



FONDATION POUR LES ETUDES ET RECHERCHES  
SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

**«ACCELERATION DES DEBOURSEMENTS  
ET EFFICACITE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT»**

*entre Accra et Doha et dans un contexte de crise*

**Colloque organisé à l'initiative de et placé sous la présidence de**

**Son Excellence Maître Abdoulaye WADE,  
Président de la République du Sénégal**

**28-29 octobre 2008, Dakar (Hôtel Méridien Président)**

**ACCELERATION DES DEBOURSEMENTS  
ET EFFICACITE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT :  
QU'EN DISENT LA DECLARATION DE PARIS ET L'AGENDA D'ACCRA ?**

**par Hubert de Milly**

*Analyste politique principal,  
division de l'efficacité de l'aide, direction de la coopération et du développement  
OCDE - Paris*

Sur l'ensemble du processus technico administratif associé à un concours financier de l'aide internationale, il existe différentes phases, qui ont toutes un effet sur la durée totale du processus. On peut distinguer d'amont en aval :

- Les processus de reconstitution des fonds multilatéraux (FED, AID), d'allocation géographique de ces fonds, d'identification et d'instruction des concours, etc...
- Les processus de décision, aussi bien du côté des bailleurs (comités directeurs, conseils d'administrations...) que des bénéficiaires (parlements ou ministères).
- La question des conditionnalités.
- La question des instruments utilisés (par exemple : les aides budgétaires permettent-elles des décaissements plus rapides que les aides projets ?)
- La question des modes de passation des marchés.
- Les rythmes d'exécution de chaque concours, liés en particulier aux difficultés rencontrées et aux résultats immédiats produits.

Toutes ces phases ne sont pas spécifiquement abordées par la déclaration de Paris (DP) et l'agenda d'action d'Accra (AAA). Les phases amont, notamment, ne relèvent que de principes généraux tels que l'alignement sur les politiques nationales, la transparence, le respect du rôle des parlements, et la redevabilité<sup>1</sup>. Les phases aval sont en revanche concernées par davantage d'éléments.

Mais il existe surtout d'autres manières d'aborder la question de la vitesse de décaissement :

- L'information sur les prévisions de décaissement, en cours d'année ainsi qu'à un horizon de 3 à 5 ans, et le respect de ces prévisions au cours de la période. Plus encore que la simple « accélération » des décaissements, ces éléments sont essentiels au pays bénéficiaires pour bâtir et exécuter des stratégies de développement efficaces.
- L'équilibre entre cette prévisibilité (transparente et approuvée par le parlement) et une certaine flexibilité, permise notamment par une plus grande déconcentration des agences d'aide sur le terrain.
- L'évolution générale du volume des flux d'aide, dans un contexte à la fois d'engagements répétés (Monterrey, Glenneagles) mais aussi de crise financière sévère, quelques semaines avant Doha.

### **La Déclaration de Paris (DP)**

En 2003, le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (c'est-à-dire le comité qui, au sein de l'OCDE, regroupe les pays donateurs d'aide) a établi un groupe de travail sur les questions d'efficacité de l'aide (« GT-EFF », ou « WP-EFF » en anglais). Bien qu'hébergé par le CAD de l'OCDE, ce GT regroupe non seulement les 22 membres du CAD et la Commission Européenne, mais aussi 22 pays bénéficiaires de l'aide, et une dizaine d'organisations internationales telles que la Banque Mondiale ou le PNUD. C'est un groupe de praticiens de l'aide, qui a été à l'origine des Forums à haut niveau de Rome (2003), de Paris (2005) et d'Accra 2008.

La Déclaration de Paris, fondée sur plus de 30 ans d'expérience documentée par le CAD sur ce qui rend l'aide capable de meilleurs impacts pour le développement, représente un consensus majeur entre gouvernements des pays donateurs et bénéficiaires de l'aide, avec 56 engagements mutuels, dont une douzaine est assortie d'objectifs chiffrés à l'horizon 2010, et objet d'un suivi par enquêtes ou par revue d'indicateurs existant.

Table 1 : Les 12 indicateurs de la Déclaration de Paris :

---

<sup>1</sup> Redevabilité : traduction de l'anglais « accountability », le fait d'être « comptable », ou « redevable », ou encore « responsable » de quelque chose, d'être en mesure d'en répondre, d'en rendre compte, par exemple devant le parlement. Parfois traduit en français par « reddition des comptes », notamment dans les documents de l'OCDE, ou par « responsabilité ».

