

30 Novembre 2011, Busan, Corée du Sud

## **Comment rendre l'allocation et les conditionnalités de l'aide cohérentes avec les principes d'alignement et d'appropriation ?**

*Session parallèle organisée conjointement par la Ferdi, la France, le Burkina Faso et le Sénégal à l'occasion du 4ème forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide*

### **- Retranscription des débats -**



**Patrick Guillaume**, Président de la Ferdi et modérateur de la session

**« Proposer à l'ensemble des pays un schéma commun et cohérent d'allocation et de conditionnalité. »**

Les principes d'alignement et d'appropriation qui sont parmi les notions les plus lisibles de la déclaration de Paris sont aussi les points sur lesquels les avancées ont été particulièrement lentes si l'on se réfère à la récente évaluation des progrès réalisés depuis 2005 en matière d'efficacité de l'aide. Cependant, comme l'ont noté un certain nombre d'observateurs, il persiste toujours aujourd'hui une réticence à s'attaquer aux causes du problème. Il semble, en effet, qu'il y ait une opposition entre ces principes et la pratique de l'aide qui repose toujours sur l'ancien paradigme de l'efficacité de l'aide, à savoir, une pratique conditionnée aux évaluations, propres aux donateurs (notamment multilatéraux), des politiques publiques menées par les pays receveurs d'aide. En particulier, ces principes et ce paradigme s'opposent nettement sur les deux instruments de l'aide que sont la méthode d'allocation et la conditionnalité.

La première question qui se pose donc est de savoir comment rendre l'allocation de l'aide fondée sur la performance (PBA), qui accorde à la qualité de la gouvernance un poids supérieur aux besoins, cohérente avec le principe d'alignement. Une solution serait, notamment, de recourir à une « PBA augmentée » prenant en compte des facteurs structurels tel que l'EVI (Economic Vulnerability Index), rétablissant ainsi l'équilibre entre performance et besoins.

La seconde question est, quant à elle, de savoir comment rendre cohérente la conditionnalité du soutien budgétaire avec les principes d'alignement et d'appropriation. Il s'agirait alors de ne plus reposer la conditionnalité sur ces mêmes mesures de performance, extrêmement critiquables et critiquées, mais plutôt de recourir à la notion de conditionnalité de résultat.

Ces deux questions se doivent d'être traitées simultanément, eu égard particulièrement à la question de la fragilité des Etats, afin de proposer à l'ensemble des pays un schéma commun et cohérent d'allocation et de conditionnalité.



**Bernard Petit**, Ancien Directeur général adjoint pour le développement, Commission européenne

**« Combattre la pratique du « business as usual »**

La communauté des donateurs n'est aujourd'hui pas préparée à mettre en œuvre les changements profonds que suppose l'agenda sur l'efficacité de l'aide. Plus particulièrement, ce lien entre alignement, appropriation et conditionnalité illustre parfaitement le fossé énorme qui existe entre la rhétorique et la réalité du terrain. En effet, le constat que l'on peut faire aujourd'hui est que chaque acteur du développement continu de développer ses propres instruments de politique en multipliant les conditionnalités censées corriger ce qui apparaît, à leurs yeux, comme les faiblesses des politiques mises en œuvre par les pays receveur d'aide. Dès lors, cette multiplication de doctrines, d'instruments et de conditionnalités est contre-productive et très perturbante pour les pays partenaires. Elle illustre clairement la corrélation négative qui existe entre les notions d'alignement et d'appropriation et la conditionnalité. Or, bien que déjà mise en exergue dans le texte d'Accra, cette contradiction n'a toujours pas été traitée. Bien sûr, un certain niveau d'assurance est nécessaire mais ceci doit être également accompagné d'une certaine humilité de la part des bailleurs de fonds. Comme le montrent les expériences du passé, les donateurs doivent prendre conscience qu'ils ne détiennent pas la vérité du développement.

