peine et confusion entre allocation et modalités de l'aide : la prédominance de l'attention apportée à la « performance » dans l'allocation de l'aide induit que les populations souffrant d'un mauvais gouvernement et de mauvaises politiques sont pénalisées. La qualité de la gouvernance devrait être plutôt prise en compte au travers des modalités de délivrance de l'aide et qu'au travers du volume de l'aide.

Des exceptions rendues aussi importantes que la règle, dont résultent opacité et manque de cohérence : les planchers et plafonds utilisés par les banques multilatérales de développement pour prendre en compte les pays en situation particulièrement fragiles, en situation de conflit ou de post-conflit, permettent d'allouer plus d'aide mais conduisent à un traitement purement curatif et nullement préventif de la fragilité, de plus dans un cadre opaque et peu cohérent³.

L'allocation basée sur la performance actuelle ne correspond donc plus aux principes d'équité, d'efficacité et de transparence qu'elle était initialement supposée mettre en œuvre.

Réformer la formule d'allocation de l'aide

Pour la rendre plus équitable, plus efficace et plus transparente, il est proposé de réformer la formule de l'ABP en y introduisant des variables reflétant la vulnérabilité économique structurelle, au moyen de l'Indice de vulnérabilité économique (EVI), et le niveau du capital humain, au moyen de l'Indice de capital humain (HAI).

Le principe d'inclure la vulnérabilité structurelle économique parmi les critères d'allocation de l'aide a été clairement approuvé dans divers documents internationaux importants. Tout d'abord, dans les rapports du Secrétaire général des Nations Unies au Forum de la Coopération pour le Développement ECOSOC en 2008, puis à nouveau en 2010⁴. Il a aussi été exprimé dans la Déclaration finale du Forum Ministériel Conjoint sur la Viabilité de la Dette organisée par le Secrétariat du Commonwealth et l'Organisation internationale de la francophonie en Avril 2009 (2009, §9). Il a de nouveau été formulé par le Secrétariat du Commonwealth (2010), avec une référence explicite à l'indice EVI, et recommandé dans la déclaration des Ministres des finances de la Zone franc en septembre 2010. Enfin il est à noter que la Banque africaine de développement a elle-même pris l'initiative de faire étudier ce que seraient les implications d'une telle réforme pour l'allocation du Fonds africain de développement.

Une conditionnalité de l'aide budgétaire fondée sur l'impact final de la politique, non sur les mesures mises en œuvre

Depuis longtemps les conditionnalités de l'aide budgétaire ont fait l'objet d'un large débat où l'insatisfaction réciproque des partenaires s'est manifestée avec évidence. Il est clair que la conditionnalité traditionnelle portant sur l'adoption de mesures spécifiques de politique économique pose un problème important au regard du principe d'alignement. Ou bien ces mesures sont parfaitement alignées avec les choix des pays et dans ce cas la conditionnalité est inutile, ou bien elles s'en éloignent et le principe d'alignement n'est pas respecté. Longtemps jugées trop contraignantes par les pays receveurs, les conditionnalités sont souvent aujourd'hui jugées trop fictives par certains bailleurs de fonds, soucieux d'abord de pouvoir déboursier.

3 D'autres exceptions conçues pour traiter les cas des pays très grands ou très petits ont amplifié l'opacité et le manque de cohérence dû aux effets de seuil.

4 United Nations 2008a, §36, 2008b, pp 2 et 16 ; United Nations 2010, §48 et 127.

Les défauts de la conditionnalité d'instruments sont bien connus. Décidées par les bailleurs de fonds, les mesures préconisées sont perçues comme exprimant les préférences externes plutôt qu'internes et risquent de ne pas être les mieux adaptées aux situations locales et perdre en efficacité. En l'absence de coordination entre les bailleurs de fonds, ce type de conditionnalité peut conduire au développement de mesures économiques multiples et hétérogènes, voire contradictoire, et au « tout ou rien », lorsqu'un élément conditionne l'ensemble de l'appui budgétaire.

Le passage d'une conditionnalité d'instruments à une conditionnalité dite de résultats, au sein de laquelle le soutien budgétaire, plutôt que d'être conditionné à l'adoption de mesures spécifiques de politique, serait modulé en fonction des résultats obtenus au regard d'indicateurs correspondant aux objectifs du développement, notamment les Objectifs du millénaire, aurait de multiples avantages :

- elle permettrait une meilleure appropriation des réformes ;
- elle éviterait des jugements arbitraires sur une multitude de mesures variées de politique ;
- elle faciliterait la mise en œuvre d'un soutien graduel et progressif selon le degré de réalisation des objectifs ;
- en évitant le risque d'une conditionnalité discordante, elle permettrait une meilleure coordination entre bailleurs de fonds.

Malgré des avantages largement reconnus et son inscription dans la Déclaration de Paris et à l'agenda d'Accra, la mise en œuvre de la conditionnalité de résultats reste limitée. Le manque de confiance des bailleurs en la capacité des pays receveurs, le poids des habitudes de fonctionnement des agences de développement, les contraintes associées à une mesure de l'impact des politiques en prenant en compte la vulnérabilité des pays et leur sensibilité aux chocs exogènes, figurent parmi les freins à sa mise en œuvre.

Pour progresser, il ne faudrait pas, une fois encore, que soit mise en avant la gestion par les résultats sans préciser de quels résultats il s'agit ni sans mettre en place les moyens de la mise en place d'une telle démarche, qui exige la prise en compte de la vulnérabilité des pays aux chocs exogènes.

