

> Fédération nationale des ONG françaises
de solidarité internationale

Réformer l'aide pour améliorer son efficacité

Document de position de Coordination SUD à
l'occasion du 2^{ème} *Forum à haut niveau sur
l'harmonisation et l'alignement de l'aide*
à Paris du 28 février au 2 mars 2005

Position prise en lien avec la Campagne « 2005 : plus d'excuses ! »



■ Résumé

Deux mois à peine après la catastrophe qui a frappé l'Asie, les principaux acteurs de l'aide publique au développement se réunissent à Paris pour discuter de son efficacité, lors du Second Forum sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide (28 février – 2 mars). Alors que les ravages de la pauvreté dans le monde provoquent l'équivalent d'un Tsunami par semaine, il est effectivement urgent pour la communauté internationale de passer de la parole aux actes et d'engager une réforme en profondeur de l'aide publique au développement.

Malheureusement, le projet de déclaration finale du Forum semble largement insuffisant pour répondre à ces enjeux. Les ONG françaises, qui ont rencontré, le 3 février, avec leurs partenaires (du Sud et du Nord), l'ensemble des bailleurs, craignent que ce Forum débouche une nouvelle fois sur de bonnes intentions bien éloignées de la réalité de la mise en œuvre de l'aide sur le terrain. Elles estiment en effet que :

L'efficacité de l'aide n'est pas d'abord un problème technique : elle ne saurait se réduire aux seules questions de procédures ou « d'harmonisation » des bailleurs. Force est de reconnaître que la dispersion de l'aide, sa non-prévisibilité, la multiplicité des procédures, des interlocuteurs et des conditionnalités sont autant de facteurs qui diminuent l'efficacité de l'aide. Mais là n'est pas l'essentiel. Ces problèmes ne sont que la conséquence d'une aide toujours conçue par la majorité des bailleurs comme au service de leurs intérêts et de leur propre vision du développement.

Dès lors, le scénario idéal de l'efficacité de l'aide présenté dans le projet de Déclaration de Paris, qui fait de l'élaboration de stratégies nationales de développement le fondement autour duquel s'alignent puis s'harmonisent les bailleurs, est peu crédible :

- La notion « d'ownership » (« appropriation »), censée légitimer les stratégies nationales de développement, est encore aujourd'hui largement fictionnelle, comme le prouve l'expérience des Cadres stratégiques de réduction de la pauvreté. Les bailleurs de fonds, et en premier lieu les institutions financières internationales, imposent toujours leurs conditionnalités économiques et déterminent peu ou prou les stratégies soi-disant « nationales » des Etats du Sud.
- L'Enfer étant pavé de bonnes intentions, le scénario risque de fonctionner à l'envers. Le risque est grand de voir d'abord les bailleurs de fonds bilatéraux s'aligner sur les principes des institutions financières internationales et leurs conditionnalités macro économiques, reléguant à la fin du processus une « appropriation » alibi de ces politiques par les pays du Sud. Dans ce contexte, une harmonisation systématique des pratiques des bailleurs réduirait encore les marges de manœuvre des gouvernements du Sud et de leurs populations dans la définition et la mise en œuvre de leur propre développement.

Pour être efficace, l'aide doit répondre aux aspirations et stratégies des populations du Sud. Dans leurs réflexions sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide, les pays riches et les institutions multilatérales doivent donc :

- partir de la réalité des dynamiques économiques, sociales, culturelles (y compris les relations hommes-femmes), écologiques et politiques nationales, qui sont si diverses qu'il est illusoire de définir un modèle unique d'aide.
- s'engager à donner les moyens et le temps aux gouvernements et parlements du Sud pour se renforcer et élaborer de véritables politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté et les inégalités, en lien étroit avec les organisations de la société civile. Ce processus est autrement plus complexe qu'un nouveau consensus basé sur la solution « miracle » applicable en tout lieu de « l'harmonisation » et nécessite une réforme en profondeur des objectifs et des modes d'attribution de l'aide publique au développement.
- S'engager à mettre en cohérence l'ensemble de leurs politiques (coopération, politique étrangère, commerciale, etc.) afin qu'elle ne contredisent pas les stratégies de réduction de la pauvreté et des inégalités définies par chaque pays.