Ainsi, la notion de conditionnalité devrait être bannie du vocabulaire des donateurs pour lui substituer la notion de contrat. Cette réforme impliquerait, plus qu'un changement de mot, un changement de culture de coopération, voire d'éthique. Les conditionnalités, aujourd'hui de plus en plus nombreuses et complexes, basées sur des mesures subjectives de la performance, devraient être remplacées par une approche fondée sur les résultats à partir d'indicateurs définis en commun et favorisant la prévisibilité. C'est ce que seule réalise actuellement la Commission Européenne pour ses déboursments d'aide budgétaire au travers de ses « MDG contracts ». De plus, bien qu'aucune mention n'en soit faite dans le texte de Busan, l'attention doit être concentrée sur l'aide budgétaire, seul instrument respectant véritablement les systèmes-pays.

Au final, il est regrettable de constater que, malgré les changements extrêmement rapides s'opérant de par le monde aujourd'hui, le secteur de la mise en œuvre de l'aide au développement subit une banalisation technocratique de son activité et l'espace d'expression des volontés politiques se réduit. C'est pourtant à travers une forte volonté politique que cette réunion de Busan doit combattre la pratique du « business as usual » sous peine de voir se renforcer les frustrations.



**Navid Hanif**, Directeur, Bureau de l'appui à l'ECOSOC, Département des affaires économiques et sociales

**« Aujourd'hui l'allocation de l'aide qu'elle soit au niveau géographique ou sectoriel et en même termes de modalités de l'aide est largement sous-optimale. »**

La méthode d'allocation de l'aide doit être repensée si l'on veut allouer les ressources de manière optimale. Aujourd'hui l'allocation de l'aide qu'elle soit au niveau géographique ou sectoriel, et en même termes de modalités de l'aide, est largement sous-optimale. Ainsi, les pays les moins avancés ont vu leur part d'aide se réduire depuis 2007 au profit de groupes de pays disposant de revenus par tête largement supérieurs. Une proportion importante de l'aide n'est donc pas dirigée vers les citoyens les plus pauvres et les plus vulnérables.

Afin de tenter de corriger cette situation, le Forum sur la coopération pour le développement de 2010 a identifié cinq axes d'actions prioritaires.

Premièrement, les pratiques en termes d'allocation de l'aide doivent être régulièrement examinées pour s'assurer que les engagements des donateurs sont suivis d'effets. Les progrès réalisés doivent être basés sur les besoins des partenaires ainsi que sur l'utilisation de critères objectifs.

Deuxièmement, doit être mis en place un ensemble de critères transparents prenant en compte des critères structurels dans le processus d'allocation de l'aide comme le capital humain ou la vulnérabilité des pays face aux chocs.

Troisièmement, l'aide doit être ciblée sur des secteurs productifs. L'agriculture et la sécurité alimentaire, les infrastructures et le commerce sont des exemples de secteurs prioritaires. En effet, le rôle de l'aide pour la création d'emplois et la lutte contre la pauvreté ne peut être surestimé. Ainsi, l'ensemble des moyens ne doit pas être focalisé uniquement sur l'amélioration de la gouvernance ou sur les secteurs sociaux mais dirigé également vers les secteurs productifs de l'économie.

Quatrièmement, les modalités de l'aide doivent être mieux structurées. L'aide en termes de soutien budgétaire a le potentiel pour produire de bien meilleures performances. Une plus large part de l'APD des pays du DAC doit être allouée aux programmes propres aux partenaires. De même, l'appui budgétaire général et sectoriel doit augmenter beaucoup plus fortement et ainsi renforcer l'appropriation, le développement des capacités, la responsabilisation et l'efficacité.

Enfin, les donateurs doivent renforcer leurs efforts vers les pays les moins avancés ainsi que vers les pays fragiles.



**Tertius Zongo**, Ancien Premier Ministre et ancien Ministre des Finances, Burkina Faso

**« Du point de vue des receveurs, l'aide au développement « idéale » repose sur deux notions : le partenariat ou confiance mutuelle et l'appropriation. »**

Lorsque l'on s'intéresse à la conditionnalité, la question fondamentale est celle de l'identité de celui qui fixe la conditionnalité. Qui fixe la conditionnalité mais également qui est responsable des résultats, voici l'essence même du débat. Or, aujourd'hui, la multiplication des conditionnalités imposées par les bailleurs de fonds rend le travail des gouvernements très difficile.