Un choix des canaux de versement de l'aide, notamment de la part de l'aide budgétaire, effectué en fonction de la fragilité des États

Le prise en compte de la vulnérabilité structurelle dans l'allocation de l'aide permet de traiter les États fragiles dans un cadre intégré, stable et transparent, et évite de pénaliser ces États, jugés fragiles sur la seule base de la faible qualité de leurs politiques et institutions. L'introduction de la vulnérabilité structurelle évite également les effets de seuil dus aux changements de catégorie et permet une prise en compte continue de leur fragilité, de façon préventive autant que curative.

La qualité des politiques devrait plutôt intervenir dans le choix des modalités de l'aide : choix entre le soutien budgétaire et l'aide à des programmes ou des projets spécifiques, et choix entre un soutien budgétaire conditionné par des mesures de politique et un soutien conditionné par des résultats. L'appropriation et l'alignement amènent à préférer une conditionnalité de résultat, mais celle-ci risque de n'être pas favorable aux États fragiles. On peut imaginer aussi que plus l'État est fragile, plus faible doit être la part de l'aide versée sous la forme de soutien budgétaire. Ces deux points concernent en particulier les pays les moins avancés (PMA) qui sont souvent des États fragiles.

Le transfert de l'appui budgétaire vers l'aide projet comporte toutefois des limites. L'aide projet peut avoir des effets négatifs en créant de multiples structures en dehors de l'administration publique, négligeant ainsi de la renforcer, en contradiction avec les besoins de reconstruction des États fragiles.

De manière générale, les solutions adoptées doivent être propres à chaque pays, et fonction de la nature et du degré de fragilité des États. La mise en place d'agence de services, entités publiques autonomes, peut cependant apporter une solution lorsque les institutions sont si faibles que les bailleurs se détournent de l'appui budgétaire. Elles peuvent être un moyen de répondre à la fragilité de l'État à condition de ne jamais dupliquer ce que fait l'État et de ne pas empiéter sur ses fonctions régaliennes. Elles devraient simplement avoir pour mandat d'exercer une fonction sectorielle de l'État (dans des domaines tels que l'éducation, la santé, les transports,... autrement dit pour la fourniture de services économiques et sociaux aux citoyens). Elles recevraient leurs ressources de l'État et des bailleurs de fonds, lesquels leur apporteraient également une assistance technique. Les moyens fournis devraient être garantis sur une longue période. Au demeurant ils pourraient être modulés en fonction des résultats, selon le principe préconisé plus haut pour l'aide budgétaire.

RECOMMANDATIONS

Sur l'allocation

L'allocation de l'aide fournie par les principales sources, en particulier les sources multilatérales, doit tenir compte des handicaps structurels auxquels les pays receveurs ont à faire face, notamment leur vulnérabilité structurelle. Elle doit ce faisant accorder moins de poids à l'évaluation de la politique et des institutions, laquelle doit surtout conditionner les modalités de l'aide.

Sur la conditionnalité de l'aide budgétaire

Afin de mieux respecter le principe d'alignement, le volume de l'aide accordé sous forme de soutien budgétaire doit être conditionné par les progrès accomplis en direction des Objectifs du millénaire plutôt que par l'adoption de mesures spécifiques de politique économique. L'appréciation de ces progrès doit aussi tenir compte de la vulnérabilité des pays aux chocs exogènes.

Sur l'aide aux États fragiles

Tenir compte de la vulnérabilité structurelle des pays dans l'allocation et les conditionnalités de l'aide doit conduire à traiter la fragilité de l'État de façon continue (plutôt qu'au moyen d'une catégorie toujours contestable) et de façon préventive autant que curative. Plus l'État est politiquement fragile, plus l'aide doit viser à renforcer ses moyens d'action et à stabiliser son fonctionnement, plutôt qu'à le contourner par des actions menées indépendamment de lui et tendant à l'affaiblir plus encore. Les solutions doivent être propres à chaque pays, selon le degré et la nature de leur fragilité. Elles doivent concilier les efficacités à court et à long terme. Ceci peut notamment être obtenu à travers un appui durable, financier et technique, à des agences autonomes de l'État chargées de la fourniture de services spécifiques.

La coopération Sud-Sud et triangulaire : portée et enjeux pour le développement

Depuis la Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA) de 2001, il ne se passe plus une rencontre internationale sur le développement sans que l'on évoque la problématique de la coopération Sud-Sud. Le regain d'intérêt pour ce concept déjà ancien - on peut remonter à la Conférence de Bandung en 1955 pour situer les premières tentatives de mise en forme et d'institutionnalisation des relations Sud-Sud – coïncide avec l'émergence sur la scène internationale de plusieurs « poids lourds » du Sud, les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), entraînant derrière eux des pays de plus petite taille mais tout aussi dynamiques tels que la Corée du Sud, Taïwan, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique ou la Turquie.

Les énormes réserves accumulées par ces grands pays en développement, couplées à une ambition politique globale affirmée, donnent désormais aux leaders du Sud les moyens de bâtir une coopération renforcée avec d'autres pays du Sud. Avec l'émergence économique de plusieurs pays, notamment asiatiques, la dimension économique a commencé à prendre de l'importance avec la coopération technique comme axe majeur. Dès 1978, le plan d'Action de Buenos Aires⁵, donnait un cadre formel à la mise en œuvre de la coopération technique entre pays du Sud.