1 Réflexions générales des ONG françaises sur l'efficacité de l'aide

1.1 – C'est d'abord à partir de ses ressources propres que l'on peut se développer, pour autant qu'elles soient rémunérées de manière équitable. Les règles du commerce international, les prix des matières premières, jouent un rôle déterminant dans les moyens qu'ont les individus comme les Etats pour assurer leur propre développement. La mise en concurrence acharnée des espaces ruraux et des industries, la pression permanente à la baisse des coûts des produits importés des pays du sud (même s'ils ne représentent qu'un part infime de la valeur finale du produit) a une responsabilité importante dans les situations de misère et de sous-développement. De même que les pressions pour saper les bases fiscales des Etats.

1.2 - Les ONG ne sont pas partie du consensus de Washington, amendé à Monterrey. Elles ne croient pas notamment que la libéralisation soit pour tous, en tous lieux et en tous temps un bienfait. Comme tout fait historique, le processus de mondialisation produit des gagnants et des perdants. Pour gérer au moins cette situation de « *win-lose* », les gouvernements devraient mettre les dispositions qui limitent le développement des inégalités et des exclusions au cœur de leurs politiques publiques. Vu la diversité des situations et les incertitudes sur les bienfaits de la libéralisation, nous refusons que les composantes des consensus de Washington/Monterrey servent de références uniques à la définition des conditionnalités qui s'imposent aux gouvernements en matière d'aide publique au développement.

La notion de « bonne gouvernance » ne doit pas recouvrir un ensemble de conditionnalités macro-économiques. La bonne gouvernance relève du processus démocratique, et signifie la capacité des Etats à incarner l'intérêt général dans le cadre de politiques « inclusives »¹ et sous le contrôle des forces sociale et politique qui composent sa société. Les ONG dénoncent en particulier les effets de la politique d'ajustement structurel et les conditionnalités économiques imposées aux pays récipiendaires. Elles demandent une évaluation de 30 ans de libéralisme sur le développement des PMA (en particulier d'Afrique).

Les ONG proposent de retenir d'autres références à partir desquelles pourront s'envisager une harmonisation, voire un alignement, des politiques et des modalités d'aide au développement :

- La première référence est constituée par la reconnaissance des droits humains tels qu'ils apparaissent dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, auxquels nous associons les « droits économiques, sociaux et culturels », qui ont été reconnus dans le Protocole additionnel de 1966. C'est la volonté de garantir l'accès de tous à ces droits qui doit guider la mise en œuvre des politiques d'aide au développement.
- La deuxième famille de références provient de notre propre expérience du partenariat et doit permettre aux acteurs les plus touchés de s'engager dans la lutte contre les maux qui les atteignent. Les pauvres ne sont pas des catégories statistiques anonymes supposés sans liens sociaux. La lutte contre la pauvreté ne peut réussir en catégorisant des individus étiquetés comme pauvres et en les considérant comme devant relever des « filets sociaux ». Il s'agit plutôt d'assurer la pleine participation sociale de ces individus leur ouvrant l'accès aux ressources et renforçant leur capacité d'action par la mise en œuvre de politiques « inclusives ». Basées au niveau individuel sur la reconnaissance de l'individu comme sujet de droits et non comme objet social, ces politiques inclusives se traduisent au niveau local, régional et national par la capacité pour nos partenaires affectés par la pauvreté à se faire entendre et être impliqués de manière significative à toutes les étapes du processus de développement.

¹ Par opposition à une approche « ciblée » de la lutte contre la pauvreté (actions spécifiquement orientées sur des groupes « pauvres »), sous forme de « filets sociaux », une approche « inclusive », tend à réinsérer les « pauvres » dans des rapports sociaux leur ouvrant l'accès aux biens, services et ressources. La Lutte contre la pauvreté ne se réduit pas à une modalité particulière d'intervention en faveur des plus démunis, elle est une manière de concevoir des modèles inclusifs de développement. Cette logique globale, visant un ensemble de population assez large, est ainsi privilégiée comme condition d'équilibre social pour que les pauvres soient partie prenante des actions et de leur bénéfices.

