

La réforme en marche

La Déclaration de Paris réaffirme la nécessité d'une réforme de l'aide, mais reste centrée sur les bailleurs de fonds

Elaine Venter

Vaincre la pauvreté n'est pas un geste de charité. C'est un acte de justice. Il s'agit de protéger un droit humain fondamental : le droit à la dignité et à une vie décente.

Les mesures que doivent prendre les pays développés sont claires : premièrement, garantir l'équité des échanges commerciaux; deuxièmement, mettre fin à la crise de la dette pour les pays les plus pauvres; troisièmement, accroître sensiblement le volume de l'aide et veiller à ce qu'elle soit de la plus haute qualité.

Nelson Mandela

LA DÉCLARATION de Paris s'inscrit dans un engagement mondial à réduire la pauvreté et les inégalités, à stimuler la croissance, à développer les capacités et à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). C'est une feuille de route qui privilégie l'action afin de réformer la fourniture et la gestion de l'aide pour en accroître l'efficacité. En définitive, l'amélioration de l'aide sera propice au développement.

On a beaucoup écrit sur la mise en œuvre des cinq engagements de Paris et sur la question de savoir si nous tenons nos objectifs (encadré). Ces objectifs ne seront atteints que si la valeur de la Déclaration de Paris comme outil de changement est comprise et admise, si ses lacunes sont analysées et corrigées et si toutes les parties et tous les groupes soucieux de l'efficacité de l'aide sont également représentés au sein des institutions vouées à cette cause au niveau mondial.

Une possibilité d'évoluer

La Déclaration de Paris influe déjà sur certains aspects importants de la fourniture, de la gestion et de l'évaluation de l'aide. Dans les instances internationales ou sur le terrain, elle a relancé le débat sur la nécessité d'améliorer notre capacité à fournir et recevoir de l'aide pour obtenir de meilleurs résultats en termes de développement. Les cinq engagements de la Déclaration font désormais partie du vocabulaire du développement et influent sur les discussions et les stratégies des pays concernés.

Que les pays partenaires soient signataires de la Déclaration ou pas, les donateurs ont commencé à rendre certains engagements opérationnels, c'est-à-dire à en permettre la mise en œuvre sur le terrain (principes de division du travail entre donateurs dans le soutien apporté aux pays, par exemple). La Déclaration confère davantage de responsabilités opérationnelles et administratives au personnel des organismes d'aide. Un échange plus dynamique entre les agents du siège et ceux du

terrain devrait permettre d'apporter une aide plus conforme à la réalité des besoins.

La Déclaration de Paris fournit également aux parties prenantes une occasion tangible et visible de commenter ou de récuser les engagements pris par chacun ou encore de s'encourager mutuellement à en accélérer la mise en œuvre. Cela ressort clairement des deux rapports de suivi sur la mise en œuvre de la Déclaration, du rapport d'évaluation et des nombreuses réunions régionales entre signataires et partenaires qui ont eu lieu en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Les conclusions de ces travaux et rencontres ont conduit de nombreuses parties prenantes à adapter leur conception du développement, en intégrant dans leurs politiques les engagements de la Déclaration de Paris.

En dehors du suivi, de l'évaluation et des réunions régionales, les partenaires peuvent exprimer leurs interrogations et partager leurs expériences au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, même s'ils sont peu nombreux à y participer. Ils peuvent aussi poser des questions qu'ils souhaitent voir traitées en priorité dans les forums internationaux. Ces questions sont notamment l'aide liée, les conditionnalités de l'assistance et l'alignement sur les systèmes des pays, ainsi que la passation des marchés, les incitations, la division du travail et le développement des capacités.

La Déclaration de Paris a donc non seulement donné un second souffle aux efforts visant à accroître l'efficacité de l'aide sur le terrain, mais permet également au CAD de favoriser une meilleure compréhension entre partenaires et donateurs pour que l'aide soit plus utile à tous.

Engagements de la Déclaration de Paris

- **Appropriation** : Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.
- **Alignement** : Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.
- **Harmonisation** : Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective.
- **Gestion axée sur les résultats** : Gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats.
- **Responsabilité mutuelle** : Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.



Défilé de femmes lors d'une cérémonie à Niamey (Niger).

Quoi qu'il en soit, il faut replacer la Déclaration dans son contexte et accepter qu'elle ne soit pas l'ultime volet d'une initiative destinée à améliorer la gestion de l'aide. En effet, pour satisfaisante qu'elle soit, elle présente des lacunes auxquelles on peut et doit remédier.