Du point de vue des receveurs, l'aide au développement « idéale » repose sur deux notions : le partenariat ou confiance mutuelle et l'appropriation. La conditionnalité qui en découle ne repose plus sur des décisions prises de manière unilatérale par les bailleurs de fonds mais sur des mesures voulues par le pays lui-même. Cette réflexion repose sur l'idée que l'on ne peut forcer un pays à se développer en multipliant les contraintes. C'est le pays lui-même qui doit avoir la volonté de se développer. Le rôle des bailleurs est donc d'accompagner cette vision politique, cette vision de développement propre aux partenaires, en l'aidant à renforcer sa volonté de réforme ainsi que ses capacités. Il en découle naturellement un changement radical d'approche passant de la conditionnalité à une approche basée sur les résultats.

Il y a cependant un certain nombre de prérequis. Il faut tout d'abord analyser clairement le lien entre résultats et performance. En effet, pour les pays, ce qui importe avant tout, c'est l'impact de leurs actions sur le vécu des populations, non le résultat. Plus que le résultat, c'est donc la performance des politiques mises en œuvre qui doit servir de référence pour les déboursements d'aide. Deuxièmement, se pose la question de la qualité et du

financement de l'appareil statistique des pays. Troisièmement, il est nécessaire de réfléchir à l'horizon temporel sur lequel les résultats des politiques et leurs performances sont analysés. En effet, la plupart du temps, aucun résultat pertinent ne se manifeste dans le court terme. Or l'approche souvent annuelle préconisée par les bailleurs de fond est incompatible avec la mise en œuvre et le soutien de réformes de fond. Enfin, pour qu'une réforme soit réussie, elle se doit d'être parfaitement intégrée à la politique du pays. Or, souvent, les réformes préconisées et menées par les bailleurs se retrouvent, d'une certaine manière, parallèles à la politique nationale.

Les instruments de l'aide pouvant surpasser ces difficultés et créer les bonnes incitations sont alors l'aide-programme et le soutien budgétaire, et non l'aide-projet. En effet, l'aide-programme produit des résultats soutenables, permet le renforcement des capacités, tout en stimulant les synergies entre bailleurs de fonds.



**Emilia Pires**, Présidente du G7+, Ministre des Finances, Timor Leste

**« La conditionnalité va fondamentalement à l'encontre de la flexibilité requise pour intervenir dans les Etats fragiles. »**

Les Etats fragiles n'aiment pas cette notion de conditionnalité tout simplement parce qu'elle ne fonctionne pas. Lorsque le pays est en crise, le gouvernement se doit d'agir rapidement. Il doit cibler les interventions prioritaires et apporter des solutions d'urgence. Cette rapidité d'exécution va à l'encontre des pratiques des donateurs. La conditionnalité empêche les bailleurs de fonds d'intervenir rapidement et de manière efficace. Elle va donc fondamentalement à l'encontre de la flexibilité requise pour intervenir dans les Etats fragiles. Imposer cette approche par les conditionnalités aux Etats fragiles leur fait courir le risque de s'enfoncer encore plus profondément dans la crise.

Ainsi, les Etats fragiles se retrouvent souvent isolés face à leurs problèmes et les solutions d'urgence mises en œuvre sont pour la plupart autofinancées. Dans le cas du Timor Oriental, cette situation a poussé le gouvernement à prendre de nombreux risques en mettant en œuvre des solutions très innovantes, dont les résultats s'avéraient a priori incertains car non basés sur des conditionnalités. Ce type d'approche accroît alors fortement la responsabilisation des individus tout en réduisant les gaspillages.