La lutte contre les inégalités doit être au cœur de ces politiques publiques² inclusives. La réduction des inégalités, en particulier par des politiques redistributives, n'est pas un objectif caritatif mais constitue un des moteurs essentiels de la croissance économique.

Cela s'exprime enfin, au niveau mondial, par l'existence de règles du jeu permettant à chacun - personnes, groupes et pays - d'avoir une chance de se développer.

1.3 - Dans le contexte de déséquilibre vertigineux et toujours croissant, qui caractérise notre monde, l'aide publique au développement est plus que jamais nécessaire. Mais celle-ci doit s'inscrire dans une relation entre acteurs responsables.

Cette responsabilité mutuelle doit se manifester par :

- une condamnation sans faiblesse et une lutte déterminée contre les diverses formes de corruption. Corrompus et corrupteurs doivent être tenus pour également responsables ; s'il y avait une conditionnalité à conserver, ce serait le bon usage (au profit des populations) des fonds de l'aide par les gouvernements récipiendaires ;
- une reconnaissance de la responsabilité partagée des succès comme des échecs de l'aide. Il en va ainsi de la responsabilité des agences et des experts, particulièrement lorsque l'aide a provoqué un endettement mais aussi des gouvernements et des administrations du Sud ;
- la transparence des bailleurs de fonds sur la délivrance de l'aide (sommes réellement versées, modalités de versement ...) et sur leur propre gouvernance. Ceci implique la possibilité d'évaluation systématique de leurs programmes et de leurs stratégies par les bénéficiaires, dont la société civile, ainsi que la transparence de l'information à tous les stades du processus. Cela suppose l'existence de médias spécialisés et le contrôle citoyen par des espaces d'analyse et d'information sur les finances et les politiques publiques.

1.4 - L'aide publique au développement doit cesser d'être considérée comme une charité pour devenir un acte de justice sociale à l'échelle internationale relevant de l'intérêt bien compris des uns comme des autres. La mondialisation doit inclure une solidarité financière et fiscale qui permette de redistribuer une partie des richesses produites et de soutenir les services essentiels, clés de la réussite pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

1.5 - Nous proposons que la réflexion du HLF-2 n'ignore pas la quantité et la qualité des ressources qui constituent l'APD. Ce regard doit porter sur le montant de l'aide et sur les fortes inégalités entre les efforts fournis par les différents pays de l'OCDE, sur la qualité de cette ressource, notamment sur sa prévisibilité et sur sa stabilité, sur la proportion de cette aide qui arrive à destination finale et entraîne des résultats tangibles, enfin sur sa comptabilisation et sur les tentatives nombreuses et indues d'élargir sa définition.

1.6- L'instabilité et la volatilité de l'aide réduit considérablement son efficacité et aggrave l'instabilité financière des pays bénéficiaires³. La prévisibilité et la pérennité des flux d'aide et la

² La notion de politique publique est entendue ici comme « un programme d'action gouvernemental, sur le territoire d'un Etat, s'appuyant sur une recherche de compromis entre intérêts divergents. Ces compromis sont le produit d'une médiation entre des forces sociales et des groupes d'acteurs qui s'affrontent et qui négocient les principes nécessaires aux arbitrages et aux décisions ». Cela suppose une demande de réforme adressée à l'Etat et renvoie à la pluralité des acteurs et à la démocratie vue comme une construction de « coalitions de causes », en opposition à une « bonne gouvernance » dépolitisée.