Limites et conditions

Pour comprendre et corriger les carences de la Déclaration de Paris, il faut connaître le contexte de son élaboration : le texte même et ses instruments de suivi ont été rédigés par le CAD, aidé par un petit groupe de pays partenaires. De ce fait, la Déclaration reflète surtout le point de vue du monde développé sur les moyens de rendre l'aide plus efficace, et les indicateurs de suivi et les objectifs cibles ont été négociés principalement entre les donateurs les plus progressistes (dont l'aide n'est pas liée, qui n'exigent pas des bénéficiaires des politiques répondant à tel ou tel critère, etc.) et les autres (qui subordonnent l'aide à l'adoption de certaines mesures, qui ne suivent pas les procédures de passation de marchés du pays, etc.), en concertation avec quelques pays partenaires assistant régulièrement aux réunions du groupe de travail du CAD. C'est certainement l'une des raisons pour lesquelles de nombreux indicateurs servant à mesurer l'efficacité de la Déclaration reflètent une approche centrée sur les donateurs, ce qui n'est pas forcément intentionnel.

Par exemple, bien que les pays partenaires y voient l'un des principaux obstacles à l'efficacité de l'aide, le critère solidement argumenté de l'aide liée est mesuré à l'aune des « progrès dans

le temps ». Pourtant, cela ne devrait guère entrer en ligne de compte puisque les donateurs ont indiqué que la majorité de l'aide avait déjà été « déliée ». Ceci m'amène au second exemple : il n'y a (presque) pas de contrôle de la qualité des données fournies par les donateurs et les partenaires qui complètent le questionnaire de suivi. Par conséquent, si les donateurs affirment que la majorité de l'aide n'est pas liée, il est très difficile de contester les données.

Un troisième exemple réside dans les très controversées conditionnalités. Bien que, là non plus, ce ne soit pas forcément intentionnel, la Déclaration risque réellement de valider l'attitude des donateurs qui consiste à faire peu de cas de l'autonomie nécessaire aux pays partenaires pour concevoir et mettre en œuvre toute une série de politiques indispensables à leur développement.

Deux des engagements de la Déclaration ont trait à l'appropriation et à l'harmonisation de l'aide. L'appropriation est mesurée à l'issue d'un examen sur pièces réalisé par la Banque mondiale selon ses normes. Si la Banque considère que les stratégies de développement des partenaires devraient s'inspirer de l'idéologie néolibérale pour atteindre les objectifs de développement, c'est à cet étalon-là que les résultats des partenaires seront mesurés. (Depuis au moins deux décennies, l'aide est liée à des conditionnalités imposant de réformer les politiques pour favoriser les mécanismes du marché. Selon Carlos Oya (2008), de l'École d'études orientales et africaines de l'université de Londres, « le nouveau programme d'aide est devenu hégémonique et combine des réformes économiques et institutionnelles néolibérales avec la lutte contre la pauvreté, sous l'égide suprême de la bonne gouvernance », telle que la conçoit l'Occident, c'est-à-dire comme un modèle de capitalisme inspiré du laisser-faire anglo-américain. ») Le risque de voir la Déclaration de Paris empiéter sur le droit souverain des pays à fixer leur propre trajectoire de développement crée des tensions qu'il serait facile de lever en permettant aux pays partenaires d'élaborer leurs propres indicateurs au lieu de laisser la Banque mondiale juger de manière subjective la qualité de l'appropriation de l'aide par ces pays.

L'harmonisation de l'aide est souvent vue comme une épée à double tranchant. Elle peut diminuer la fragmentation de l'aide fournie à un pays et les coûts de transaction qu'il doit supporter, mais elle peut aussi engendrer des lobbies de donateurs préconisant des politiques plus « orthodoxes », ce qui laisse aux pays partenaires peu de latitude pour concevoir leurs propres solutions et politiques.

On peut penser que la conséquence majeure des modalités d'élaboration de la Déclaration de Paris est la vague de critiques sévères qu'elle a suscitées parmi des acteurs de premier plan, notamment la communauté élargie des pays partenaires (G-77 et autres groupes Sud-Sud), les organisations de la société civile, les donateurs et les partenaires au développement hors OCDE (Brésil, Russie, Inde et Chine). Certains d'entre eux ne reconnaissent d'ailleurs pas à la Déclaration le statut de référence mondiale sur l'efficacité de l'aide. Dans certaines sphères, elle est considérée comme un produit du monde développé imposé au monde en développement. La participation de ces acteurs au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide prévu à Accra en septembre 2008 dépendra, au moins en partie, de la manière dont ils apprécieront le rôle du CAD comme facilitateur et « gardien » de la Déclaration.

Supervision

Une majorité, si ce n'est la totalité, des donateurs du CAD ont à cœur que l'aide fonctionne mieux pour tous. Le CAD n'a ménagé aucun effort pour que la réunion d'Accra en 2008 soit plus représentative que celle de Paris en 2005. Il a organisé plusieurs rencontres de pays partenaires sur plusieurs continents et consacré beaucoup d'énergie à obtenir la participation d'organisations de la société civile. Le CAD veut s'assurer que la réunion d'Accra sera copilotée par les donateurs et les pays partenaires et le programme a été établi en conséquence. En outre, dans l'exercice courant de son rôle de supervision et à travers ses diverses activités conjointes, le CAD s'évertue (y compris en distribuant des fonds) à accroître la participation des pays partenaires à ses activités.

«L'idéal est de réunir les experts du développement pour élaborer des normes d'efficacité de l'aide et en assurer l'application.»