	INDICATORS		SURVEY	REVIEWS
Ownership	1	National development strategies		■
Alignment	2	Quality of country systems		■
	3	Alignment: aid is on budget	■	
Harmonisation	4	Coordinated support for capacity development	■	
	5	Use of country systems	■	
	6	Parallel PIUs	■	
	7	In-year predictability of aid	■	
	8	Aid is untied		■
	9	Programme-based approaches	■	
Managing for Results	10	Joint missions & analytic work	■	
	11	Results-oriented frameworks		■
Mutual Accountability	12	Reviews of mutual performance	■	

Tous les engagements mesurés par ces 12 indicateurs ont probablement un effet, au moins indirect, sur la qualité (et donc la vitesse) de l'exécution des concours financiers de l'APD. Par exemple, l'indicateur n°1 reflète la qualité et donc la crédibilité du cadre de politiques nationales de développement, ce qui permet une meilleure adhésion des bailleurs, des négociations plus rapides sur les allocations, des instructions plus rapides également, etc...

Les engagements les plus directement liés au rythme de décaissement sont :

- L'indicateur 2 : la qualité des systèmes de maîtrise d'ouvrage locaux
- L'indicateur 5 : l'usage de ces systèmes par les fournisseurs d'APD
- L'indicateur 3 : l'inscription de l'aide sur le budget national (ce qui est un facteur d'alignement et de meilleure transparence, mais aussi plutôt une source d'allongement des délais)
- L'indicateur 9 sur la forme et l'usage des instruments
- Et enfin surtout l'indicateur 7 sur le respect de la prévisibilité des décaissements, à l'échelle intra-annuelle.

En revanche, il n'existe pas d'indicateurs, par exemple, sur les conditionnalités, bien que les bailleurs aient pris l'engagement d'en faire un usage modéré et aligné sur les politiques nationales.

### L'enquête à mi-parcours

La force et l'originalité de la Déclaration de Paris, c'est son dispositif de suivi. Trois enquêtes ont été ou vont être réalisées :

- En 2006 (sur les données 2005), en tant que base de référence. 34 pays bénéficiaires y ont participé.
- En 2008 (sur les données 2007), en tant que bilan à mi-parcours, pour le forum d'Accra. 54 pays y ont participé, capturant environ 40 milliards de dollars (40 G\$) d'APD, soit 80% de l'aide capturable au niveau de l'ensemble des pays bénéficiaires, et près de 100% à l'échelle de chaque pays participant.

- En 2011 (sur les données 2010), en tant que bilan final de la réalisation des objectifs en fin de cycle de la Déclaration de Paris.

Pour les indicateurs mentionnés ci-dessus, le bilan après 2 ans montre des tendances peu enthousiasmantes :

- Pas de véritable progrès observable pour les indicateurs 5 et 9.
- Des efforts manifestes pour les indicateurs 3 et 7, mais pas suffisants pour atteindre les objectifs si la tendance ne s'accélère pas.
- Des progrès compatibles avec l'atteinte de l'objectif de l'indicateur 2, essentiellement liés au fait que cet objectif soit assez peu exigeant.

Ces données doivent cependant être interprétées avec prudence. La méthodologie est très récente, et les définitions, tout en laissant encore de la place à une marge d'interprétation locale, se sont précisées d'une enquête à l'autre. De plus, la deuxième enquête porte sur les décaissements d'aide en 2007, pour lesquels les décisions ont été prises courant 2006, c'est-à-dire à peine un an après la définition des indicateurs de la déclaration de Paris (mi-2005). Le cycle de la dépense étant d'environ 5 ans en moyenne, les changements ne pouvaient porter au mieux, pour la plupart des indicateurs, que sur 20% des volumes. C'est pourquoi l'enquête, au-delà de son nécessaire caractère quantitatif, comportait aussi une large part qualitative, qui, elle, montre de véritables évolutions de comportement au sein des agences de coopération et des maîtres d'ouvrages sur le terrain.

### **Le forum d'Accra et le AAA**

Prévu par la DP comme une réunion à mi-parcours pour maintenir l'élan de Paris, le 3<sup>e</sup> forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Accra du 2 au 4 septembre 2008, a été une rencontre ministérielle réunissant environ 130 pays, la plupart des organisations multilatérales d'aide, plus de 80 organisations de la société civile, des associations de parlementaires, des think tanks, etc... Elle a vu en particulier un fort engouement de certains pays à revenus intermédiaires, à la fois comme receveurs d'aide et comme bailleurs (coopération sud-sud), ainsi que de la Société civile, à la fois comme observateurs du système d'aide publique et comme acteurs de l'aide privée, complémentaire de l'aide publique.