³ La volatilité de l'APD est, pour les pays en développement, en moyenne quatre fois supérieure à celle de leur PNB. Cette volatilité provient des procédures budgétaires annuelles des donateurs, des changements dans leurs priorités (économiques, géopolitiques et de coopération au développement), des délais administratifs de décision et de mise en œuvre ainsi que le jeu des conditionnalités. Cette volatilité est d'autant plus forte que le pays est pauvre. Dans de nombreux cas les pays récipiendaires sont ainsi prisonniers de l'enchaînement cumulatif d'effets négatifs, réduisant d'autant leur capacité d'absorption : faute de ressources stables et prévisibles, ils ne peuvent entreprendre les investissements physiques et humains nécessaires à la réduction de la pauvreté et des inégalités. L'aide qui leur

tenue des engagements de la part des bailleurs sont nécessaires à toute stratégie de développement efficace. La question de la prédictibilité/prévisibilité de l'aide est essentielle et doit être assurée sur une période suffisamment longue pour soutenir de réelles dynamiques de développement.

Afin d'améliorer l'efficacité de l'APD, la communauté des bailleurs doit ainsi développer de nouveaux mécanismes de financement du développement qui puissent générer une ressource financière à la fois totalement concessionnelle (dons), stable et prévisible pour financer sur le long terme, les dépenses récurrentes de fonctionnement des secteurs sociaux fondamentaux et le financement de certains biens publics, comme par exemple la recherche médicale sur les pandémies. Un système de taxations internationales pourrait générer ce type de ressource.

1.7- A Monterrey, la communauté internationale s'est accordée sur la nécessité de réformer les instruments de l'aide pour la rendre plus efficace. Mais les réflexions menées par les bailleurs de fonds au sein des IFI ou du CAD/OCDE sur les différents instruments de l'aide (prêts/dons, aide projet/aide budgétaire ...) semblent une nouvelle fois déboucher sur un nouveau paradigme, phénomène récurrent en matière de politique de coopération au développement. Il est nécessaire dans ce contexte de mener une entreprise de «dé-technicisation» du discours sur le développement et la coopération internationale afin de clarifier les notions d'efficacité et du développement : efficacité pour qui, selon quels critères et qui en décide ?

S'il y a une leçon à tirer des échecs des précédents consensus sur le développement, c'est qu'une APD efficace doit s'inscrire dans les réalités locales, qui renvoient aux dynamiques économiques, sociales et politiques de chaque pays. Ce type de réflexion doit donc prendre en compte la très grande diversité des contextes de la mise en œuvre de l'APD. L'APD doit venir en soutien des politiques nationales, y compris en contribuant au renforcement des capacités locales d'élaboration des politiques et de gestion publiques, et jouer un effet levier sur les ressources domestiques. La réflexion sur les instruments doit partir des besoins locaux en matière de financement externe du développement et comparer les coûts et les avantages des différents circuits nationaux ou internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux, économiques (prêts) ou sociaux (dons). Une meilleure appréciation des avantages respectifs est nécessaire à la construction de partenariats instrumentaux plus efficaces.

De même, quelle que soit la mobilisation quantitative des bailleurs de fonds, aucun des OMD ne pourra être atteint si, qualitativement, les démarches d'aide ne posent pas systématiquement en préalable les situations différentes vécues, dans toutes les circonstances et à tous les âges de la vie, par les femmes et les hommes. Une démarche sexo-spécifique devrait donc précéder et accompagner toute analyse des besoins, toute élaboration de politiques et de programmes, ainsi que leur suivi et leur évaluation. Faute de quoi l'aide aurait toutes les chances de ne pas être adaptée aux besoins et potentialités de la totalité des populations et, donc, d'être inefficace.

1.9 - Enfin, les ONG souhaitent que le nouvel engouement pour le «partenariat», concept cher à la plupart des acteurs non gouvernementaux, ne s'arrête pas aux relations intergouvernementales, mais devienne une règle dans la construction des actions de coopération. Il nous semble qu'il est temps d'appeler à une mobilisation générale des acteurs économiques, sociaux et territoriaux contre la pauvreté et les inégalités et contre la dégradation des ressources de la planète et de concevoir aussi l'APD comme un levier permettant de mobiliser des énergies, des compétences et des moyens autrement plus importants que les quelques millièmes de PNB qui sont inscrits dans les registres du CAD.