La question de l'alignement renvoie aux mêmes types d'incohérences. Pour un état fragile, il est très difficile de faire de l'alignement. Cela prend beaucoup de temps et d'énergie de rencontrer un nombre toujours plus important de bailleurs de fonds. En termes d'alignement, c'est donc aux pays eux-mêmes d'imposer leurs priorités. Les donneurs possèdent leurs propres données et leurs propres programmes, mais c'est aux pays de définir les priorités.



**Gnouka Diouf**, Ministre conseillère du Président de la République, Sénégal

**« Les nouvelles sources de financements conjuguées à une aide publique au développement plus efficace sont des éléments nécessaires à la réalisation de la vision politique des pays en matière de développement. »**

Pour les pays en développement, l'aide publique au développement est une source incontournable de financement. Ainsi, au Sénégal, l'APD représente aujourd'hui 40% du PIB. Les questions autour de l'efficacité de l'aide ainsi que les pourparlers concernant l'accélération des déboursements sont donc fondamentaux du point de vue des pays partenaires.

La question, notamment, de l'appropriation est très importante. Malgré les efforts réalisés par les pays au travers de nombreux documents de stratégie et les résolutions prises par la communauté des bailleurs, les donateurs ont toujours du mal à s'aligner sur les orientations politiques de leurs partenaires.

Cependant, les pays ont aussi une grande responsabilité dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide en mettant en œuvre des réformes institutionnelles, notamment au niveau de la gestion et de la transparence des comptes publics. Ces réformes, réalisées au Sénégal, ont été accompagnées par la mise en place d'un plan d'harmonisation de l'activité des donateurs en termes de soutien budgétaire. Cet instrument extrêmement important a permis une meilleure coordination des bailleurs, une augmentation de la prévisibilité des déboursements et, de fait, un meilleur alignement. Cet instrument a également permis d'harmoniser les conditionnalités, réduisant ainsi leur nombre. Les résultats de cette politique sont visibles. Le taux d'absorption de l'aide s'est nettement amélioré.

Une réponse alternative du gouvernement sénégalais face aux nombreux problèmes liés à l'aide publique au développement a été d'aller chercher d'autres sources de financement. Tout d'abord, au travers de la coopération Sud-Sud, les transferts technologiques avec les nouveaux pays émergents ont été très importants. Puis, par la mise en place de partenariats publics-privés, le secteur privé a largement augmenté ses investissements dans plusieurs secteurs clés.

Ces nouvelles sources de financements conjuguées à une aide publique au développement plus efficace sont des éléments nécessaires à la réalisation de la vision politique des pays en matière de développement.



**Désiré Vencatatchellum**, Directeur du Département de la recherche pour le développement, Banque africaine de développement

**« Si les bailleurs refusent de prendre en compte cette nouvelle réalité et continuent de mener leur « business as usual », ils découvriront bientôt que d'autres ont pris leur place. »**

Premièrement, comme l'a montré, par exemple, la réussite en termes de développement de l'île Maurice, l'aide publique au développement doit être vue comme un facteur additionnel et non comme un facteur central du processus de développement. L'aide doit servir de signal pour attirer des financements extérieurs et notamment privés. Elle doit également permettre de faciliter les réformes et de renforcer les capacités nationales. C'est selon ces critères que l'efficacité de l'aide -en tant que facteur additionnel- doit être jugée.

Deuxièmement, du point de vue des bailleurs de fonds, les discussions quant aux modalités de l'aide permettant une meilleure appropriation, autrement dit, le soutien budgétaire général, impliquent également une réflexion sur leurs attributions. En effet, l'abandon de l'approche par projets ou la disparition des conditionnalités posent la question de leur responsabilité vis-à-vis de leurs contribuables. Ces questions d'économie politique de l'aide ne peuvent être ignorées dans ce débat.

Troisièmement, en termes d'allocation de l'aide, la simple présence de schémas d'allocation différenciés, notamment pour les Etats fragiles et les pays en situation de post-conflit, nous indique que l'approche actuelle, basée sur la qualité de la gouvernance pour la plupart des bailleurs multilatéraux, pose problème. Ce sont les défauts de cette approche qui ont conduit les bailleurs à créer cet ensemble de règles supplémentaires et de fenêtres spéciales. Ils le reconnaissent eux-mêmes assez volontiers. Le problème, ici encore, est un problème de politique économique de l'aide. En ces temps de rigueur budgétaire, les banques multilatérales craignent de voir leurs membres se retirer si la question de la réforme de l'allocation s'impose trop fermement. Un sommet tel que celui de Busan doit permettre de faire avancer le débat sur ce sujet.