Résultat d'un processus de préparation sans précédents, avec près d'une cinquantaine de groupes de travail internationaux, l'enquête susmentionnée (dans 54 pays), une évaluation indépendante, 6 ateliers régionaux préparatoires, un processus spécifique avec la société civile, et un dispositif ad hoc de négociation du communiqué final étalé sur près d'un an, le Forum d'Accra a réaffirmé et précisé les engagements de Paris, et défini des objectifs immédiats pour faciliter et compléter l'atteinte des objectifs en 2010.

Le AAA insiste ainsi sur le besoin d'associer davantage d'acteurs, tant internationaux que surtout nationaux, dans les processus locaux, de développer encore et toujours leurs capacités, d'utiliser les systèmes locaux de préférence à tout autre, et de faire preuve de la plus grande transparence et de la plus parfaite redevabilité.

Rendre l'aide plus **transparente** est l'engagement le plus important (§24a notamment) :

- Les pays en développement « faciliteront la surveillance parlementaire en garantissant une transparence accrue dans la gestion des finances publiques, notamment en rendant publics le montant des recettes, des budgets, des dépenses et des marchés passés ainsi que les conclusions des rapports d'audit. »
- Les donateurs « diffuseront régulièrement des informations détaillées et actualisées sur le volume, l'affectation et, lorsqu'ils sont disponibles, les résultats, [...] de façon à permettre l'établissement de budgets plus exacts, la tenue d'une comptabilité plus fidèle et une vérification des comptes plus précise par les pays en développement. »

Cet engagement de transparence se retrouve à propos des **conditionnalités** (§25), dont il constitue la principale avancée (« les donateurs et les pays en développement publieront régulièrement toutes les conditions intéressant les versements »). Par ailleurs, le AAA réitère le besoin de se limiter à un ensemble restreint de conditionnalités issues des propres choix politiques du pays bénéficiaire, assorti d'évaluations régulières des performances mutuelles.

Les donateurs acceptent de recourir aux **systèmes nationaux** « comme la solution de première intention pour les programmes d'aide à l'appui d'activités gérées par le secteur public » (§15a), ce qui est une avancée considérable par rapport à la DP. Ils s'engagent aussi à établir des plans et des incitations internes pour accroître l'usage de ces systèmes. Les pays en développement s'engagent à nouveau à renforcer leurs systèmes et institutions. 50% de l'aide de gouvernement à gouvernement devrait passer par les systèmes fiduciaires du pays bénéficiaire.

En revanche, le AAA ne promeut pas explicitement l'usage de **l'aide budgétaire** (pas plus que la DP), car il a pour but de s'appliquer à toutes les modalités de l'aide et à toutes les situations des pays.

La **prévisibilité de l'aide à moyen terme** (3-5 ans) était présente dans la DP, sans indicateur associé. Elle constitue l'une des dimensions majeures du AAA (§26) :

Les pays en développement « consolideront les processus de planification budgétaire permettant de gérer les ressources internes et externes et amélioreront la mise en correspondance entre les dépenses et les résultats à moyen terme. »

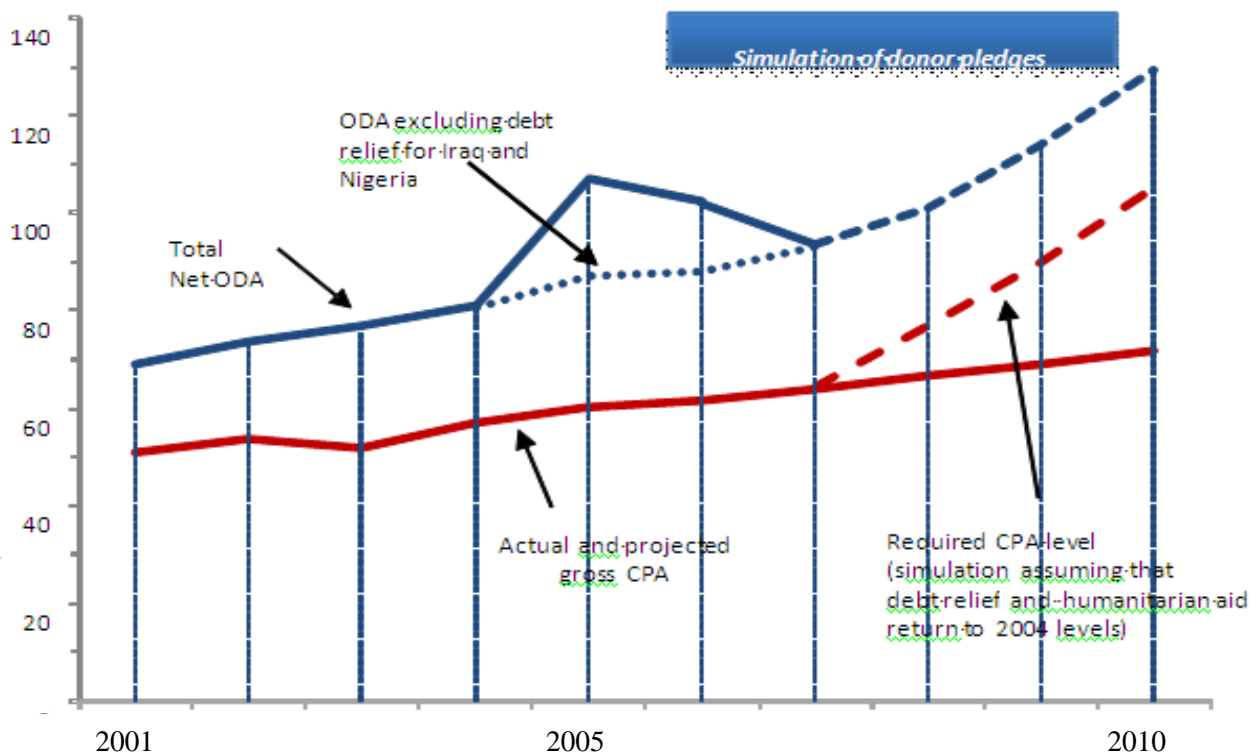
Les donateurs « fourniront régulièrement aux pays en développement des informations actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans, comportant au minimum les affectations de ressources indicatives. [...] s'efforceront de lever toute contrainte les empêchant de communiquer ces informations. »