En particulier, les organisations des sociétés civiles doivent être associées à l'élaboration et la mise en œuvre de la coopération au développement à travers des processus réellement participatifs⁴ et non

parvient est alors dépensée dans un environnement moins favorable et voit son efficacité diminuée. Ce qui, *in fine*, contribue encore à réduire son montant.

⁴ Pour être qualifié de « participatif » un processus doit répondre à toute une série de critères minimaux : des finalités et des règles du jeu claires (consultation ou négociation ? recueil de l'analyse des populations sur leur situation ou sur des propositions d'action ?) ; des procédures claires, réalistes et cohérentes avec les finalités (en terme de temps, des personnes consultées, d'information préalable et de mode d'animation) ; mode de sélection des personnes et des organisations mobilisées transparent et laissant le choix aux acteurs sociaux de leurs représentants ; les acteurs sociaux sont informés suffisamment à l'avance des enjeux et ordre du jour pour préparer leurs analyses et consulter

pas des simulations de consultation, comme cela est bien souvent le cas. De même, la coopération entre les organisations de la société civile du Nord et du Sud, et le renforcement massif des capacités de celles-ci, doivent être appuyées.

2 Le processus d'harmonisation et d'alignement de l'aide

■ Le postulat de l'incohérence comme source de l'inefficacité

L'objectif affiché du processus d'harmonisation et d'alignement, tel qu'il est proposé par le CAD/OCDE et les IFI, est de lutter contre la dispersion de l'aide afin d'améliorer son efficacité. Cette « dispersion » de l'aide s'avère effectivement contre-productive dans certains contextes, en soumettant les administrations des Etats récipiendaires à une multitude de procédures et de conditionnalités différentes. Cette situation entraîne des surcoûts et engorge des administrations, qui consacrent alors l'essentiel de leur temps à négocier avec les bailleurs. De même, l'absence totale de cohérence d'action entre les différents bailleurs de fonds ou de lien avec les politiques publiques nationales peut également avoir un effet négatif sur l'impact global de l'aide.

Cependant, ce diagnostic est à nuancer selon les contextes nationaux, qui sont extrêmement divers. Pour un pays doté de politiques publiques clairement explicitées, par exemple, la pluralité des bailleurs de fonds, lorsqu'elle n'est pas excessive, permet à l'Etat de poursuivre une véritable stratégie nationale, sans passer par un cadre unique contrôlé de facto par les IFI. L'inverse peut également être vrai. Un Etat relativement faible peut jouer de la diversité et de la concurrence entre bailleurs de fonds pour préserver une marge d'autonomie dans leur stratégie de développement.

Par ailleurs, l'expérience montre que même dans un cadre très cohérent au niveau des politiques « théoriques », l'aide peut être très fortement gaspillée et inefficace car elle est employée dans des projets et des programmes mal conçus, mal gérés et mal suivis. Dans une réflexion sur l'efficacité de l'aide, la question des outils et des procédures est donc toute aussi importante que celle des cadres politico-stratégiques. Plus largement, les facteurs qui limitent l'efficacité de l'aide sont à la fois multiples, profonds et variables selon les contextes nationaux (voir nos « Réflexions générales sur l'efficacité de l'aide »). Faire de l'harmonisation et l'alignement des bailleurs la principale réponse à l'inefficacité de l'aide est donc tout à fait discutable.

Contrairement à la présentation qui en est faite, ce débat sur l'harmonisation/alignement de l'aide est donc loin de se cantonner au terrain technique. Derrière le postulat d'une inefficacité de l'aide due à l'absence de cohérence entre les bailleurs de fonds, se cache également des enjeux de pouvoir et de vision du développement. La question centrale, éludée par les IFI, porte moins sur le processus d'harmonisation en soi, qui dans certaines conditions peut effectivement favoriser le développement de véritables stratégies nationales, que sur les finalités du processus actuel : alignement des bailleurs selon quelles modalités, sur quelle politique, au profit de quelles institutions et harmonisation sur quelles procédures (et donc sur quelles conditionnalités) ? Ou pour poser la question autrement, dans quelle mesure le processus d'harmonisation/alignement actuel modifie-t-il les rapports de pouvoir entre bailleurs et récipiendaires, et appuie-t-il ou au contraire dégrade-t-il « l'ownership » des pays « partenaires » ?