Les pays partenaires font également valoir que, dans ce rôle de supervision, le CAD a créé une situation paradoxale : les donateurs contrôlent eux-mêmes les progrès réalisés en matière d'efficacité de l'aide. Le mécanisme d'examen par les pairs du CAD illustre bien le problème, puisque ce sont deux membres du CAD qui examinent un troisième donateur, alors que le mécanisme africain prévoit la participation active et officielle d'autres acteurs essentiels (organisations de la société civile, par exemple). De surcroît, certains redoutent que le CAD ne puisse pas beaucoup élargir la participation des pays partenaires et autres parties intéressées à ses réunions (compte tenu des critères d'adhésion à l'OCDE et de l'impossibilité d'ouvrir le CAD à tous, soit plus de 100 pays partenaires et autres donateurs). Aussi progressiste que soit un donateur, ce n'est pas à lui de représenter les intérêts du pays partenaire.

Pilotage international

Même si nous nous accordons sur la réelle nécessité de disposer d'un texte normatif tel que la Déclaration de Paris et sur le fait que cette déclaration, tout en étant un chantier inachevé, constitue une base importante pour améliorer l'efficacité de l'aide, il faut encore déterminer si le CAD est assez représentatif pour conserver la responsabilité de la supervision ou si cette responsabilité devrait être partagée avec d'autres institutions internationales.

N'existe-t-il pas d'organisme de substitution ou complémentaire pouvant remplacer le CAD ou travailler en étroite collaboration avec lui pour mesurer les progrès accomplis en matière d'efficacité de l'aide? Beaucoup estiment, pour diverses raisons, que les Nations Unies devraient jouer un rôle plus déterminant dans l'amélioration de l'efficacité. Tous les pays concernés sont représentés à l'ONU. La plupart des acteurs actuellement exclus du CAD, tels que le G-77, le G-30 et les groupes Sud-Sud font partie de la famille onusienne. En tant que gardienne des OMD, l'ONU peut créer un lien direct entre l'efficacité de l'aide et

l'efficacité du développement. Le nouveau Forum de l'ONU pour la coopération en matière de développement est considéré comme une plateforme appropriée pour encadrer le débat sur l'efficacité de l'aide. Du fait de sa présence dans tous les pays et de son rôle de médiateur dans les discussions de terrain sur l'aide publique au développement (APD), l'ONU dispose déjà d'un réseau opérationnel pour assurer une présence sur le terrain. Elle participe également aux travaux du CAD et a joué un rôle de premier plan dans de nombreuses réunions régionales; elle a donc déjà acquis une vaste expérience institutionnelle.

Cependant, d'autres observateurs soulignent que l'ONU a ses propres difficultés à résoudre du fait de sa taille et de sa lenteur. Il faut du temps pour changer. Tout en facilitant certains débats sur le terrain, elle déborde parfois son champ d'action et se comporte comme un superdonateur. Pour les professionnels du développement et autres parties prenantes, les représentants de l'ONU sont principalement des représentants politiques des pays, ce qui peut avoir un effet négatif sur la gestion effective de l'APD sur le terrain. L'idéal est de réunir les experts du développement pour élaborer des normes d'efficacité de l'aide et en assurer l'application. Mais aucun membre de la famille onusienne ne s'est encore distingué par son plaidoyer en faveur d'une aide plus efficace. L'absence de chef de file est sans doute l'argument majeur de ceux qui dévient à l'ONU le rôle de garant de l'efficacité de l'aide.

Étapes suivantes

Qu'il s'agisse de la Déclaration de Paris, du programme d'action envisagé pour Accra ou de toute autre norme internationale, la conception et le suivi doivent être assurés par toutes les parties prenantes; en conséquence, peu importe à qui incombe actuellement la supervision de la Déclaration de Paris, il est impératif que l'inclusion d'autres pays partenaires et des organisations de la société civile ainsi que le pilotage des normes internationales sur l'efficacité de l'aide soient institutionnalisés au sein de processus et d'organismes mondiaux.

La conception de la Déclaration de Paris a peut-être été un peu biaisée en faveur de l'un de ses «parents», mais le «bébé» se porte à merveille, son potentiel est considérable et ses lacunes ne sont pas insurmontables. Néanmoins, tous les membres de la famille élargie doivent s'impliquer. Chacun doit comprendre que la Déclaration de Paris n'est pas une fin en soi, mais le moyen de parvenir à une fin et que la réunion d'Accra est un événement crucial dans le contexte actuel de l'engagement international en faveur d'une efficacité accrue de l'aide. Si tous s'engagent et si un pilotage collectif se met en place, un travail passionnant et constructif nous attend afin de parvenir à notre objectif ultime : assurer le développement pour tous. ■

Elaine Venter est praticienne du développement et vit en Afrique du Sud.

Bibliographie :

Oya, Carlos, 2008, "Greater Africa-China Economic Cooperation: Will This Widen 'Policy Space'?" Development Viewpoint, No. 4, June (London: Centre for Development Policy and Research, School of Oriental and African Studies, University of London).