Au même moment, compte-tenu de l'importance croissante des échanges entre pays en développement, une clause a été introduite dans le dispositif juridique des accords du GATT (General Agreement on Tariff and Trade), la clause d'habilitation, pour donner aux pays en développement la possibilité de s'accorder des préférences commerciales sans obligation de les étendre aux pays développés. Elle présageait déjà du développement fulgurant des échanges Sud-Sud.

Aujourd'hui ces aspects politiques, économiques, techniques, et juridiques s'entrecroisent et se renforcent mutuellement tout en ouvrant de nouveaux secteurs comme le commerce, l'investissement, la finance et l'aide au développement.

Les atouts de la coopération Sud-Sud et de la coopération tripartite

Recouvrant des réalités variables, la coopération Sud-Sud s'entend comme une forme de partenariat qui implique deux ou plusieurs pays en développement reconnaissant leur appartenance commune à la

5 Ce plan d'action considère la coopération technique entre pays en développement comme un instrument permettant d'établir la communication et promouvoir une coopération plus large et plus solide entre pays en développement, et notamment « d'amorcer, concevoir, organiser et promouvoir la coopération entre pays du monde en développement afin qu'ils puissent créer, acquérir, adapter, transférer et mettre en commun des connaissances et des données d'expérience dans leur intérêt mutuel et pour parvenir à l'autonomie nationale et collective, qui sont indispensables à leur développement social et économique.

communauté des pays dits du Sud et qui partagent une volonté de solidarité et d'entraide fondée sur une histoire politique assumée. Elle peut être bilatérale, trilatérale ou interrégionale et peut recouvrir de nombreux domaines dont les plus importants sont notamment la coopération technique (formation, enseignement, transfert de savoir et de savoir-faire, etc.), le commerce, l'investissement, l'aide publique au développement. Sous ce rapport, elle peut être de portée générale ou sectorielle.

La coopération Sud-Sud est considérée comme un enjeu de développement important dans le contexte mondial actuel. Objet d'une abondante littérature ces dernières années, les spécialistes ont montré qu'elle peut servir de levier pour accélérer le développement des pays du Sud. En particulier, la coopération Sud-Sud aide à la diversification des partenaires commerciaux, à un meilleur contrôle sur les prix, à un plus grand équilibre dans les marchés des biens, des services et des capitaux. De plus, elle donne des opportunités supplémentaires d'accéder à des moyens de financement dans un contexte où la crise empêche les donateurs traditionnels de maintenir leurs niveaux habituels d'aide ou de les augmenter. Elle permet en outre aux pays du Sud « faible » d'apprendre à appliquer au mieux les politiques et les pratiques qui ont fait leurs preuves dans le Sud « fort », dans un contexte similaire au leur.

Cette forme de coopération, qui a connu une augmentation sensible durant les deux dernières décennies, n'a pas vocation à s'opposer à la coopération traditionnelle Nord-Sud et s'est pour le moment plutôt investie dans des domaines où les bailleurs de fonds des pays du Nord sont moins engagés, en particulier les infrastructures et le secteur productif. Par contre, à l'inverse des donateurs du Nord, les donateurs du Sud n'assortissent pas leur aide de conditionnalités liées aux politiques macro-économiques ou à la gouvernance, qui ont fait l'objet de critiques récurrentes de la coopération traditionnelle Nord-Sud. Les exigences étant moindres et les procédures plus simples, les décaissements se font plus rapidement et avec plus de prévisibilité, ce qui peut représenter un atout pour des pays récipiendaires dont les institutions sont faibles.

Située entre la coopération Sud-Sud et la coopération Nord-Sud, la coopération tripartite implique trois acteurs ou plus. S'appuyant sur le présupposé selon lequel les pays du Sud donateurs, qui sont eux-mêmes en développement, sont mieux placés pour répondre aux besoins et préoccupations d'autres pays du Sud bénéficiaires des projets de coopération, cette forme de coopération favorise le transfert de savoir-faire éprouvé dans un pays en développement vers un autre pays en développement avec le soutien financier d'un pays du Nord. Il s'agit plus concrètement de mettre en liaison un pays du Sud bénéficiaire d'un projet avec un autre pays du Sud jouant le rôle d'agence d'exécution et un bailleur de fonds qui peut être soit un pays du Nord soit une institution internationale.

Elle présenterait aussi l'avantage d'être moins coûteuse que la coopération Nord-Sud classique du fait de la disponibilité de l'expertise au niveau local mais aussi de coûts généralement plus bas dans les pays en développement. Certaines analyses montrent cependant qu'elle engendrerait, dans certains cas, des coûts de transactions plus élevés, mais aussi des processus de planification plus longs et un besoin plus important en main d'œuvre. La coopération tripartite ne joue pas encore aujourd'hui un rôle important dans l'architecture globale de la coopération au développement et de nouvelles initiatives seraient nécessaires pour permettre de tirer des conclusions plus définitives.

Les défis de la coopération Sud-Sud

La coopération entre pays du Sud progresse et dispose d'atouts importants pour améliorer l'efficacité de l'aide et accélérer le développement. Elle n'a toutefois pas que des qualités et tend à reproduire certains des travers de l'aide traditionnelle Nord-Sud :

- L'aide du Sud n'impose généralement pas de conditionnalités de politique ou de gouvernance, comme le fait l'aide du Nord. Mais si le principe de la non-ingérence est bien établi, l'aide fournie peut être attachée

à des conditions dont les plus connues sont l'obligation d'achat d'équipement du pays fournisseur de l'aide, le recours à sa main d'œuvre et à ses entreprises, ce qui tend à réduire la portée des résultats attendus de l'aide par le pays bénéficiaire.