■ Le paradigme de l'harmonisation/alignement : la pyramide de l'efficacité de l'aide

Après avoir pris acte de l'échec du modèle de l'ajustement structurel qu'elles avaient prôné, les IFI, et à leur suite de nombreux bailleurs bilatéraux, ont promu un nouveau modèle de développement censé

leurs membres (et donc du temps et des moyens pour le faire) ; les acteurs sociaux peuvent mobiliser leur expertise propre ; l'animation et la synthèse des débats sont réalisés par des personnalités indépendantes, et les conclusions de chacune des étapes rendues publiques.

résoudre le problème de «l'inefficacité» de l'aide : le «modèle de développement intégré»⁵. Ce modèle s'appuie essentiellement sur les approches-programmes⁶ et les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DRSP). Ces nouvelles modalités de mise en œuvre de l'aide sont censées renforcer «l'*ownership*» (la prise en charge nationale des politiques de développement), réduire le coût de l'aide ou améliorer le dialogue entre les bailleurs et les bénéficiaires sur les politiques sectorielles. La conférence de Monterrey a entériné cette évolution, en liant l'augmentation de l'aide à une réforme de ses instruments dans ce sens.

Les IFI encouragent aujourd'hui l'ensemble des agences de coopération à lier leur assistance aux DSRP, puisque la pré-condition du succès du «modèle de développement intégré» est l'harmonisation des pratiques de l'ensemble des bailleurs de fonds et leur alignement sur ces cadres communs. La Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide, adoptée en 2003, s'inscrit justement dans la mise en œuvre des orientations de Monterrey. Dans cette Déclaration, les bailleurs de fonds se sont engagés à aligner leur APD sur les stratégies nationales des pays «partenaires», à harmoniser leurs politiques et procédures et mettre en œuvre toute une série de «bonnes pratiques» pour améliorer l'efficacité de l'aide. Le second Forum à haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement (Paris, 28 mars – 2 février 2005) doit marquer une étape supplémentaire dans ce processus, en obtenant des engagements concrets, assortis d'objectifs et d'indicateurs de résultat, de la part des bailleurs et des pays «partenaires»⁷. Toute une série d'expériences pilotes a été également développée sur le terrain, à travers l'élaboration de «plans d'action d'harmonisation» dans plusieurs pays⁸.

Le CAD présente l'harmonisation/alignement comme un processus en trois phases visant à améliorer l'efficacité de l'aide⁹. Ce processus est présenté sous forme d'une pyramide logique à trois étages : 1) *Ownership* (élaboration de stratégies nationales de type DSRP) ; 2) Alignement des bailleurs sur ces «stratégies nationales» et 3) Harmonisation des procédures des bailleurs. «La pyramide peut être lue du haut vers la bas : les partenaires commencent par élaborer leur stratégie pour atteindre leurs objectifs de développement ; ensuite les bailleurs les soutiennent en alignant leur assistance sur ces stratégies ; et enfin, en complément, les bailleurs coopèrent entre eux pour établir des procédures communes, les simplifier et échanger de l'information»¹⁰.

Il n'est donc plus question pour les IFI et les bailleurs bilatéraux impliqués d'interroger la pertinence du modèle de développement et les «bonnes politiques» entérinées à Monterrey, mais de se concentrer sur leur mise en œuvre opérationnelle. L'*ownership* étant une réalité, à travers en particulier l'élaboration des DSRP, et l'harmonisation/alignement la solution, le principal objectif des Déclarations de Rome et de Paris est d'améliorer l'alignement des bailleurs et l'harmonisation de leurs procédures.

⁵ Ce «modèle de développement intégré» est une construction à partir de trois initiatives: le «Nouveau partenariat» formulé en 1996 par le CAD ; le Cadre de développement intégré de la Banque mondiale (1998) et finalement, les stratégies de réduction de la pauvreté des Institutions de Bretton Woods (1999). Ce modèle s'appuie sur le rapport du CAD de 1996, «*Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle*», qui se veut un tournant dans les pratiques d'APD.