Finalement, la communauté des donateurs doit prendre conscience que les « règles du jeu » sont en train de changer du fait de l'émergence de nouveaux acteurs aussi bien internes aux pays, comme le secteur privé ou la société civile, qu'extérieurs, comme les nouveaux pays émergents. Le business de l'aide ne peut plus être mené comme dans le passé et la question de l'efficacité de l'aide continuera à être posée à la lumière des changements qui interviennent en ce moment. Si les bailleurs refusent de prendre en compte cette nouvelle réalité et continuent de mener leur « business as usual », ils découvriront bientôt que d'autres ont pris leur place.



**Serge Tomasi**, Directeur de l'Economie Globale et des Stratégies de Développement, Ministère français des Affaires étrangères et européennes

**« La conditionnalité crée un malaise dans les rapports de coopération. »**

On peut adresser trois critiques à la notion de conditionnalité. Premièrement, elle crée un malaise dans les rapports de coopération. La mise en place de conditions définies de manière unilatérale provoque un biais dans le dialogue entre les partenaires. Cela met, de surcroît, le pays receveur de l'aide dans une position d'infériorité. De plus, la conditionnalité laisse entendre qu'il existe des solutions évidentes aux problèmes de développement alors qu'une approche humble devrait être de mise. Deuxièmement, la notion de condition est totalement contradictoire avec le principe d'alignement de la déclaration de Paris. La conditionnalité demande ainsi aux pays partenaires de s'aligner sur des réformes décidées par les donateurs qui conditionnent alors le déboursement de l'aide. Cela va donc totalement à l'encontre du principe d'alignement. Troisièmement, de nombreuses évaluations remettent en cause l'efficacité même de la conditionnalité. Il est donc inquiétant de constater l'apparition d'une nouvelle tendance chez les donateurs qui consiste à conditionner les déboursements sur des progrès en termes de démocratie. Or, la démocratie ne s'achète pas. C'est un processus qui accompagne le développement. De plus, cette conditionnalité constituerait une double peine pour les Etats les plus fragiles.

Concernant les systèmes d'allocation basés sur la performance, ils paraissent eux-aussi contradictoires avec l'idée que le développement doit prioritairement aller chercher les pays les plus pauvres et notamment les plus fragiles. Cela provoque de nombreux effets pervers comme l'apparition d'orphelins de l'aide ou le désengagement des donneurs de certains secteurs jugés peu performants bien que de grande importance.

Aujourd'hui, on peut néanmoins dégager trois systèmes différents d'allocation de l'aide. Tout d'abord, celui, très critiqué donc, des banques multilatérales qui croisent les indicateurs de performance avec certains indicateurs de pauvreté. Un second système prend en premier lieu la situation des besoins des pays et accorde des tranches de déboursements supplémentaires incitatives basées sur la performance. Enfin, le troisième système, qui est le système français, alloue ses ressources uniquement en fonction des besoins. La prise en compte de la performance n'intervient alors que sur les modalités de l'aide. Ainsi, l'aide française en termes de subventions se concentre aujourd'hui sur 14 pays, qui sont tous des PMA. Concernant les prêts, il existe une graduation, en fonction de la performance, allant de l'aide-projet au soutien budgétaire global. La performance influence également le degré de concessionnalité des prêts.

Toutes ces questions impliquent la nécessité d'une réflexion profonde sur le rôle de l'aide au développement. L'aide doit aujourd'hui être un outil au service d'une politique globale de redistribution des richesses et de promotion de biens publics globaux. Or, cette nouvelle vision de l'aide portée, notamment, par la France dans le cadre du G20, est clairement en décalage avec la notion de conditionnalité.