- Pour le moment, les échanges et les investissements avec le Sud renforcent globalement le schéma traditionnel : les pays africains exportent des produits agricoles, des minéraux, des minerais et du pétrole brut, et importent des produits manufacturés. La spécialisation des pays du Sud dans la fourniture de matières premières a été l'un des principaux facteurs de leur stagnation économique. La reproduction du schéma pourrait être lourde de conséquences.
- Au plan commercial, la quasi-totalité des échanges entre pays du Sud est concentrée entre seulement quelques pays qui partagent la particularité d'être des exportateurs de pétrole ou d'autres ressources minières.
- Le manque de transparence peut représenter une autre facette de la coopération Sud-Sud. Il existe souvent peu d'information sur l'aide fournie par les grands pays du Sud, notamment du fait de l'inexistence d'agences de coordination et de contrôle de l'aide dans ces pays et du secret entourant souvent les contrats signés entre les pays du Sud. Cela peut engendrer des incohérences entre les dispositifs d'aide.
- La coopération Sud-Sud est plus souvent une affaire de gouvernements, impliquant quelques fois des entreprises, et ne contenant que peu, sinon pas, de dispositions, sur la responsabilité vis-à-vis des citoyens. Ceci empêche l'appropriation des dynamiques par les acteurs sociaux et politiques de ces pays et dilue la responsabilité des gouvernements vis-à-vis de ces derniers.

La faiblesse de la coopération Sud-Sud, telle qu'elle se présente actuellement, semble donc de ne pas avoir su inventer de nouveaux paradigmes. Elle donne l'impression de se démarquer de la coopération Nord-Sud que par le seul fait de ne pas contenir de conditionnalités politiques ou économiques. L'expérience a montré que ceci n'est pas forcément la meilleure des démarches car non seulement l'aide reste souvent liée, mais le manque de transparence qui peut lui être associé apparaît aussi comme un terreau fertile pour le développement de la mauvaise gouvernance et l'exploitation excessive des ressources dans les pays fragiles. Le développement ne peut se réduire à des flux d'aide extérieure. Les choix de développement doivent être partagés et discutés avec l'ensemble des acteurs de la société au sein des institutions démocratiques des pays bénéficiaires et les pays donateurs du Sud comme les pays bénéficiaires du Sud doivent s'engager dans une coresponsabilité à l'égard des résultats de leur coopération.

Il est également souvent évoqué le fait que la coopération Sud-Sud s'adosserait à une logique de la « solidarité » entre les peuples du Sud tandis que la coopération Nord-Sud favoriserait la logique du « clientélisme »⁶. Les grands pays du Sud ont pourtant également leurs pays prioritaires, suivant une logique qui peut répondre à des impératifs politiques et/ou économiques. On constate ainsi que des pays du Sud, pauvres et sans ressources naturelles et minières exploitables et sans poids politique ou diplomatique régional, présentent peu d'intérêt pour les grands pays du Sud, quel que soit le niveau de pauvreté de leurs habitants.

6 The Reality of Aid, 2010.

RECOMMANDATIONS

La coopération Sud-Sud ne semble donc pas encore avoir pris une véritable trajectoire de rupture par rapport aux pratiques économiques traditionnelles, aux relations commerciales asymétriques et à l'octroi d'une aide liée.

Aux côtés de la coopération Nord-Sud, avec laquelle elle devrait « coopérer », cette forme de coopération reste néanmoins une voie privilégiée à explorer pour accélérer le développement des pays les plus fragiles du Sud. Le Programme d'action d'Accra adopté en 2008, le reconnaissait déjà en fixant ainsi les principes qui devraient guider la coopération Sud-Sud : « *La coopération Sud-Sud dans le domaine du développement vise à garantir le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays, l'égalité entre les partenaires au développement et le respect de leur indépendance, de la souveraineté nationale, la diversité des cultures, l'identité et le contenu local. Elle joue un rôle important dans la coopération internationale pour le développement et constitue un précieux complément à la coopération Nord-Sud* »⁷.

Pour atteindre ces objectifs ambitieux et réaliser pleinement ses avantages pour les pays « faibles » du Sud, la coopération Sud-Sud devrait envisager des pistes innovantes qui passent par les étapes suivantes :

Recommandations générales

Envisager un véritable changement de paradigme. S'ils veulent opérer différemment et se donner les chances de construire les bases d'un développement endogène et durable, les pays du Sud doivent tout d'abord s'entendre sur les modèles de développement qu'ils souhaitent promouvoir et du rôle, que l'aide devrait jouer dans celui-ci. Ils doivent en outre s'accorder sur l'importance de la gouvernance, le rôle prépondérant de l'État comme régulateur et catalyseur et la nécessité d'une participation des populations dans les choix de société.

Renforcer le positionnement de la coopération Sud-Sud en matière de financement des infrastructures. Du fait de la souplesse et la flexibilité supposées ou réelles des procédures de la coopération Sud-Sud, les grands pays du Sud devraient renforcer leur appui pour le développement des infrastructures dans les secteurs de l'énergie, des transports, de la communication, etc. Réussir une telle mission suppose cependant une meilleure coordination de leurs propres aides.