Cet engagement sur la prévisibilité à moyen terme s'accompagne d'une exigence d'annonces intra-annuelles en rapport avec les annonces passées (§26b).

### **Vers Doha et au-delà : les flux d'aide vont-ils s'accroître ?**

Les engagements pris en 2005 à Gleneagles, reprenant ceux de Monterrey (2002) et d'autres engagements plus anciens, devraient amener l'APD mondiale à environ 130 milliards de dollars (130 G\$) en 2010. L'accroissement spectaculaire de l'aide en 2005 (voir le pic de la courbe du haut dans le graphique ci-dessous) laissait présager une atteinte relativement facile de cet objectif, mais le recul observé depuis rend la pente de la partie droite de la courbe (en pointillés) très raide pour les dernières années avant 2010, laissant ainsi planer davantage de doutes.

Et ce d'autant plus que l'APD a inclus ces dernières années une part croissante d'annulation de dette, qui explique notamment entièrement le pic de 2005 (dettes de l'Irak et du Nigéria). Cette part va désormais diminuer. C'est donc la partie de l'aide dite « programmable à l'échelle du pays bénéficiaire » (« CPA », courbe du bas dans le graphique) qui va devoir fournir la majeure partie de l'augmentation de l'aide. La partie droite de la courbe du bas montre un écart croissant entre ce qui serait nécessaire pour atteindre l'objectif de Gleneagles (partie en pointillés) et ce qui est prévu par les bailleurs, selon leurs déclarations au CAD (ligne continue).



Cela signifie, en chiffres, que 30 G\$ supplémentaires d'aide annuelle restent à programmer par les bailleurs s'ils souhaitent respecter leurs engagements d'ici 2010. Dans le présent contexte de crise financière, et de réduction corollaire des ressources publiques, une telle augmentation budgétaire est peu plausible, même si la volonté politique reste forte.

Toutefois, une éventuelle stagnation à l'échelle mondiale peut se refléter de façon très variée selon les pays bénéficiaires. En effet l'aide reçue par un pays dépend en réalité essentiellement de sa capacité à décaisser l'aide déjà affectée. Un pays qui « décaisse bien » non seulement bénéficie plus rapidement des enveloppes déjà affectées, mais de plus a tendance à attirer préférentiellement de nouvelles allocations.

### Quelques conclusions

A un premier niveau, la question de l'accélération des décaissements est avant tout une affaire de bureaucratie et de gestion tant des instruments d'aide que des finances publiques, partagée entre les donateurs et les maîtres d'ouvrage locaux. Des améliorations sont toujours possibles.

Mais il peut naître une véritable tension entre des pressions à l'accélération des décaissements et l'impératif de transparence. La transparence, le dialogue avec les organisations de la société civile, l'inscription au budget national, le passage au parlement, nécessitent des pas de temps difficilement compressibles.

Le véritable sujet, tel que fortement souligné à Accra, est peut-être alors davantage l'amélioration de la prévisibilité des flux d'aide à moyen terme, et le respect mutuel des engagements pris par les donateurs et les bénéficiaires. Ce besoin de prévisibilité ne fait que grandir dans le contexte peu favorable de l'actuelle crise financière mondiale.