Inclure des clauses de transferts de savoirs et de technologie dans les contrats et les accords entre pays du Sud. Au-delà de leur volonté d'accéder aux matières premières, les pays donateurs du Sud doivent éviter de reproduire le schéma traditionnel en investissant dans la transformation locale des produits par la délocalisation de certaines de leurs industries ou la construction de joint-ventures avec les pays faibles du Sud.

Élargir la coopération Sud-Sud au secteur privé et à la société civile. Ceci permettrait de sortir d'un partenariat par le haut, entre gouvernements, pour bâtir une relation portée par tous les segments de la société. Une telle approche facilite l'appropriation et crée les conditions d'une gestion responsable parce que soumise au contrôle des citoyens.

Baser les programmes et les projets sur une approche gouvernée par la demande aussi bien dans la formulation que la mise en œuvre. L'aide doit être fondée sur les besoins exprimés par les pays bénéficiaires, dans les secteurs de leur choix et dans la mesure du possible avec les moyens qu'ils proposent eux-mêmes.

7 Programme d'action d'Accra adopté lors du 3^e Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide tenu en 2008 au Ghana.

Pour les pays donateurs du Sud

Construire des capacités productives dans les pays du Sud faible. Le développement passera par la construction de capacités productives internes en vue de la création de richesses centrées sur les besoins réels des populations, sous la direction d'États organisés et redevables vis-à-vis de leurs citoyens. Le modèle actuel de coopération Sud-Sud maintient les pays faibles dans une posture traditionnelle de fournisseurs de matières premières et de produits de base et d'importateurs de produits industriels. Par ailleurs, la plus grande concurrence subie par les entreprises des petits pays du Sud provient d'autres pays du Sud. Ces derniers doivent donc développer les investissements dans les secteurs de production et étendre leurs expériences aux pays moins avancés, notamment par la formation et le transfert de savoirs et de technologies adaptés.

S'aligner sur les priorités nationales. De manière générale, les financements extérieurs doivent s'aligner sur les priorités nationales pour être efficaces. Il est donc essentiel que ce principe soit valable pour les ressources tirées de la coopération Sud-sud. Les interventions des pays leaders de la coopération Sud-Sud doivent être encadrées par les normes du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement (OCDE).

Réduire la fragmentation du Sud par la coordination des interventions. Le Sud n'est pas une catégorie homogène. Lorsqu'on se positionne au niveau des grands pays du Sud comme la Chine, l'Inde et le Brésil, pour ne citer qu'eux, il est clair que chacun d'eux développe avec les autres pays sa propre stratégie, met en avant ses propres intérêts économiques et politiques. Les petits pays sont ainsi contraints de gérer une multitude d'accords et leur participation à de nombreux forums et rencontres entre pays en développement : Forum Afrique-Chine ; Afrique-Inde ; Afrique-Brésil ; Afrique-Turquie, etc. Au niveau du continent africain, si l'appartenance commune à l'Union africaine peut donner une garantie d'action conjointe et concertée, dans la pratique, chaque pays a par exemple tendance à traiter seul avec le partenaire chinois. Ceci génère souvent de la compétition entre les pays. Le programme d'action d'Accra incite d'ailleurs déjà fortement les pays donateurs à réduire cette fragmentation en améliorant leur complémentarité et en se répartissant les tâches entre donneurs, notamment par une meilleure affectation des ressources entre les pays et à l'intérieur de ces pays⁸.

Ouvrir les marchés des grands pays du Sud, sans droit ni quota, aux pays pauvres du Sud d'une manière durable et prévisible. Conformément à leur engagement politique au niveau de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), les pays donateurs du Sud doivent faciliter l'accès à leurs marchés au bénéfice des petits pays, notamment les PMA, et accroître leur participation à l'aide pour le commerce.

Pour les pays bénéficiaires du Sud

Refuser de « jouer » le Sud contre le Nord. La présence des grands pays du Sud aide les pays faibles à accroître leurs capacités de négociation avec les pays du Nord dans de nombreux espaces internationaux. Le fait d'avoir des options et des alternatives est un argument supplémentaire de négociation que les pays faibles peuvent utiliser. Mais la logique ne doit pas être de se détourner du Nord pour le Sud. Car les grands pays du Sud eux-mêmes sont encore économiquement très dépendants des marchés du Nord. Il s'agit donc pour les petits pays du Sud de mutualiser tous les avantages, du Nord comme du grand Sud, et d'agir avec rationalité et stratégie pour faire valoir leurs intérêts.

8 Programme d'action d'Accra, parag. 17.

Renforcer la responsabilité, la transparence et la participation. Parce que la responsabilité du développement d'un pays incombe d'abord et avant tout aux citoyens de ce pays, aucune initiative dans ce sens ne devrait laisser les populations de côté au motif que leurs dirigeants décideraient à leur place. La coopération Sud-Sud a eu jusqu'ici la faiblesse d'exclure des pans entiers des populations du Sud des processus de décision, des choix et des orientations. Il arrive que des gouvernements négocient et signent des accords de coopération et des contrats avec d'autres pays du Sud sans que ni les citoyens, ni les parlementaires, ou encore les médias ne soient au courant des clauses qu'ils contiennent. Dans ce domaine, beaucoup de progrès peuvent en effet être faits. Par exemple, depuis l'Accord de Cotonou, l'Union européenne a fait de la participation des acteurs non étatiques à la négociation des accords entre elle et les pays ACP une condition obligatoire. Ce choix a eu un impact décisif dans l'équilibre des relations UE/ACP.

Lutter contre la corruption et les détournements de l'aide du Sud. L'absence de conditionnalités politiques claires attachées à l'aide des grands pays du Sud peut constituer un risque majeur quant à la rigueur dans la gestion des ressources. C'est pourquoi les pays bénéficiaires doivent prendre des engagements forts pour une utilisation vertueuse et productive des ressources, notamment en mettant en place des mécanismes de contrôle et de reddition de compte.

Mutualiser les forces du Sud faible et négocier en bloc. Isolés, les pays faibles du Sud disposent d'un pouvoir de négociation limité face aux géants du même bloc. L'intégration de leurs économies et de leurs marchés apparaît comme leur principal atout. A titre d'exemple, aucun pays de membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), y compris le géant sous régional le Nigeria, n'a la moindre chance face à la Chine dans la négociation d'un accord important. Mais ensemble, ils représentent un bloc de quinze pays représentant un marché de près de trois cent millions d'habitants. Cela pèse. La coopération Sud-Sud devrait donc aider les communautés économiques régionales à renforcer leur intégration en se dotant de politiques sectorielles communes dans les domaines du commerce, de l'agriculture, de l'industrie, de l'investissement, entre autres. Une telle unité renforcerait leurs capacités de négociation et leur aptitude à mieux défendre leurs intérêts.

La coopération tripartite

Encadrer la coopération tripartite par un cadre politique et institutionnel qui renforce l'articulation et la coordination. Les trois partenaires dans une initiative tripartite ont en général chacun ses modalités d'action, ses choix et ses procédures. Il est donc nécessaire d'harmoniser la démarche pour éviter de rehausser les coûts de transaction qui constituent souvent l'un des points faibles de cette forme de coopération.

Renforcer la coopération tripartite en l'étendant en volume et en termes de couverture géographique. Peu de pays ont pu bénéficier des opportunités que peut offrir la coopération tripartite faute d'information sur ce type de partenariat. Il convient donc de vulgariser les pratiques et projets de la coopération tripartite auprès des pays en développement pauvres et partager les expériences de réussite ou d'échec de cette coopération.

Le principe de la redevabilité dans le domaine de l'aide au développement : un impératif.

Le principe de la redevabilité est désormais placé au cœur des initiatives liées à la coopération au développement. Perçu comme un des facteurs clés de l'efficacité de l'aide publique au développement, il occupe une place centrale dans la Déclaration de Paris (2005) et dans la Programme d'action d'Accra (2008). La notion de redevabilité n'est pas apparue au-devant de la scène par hasard. Le double constat de l'augmentation relative des flux d'aide publique au développement en direction des pays pauvres, toutes sources confondues, et celui du peu d'impacts ou du niveau insuffisant des résultats obtenus, a amené les pays donateurs, les bénéficiaires comme les agences de coopération à donner une importance accrue aux mécanismes intérieurs de gestion de l'aide et de mise en œuvre des politiques et programmes ainsi qu'aux systèmes de gouvernance à l'intérieur desquels divers acteurs nationaux et internationaux interagissent.

Cette prise de conscience vaut autant pour la redevabilité propre aux pays bénéficiaires que pour la redevabilité mutuelle, entre eux-mêmes et les donateurs. Les préoccupations récurrentes exprimées çà et là au sujet de gouvernements de pays pauvres conduisant des politiques non démocratiques ou économiquement peu favorables au développement, voire enracinées dans la corruption systémique, ont été pour beaucoup dans cette attention consacrée à la problématique de la redevabilité. Placé au rang de principe clé, le concept de redevabilité obéit cependant moins à une volonté de changer radicalement la structure des canaux d'acheminement de l'aide vers les pays bénéficiaires qu'au souci de correction des imperfections et de réorientation des pratiques et des processus.

La redevabilité comme enjeu de développement et condition de l'efficacité de l'aide

Même si de nombreux engagements renvoient à la réalité qu'elle recouvre, la notion même de redevabilité n'apparaît pas explicitement dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle s'y présente sous la forme d'une obligation⁹ individuelle et mutuelle de rendre compte aux citoyens des actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération au développement ainsi que des résultats obtenus et la façon dont ils ont été obtenus. La Déclaration de Paris reconnaît que l'une des priorités essentielles, pour les pays partenaires comme pour les donateurs, est de « *renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.* »¹⁰ Il y est également fait mention de l'engagement des pays donateurs comme des bénéficiaires de l'aide à combattre la corruption et le manque

9 « Renforcement des obligations mutuelles des donneurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus ».

10 Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

de transparence qui « hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Là où elle existe, la corruption empêche les donateurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires ».

Le Programme d'action d'Accra est encore plus explicite sur le sujet. Les pays ont reconnu que la transparence et la reddition de compte sont des facteurs essentiels pour obtenir des résultats et se sont engagés à les renforcer à travers plusieurs leviers.

La notion de redevabilité, multi acteurs et s'opérant à plusieurs niveaux, n'est toutefois pas facile à définir. Elle est tantôt assimilée à la « responsabilité », tantôt à la « reddition de compte » sans qu'il ne se réduise à l'un ou l'autre ou même aux deux à la fois.

Réalité qui se situe au cœur des systèmes de gouvernance – et il y en a autant qu'il y a de pays et de système politique – la redevabilité ne peut être ni décrétée ni transposée d'un contexte sociopolitique à un autre. C'est le produit des interactions dynamiques entre acteurs à l'intérieur d'un pays et à l'échelle globale. Dans un système de gouvernance dans lequel les citoyens n'ont ni les moyens d'accéder à l'information, ni la possibilité de l'apprécier ni encore le pouvoir de sanctionner, si les responsabilités n'ont pas été assumées, il est peu probable qu'ils émettent une demande de redevabilité en direction de leurs dirigeants. Or la redevabilité implique une relation entre une « demande » et une « offre » ou « obligation » de redevabilité.

La redevabilité permet de renforcer la légitimité des politiques de développement en facilitant la participation des citoyens à l'élaboration de ces politiques et un contrôle à la fois sur les démarches, les actions et les résultats. Cela étant, elle ne peut être un exercice ponctuel de communication et d'information sur les actions d'un gouvernement en matière de développement. C'est un élément fondamental d'un pacte de gouvernement qui, s'il est vertueux et démocratique, s'appuie sur des canaux de communication normés à travers lesquels les dirigeants rendent compte régulièrement de leurs actes, sans possibilité de sélectionner ce qui est « bon » et cacher ce qui ne l'est pas. Car « une relation de redevabilité implique une perte de pouvoir sur le contenu de l'information que l'on divulgue »¹¹.

Lorsqu'on entre dans le domaine de l'aide au développement, les relations de redevabilité se multiplient et se complexifient car mettant en relations des acteurs situés dans des espaces sociaux et politiques différents : les contribuables des pays donateurs et les citoyens des pays bénéficiaires. A l'entre-deux, les gouvernements et les agences de coopération. On distingue ainsi quatre niveaux de redevabilité : des donateurs vis-à-vis de leurs propres citoyens, des pays bénéficiaires envers leurs citoyens, la redevabilité mutuelle et la coresponsabilité entre les pays donateurs et bénéficiaires, et la redevabilité et citoyenneté globales, fruits de la mondialisation, qui permettent qu'un citoyen du Sud puisse porter un jugement sur les interventions des pays donateurs pays du Nord ou un citoyen du Nord sur la corruption réelle ou alléguée dans un pays du Sud comme obstacle à l'efficacité de l'aide.

L'absence, dans les pays du Sud, d'institutions suffisamment fortes pour assurer pleinement l'exercice de redevabilité et certaines pratiques des donateurs renforçant cette situation au lieu d'essayer de la corriger, pour des raisons politiques ou par facilité, a contribué à l'inefficacité de l'aide.

La plupart des études réalisées sur le sujet admettent que la corruption systémique et l'inefficacité de l'action gouvernementale, qui se renforcent l'une l'autre, sont parmi les principales causes du retard ou de la stagnation

11 Naudet, cité dans AFD, « Le défi de la redevabilité des agences de développement dans leur pays et face à leurs pairs », 2010.

de certains pays pauvres. Elles admettent également que l'intervention des bailleurs, au lieu de favoriser l'émergence d'États responsables et pro-développement, a tendance à renforcer ces caractéristiques négatives, dont les conséquences sont plus visibles en cas d'aide budgétaire, qui emprunte presque exclusivement des canaux administratifs et politiques.

Les citoyens sont bien souvent exclus des processus d'élaboration des politiques et des projets, ce qui empêche l'exercice de la redevabilité. Les politiques et les conditions de leur mise en œuvre étant décidées sans la participation des acteurs sociaux, ces derniers perdent non seulement les moyens d'agir, mais sont même privés de la possibilité d'engager un débat ouvert et transparent sur les politiques, faute d'accéder à l'information utile.

Les mesures pour renforcer le rôle des institutions démocratiques dans la gestion de l'aide

La mise en place d'institutions nationales fortes, crédibles et transparentes est une condition incontournable pour une gestion efficace de l'aide. Dans bien des cas, les bailleurs n'ont pas accordé suffisamment d'attention au rôle primordial que doivent jouer les institutions chargées de veiller à la redevabilité nationale¹². Ils se sont intéressés seulement aux discours et pratiques de l'exécutif pour voir si ceux-ci sont conformes aux grandes lignes de leurs conditionnalités. Par exemple, en matière de lutte contre la corruption, nombre de bailleurs se sont félicités de la mise en place d'organes de lutte contre la corruption qui se sont révélés des coquilles vides dépourvues de pouvoir réel.

C'est en dotant certaines institutions de réels pouvoirs et d'une indépendance effective que l'on parviendra à bâtir les mécanismes de contrôle citoyen sur la gestion de l'aide. Parmi ces institutions, il y a le Parlement, la société civile et les médias. Mais ceci ne peut se faire sans une volonté politique forte de l'exécutif.

RECOMMANDATIONS

Concept peu connu jusqu'à il y a peu, il ne fait désormais aucun doute que la redevabilité a gagné sa place parmi les notions qui peuplent l'espace de l'aide au développement. La preuve est donnée, en théorie comme en pratique, que l'une des principales raisons de l'échec ou des résultats superficiels et mitigés des actions de l'aide au développement est l'absence de consensus sur des lignes directrices communes pour donner corps à l'obligation de rendre compte. Ce n'est pas toujours le cas. Mais l'approche actuelle a au moins le mérite de poser un débat qui, en raison de sa sensibilité, apparaissait comme impossible à tenir.

De nombreux défis jalonnent encore la marche vers la mise en place de systèmes de redevabilité efficaces. Ils peuvent être progressivement levés en actionnant quelques leviers importants.

Pour les pays bénéficiaires

Créer une véritable demande de redevabilité en sensibilisant les citoyens sur les enjeux de la gestion de l'aide et de l'exécution des programmes pour le développement économique et social.

12 Paolo de Renzio, « Aide publique, budget et redevabilité : un article de synthèse », Be Boeck Université, Afrique contemporaine, 2007/3 – n°223-224, pages 133 à 159.

Promouvoir une véritable opinion publique nationale et internationale parfaitement consciente de ses droits et de ses moyens d'action, mais conscientes aussi de l'obligation des élites dirigeantes à rendre des comptes.

Rendre l'information publique sur les processus budgétaires accessible et exploitable et donner aux medias et aux acteurs intéressés les moyens techniques pour l'analyse de l'information.

Bâtir des mécanismes consensuels nationaux et pluri-acteurs de contrôle sur l'élaboration des budgets et l'exécution des programmes.

Bâtir des systèmes nationaux d'intégrité¹³ impliquant les administrations publiques, le parlement, la justice, la société civile et les medias, entre autres, et leur donner la formation nécessaire pour analyser les problèmes et proposer des solutions applicables. Ces systèmes s'appuient sur un consensus fort entre les acteurs sur l'impératif de la bonne gestion des ressources publiques comme condition du bien-être collectif et crée une adhésion collective aux actions de lutte contre la corruption.

Rendre les organes de contrôle et les systèmes judiciaires véritablement indépendants.

Pour les pays donateurs.

Trouver un équilibre entre l'impératif de l'appropriation par les bénéficiaires et les conditionnalités liées à l'aide.

Accompagner et encourager les pays bénéficiaires à ouvrir et à démocratiser les espaces d'élaboration des politiques et de production des normes aux acteurs sociaux, notamment la société civile au sens large et le secteur privé.

Renforcer les moyens d'intervention et les capacités techniques des acteurs sociaux pour agir sur les politiques publiques et influencer les décisions gouvernementales en matière de gestion de l'aide, sous une forme qui ne réduit pas leur indépendance vis-à-vis des bailleurs ou de l'État.

13 Concept développé par Transparency International et qui se situe au cœur des stratégies de lutte contre la corruption. Le système national d'intégrité est à la fois un espace et un ensemble de mécanismes structurants qui facilite le dialogue entre acteurs autour d'enjeux liés à la gouvernance, sur la base de valeurs partagées, de règles et d'objectifs communs. Il permet de renforcer l'éthique professionnelle chez les agents publics, éthique qui en retour renforce la confiance des citoyens vis-à-vis de l'État et des services publics. Les valeurs qui le sous-tendent sont : la légalité, la diligence, l'efficacité, l'obligation de rendre compte, la responsabilité, la compétence et l'impartialité.

Conclusion

La crise financière a accéléré les transformations de l'économie mondiale. Dans ce contexte, qui voit des pays développés en difficulté se tourner vers des pays en développement très dynamiques, disposant de réserves de devises considérables et d'un poids économique croissant sur la scène internationale, les défis du développement restent très importants, notamment pour les pays les moins avancés et les plus vulnérables aux chocs extérieurs. Outre les défis classiques des infrastructures économiques et sociales, de l'éducation, de la santé, s'y ajoutent ceux de plus en plus pressants du changement climatique, de l'environnement et de la sécurité alimentaire, en prévision d'une population mondiale qui devrait atteindre les 9 milliards d'êtres humains en 2050.

Pour relever ces défis, les pays développés, malgré leurs difficultés budgétaires, doivent maintenir les engagements pris à Gleaneagles, mais il est aussi nécessaire de trouver des financements complémentaires, comme l'ont souligné les Ministres des finances des pays à faible revenu francophones réunis à Washington lors des assemblées annuelles 2011 de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. La mise en place de mécanismes de financements innovants pour le développement apparaît aujourd'hui comme une des pistes les plus crédibles pour collecter les fonds additionnels nécessaires. Il faut donc encourager les pays membres du G20 à poursuivre leur réflexion pour l'adoption d'un mécanisme efficace le plus rapidement possible.

Il reste que, quels que soient les montants d'aide disponibles, ils devront être mis en œuvre avec une efficacité accrue pour sortir rapidement de la pauvreté les populations à très faible revenu et assurer à leurs pays une croissance économique stable et durable. Les propositions et recommandations exposées dans ce document, souvent déjà évoquées lors des précédents Forum sur l'efficacité de l'aide, semblent des pistes à explorer ou à renforcer pour améliorer les résultats de l'aide au développement. La Francophonie a tenu pour cela à partager avec ses pays membres ces réflexions, en préparation de leurs propres contributions au Forum de Busan.

La Francophonie, déjà engagée, au travers de son action politique et de coopération, en faveur de la bonne gouvernance et de la transparence, des États fragiles, ou encore du renforcement des capacités de la société civile et des médias, s'est également attachée à améliorer ses pratiques de coopération en conformité avec les grands principes de la Déclaration de Paris. Elle poursuivra ses efforts selon le consensus qui se dégagera lors du prochain Forum de Busan. Elle s'intéressera notamment, à la demande de ses États membres, à développer une démarche de coopération tripartite respectant les principes, déjà évoqués dans l'Agenda d'Accra, « de non-ingérence dans les affaires intérieures des pays, d'égalité entre les parties et de respect de leur indépendance, de la souveraineté nationale, la diversité des cultures, l'identité et le contenu local ».