⁶ Pour remédier à l'inefficacité supposée de l'aide-projet, les approches-programmes doivent soutenir les programmes gouvernementaux de réduction de la pauvreté, en coordonnant le soutien extérieur et les programmes sectoriels gérés par les pouvoirs publics dans les domaines de la santé, de l'agriculture ou de l'éducation (SWAPs ou approches sectorielles), ou en affectant des ressources aux budgets nationaux des gouvernements (aide budgétaire). Les DSRP, qui établissent ces priorités nationales en matière de réduction de la pauvreté, sont donc au centre de tout le processus.

⁷ Entre-temps, la Déclaration de Rome a été complétée par celle de Marrakech où les bailleurs se sont engagés à accompagner le processus d'harmonisation par le développement d'une approche en terme d'objectifs et résultats. Les bailleurs ont par ailleurs poursuivi leur travaux sur l'harmonisation et l'alignement au sein du groupe de travail du CAD/OCDE sur «l'efficacité de l'aide et les pratiques des donneurs»

⁸ En janvier 2005, huit «plans d'actions sur l'harmonisation» avaient été adoptés: Cambodge, Népal, Nicaragua, Niger, Rwanda, Tanzanie, Vietnam et Zambie. Neuf autres étaient en cours d'élaboration : Rép. Dominicaine, Ethiopie, Serbie, Bangladesh, Bolivie, Fidji, Kenya, Kirgystan, et Mongolie. En tout, environ une soixantaine de pays «partenaires» et une quarantaine de bailleurs étaient impliqués dans des activités en lien avec le processus d'harmonisation et d'alignement. Ce qui veut dire que ce processus est également appliqué à des pays n'ayant pas adopté de DSRP (34 DSRP en cours d'exécution en fin 2004).

⁹ DAC/OECD, *Draft Report on Aid Effectiveness for the Second High -Level Forum* janvier 2005, p.15.

¹⁰ *Idem*. Le CAD va même jusqu'à admettre dans ce document que de toute façon l'harmonisation/alignement est un processus vertueux en soi et que même si les conditions de l'*ownership* ne sont pas remplies, celui contribuera de toute manière à l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

■ La fiction de l'*ownership* : conditions d'élaboration des stratégies nationales

La première phase du processus, « l'*ownership* » fait office d'axiome dans le discours des bailleurs sur l'harmonisation. Tout au plus peut-on discuter des engagements des gouvernements « partenaires » à accroître leurs efforts pour l'améliorer¹¹. Le problème est que ce scénario « pyramidal » idéal relève très largement de la fiction. Ce discours sur « l'*ownership* » est aux antipodes de ce qui se passe sur le terrain. Dans la pratique, le processus des DSRP reste très largement contrôlé par les IFI, même s'il convient d'apporter des nuances selon les différents contextes nationaux¹².

Les conseils de la Banque mondiale et du FMI sont en effet chargés in fine d'approuver les DSRP. Par un « effet miroir », les gouvernements des pays récipiendaires adoptent donc des stratégies qu'ils savent susceptibles de recevoir l'agrément des conseils de la Banque mondiale et du FMI. Le plus souvent, la participation gouvernementale se limite à celle de hauts fonctionnaires du ministère des finances, du secrétariat des CRSP et de la Banque centrale chargés d'élaborer les DSRP avec les experts dépêchés par les IFIs¹³. La participation des différents acteurs qui composent la société civile à l'élaboration des politiques publiques reste également très faible.

En règle générale, loin de favoriser l'émergence de politiques publiques autonomes dans les domaines économique et social, les DSRP ont un contenu économique largement déterminé par la Facilité de réduction de la pauvreté et de croissance (FRPC), nouveau cadre des conditionnalités économiques du FMI (ciblage sur la stabilité macro-économique, privatisations, libéralisation du commerce et réduction de la dépendance à l'aide aux dépens de la redistribution et de la réduction des inégalités), qui ne fait pratiquement l'objet d'aucun débat public¹⁴. De même, l'imposition de conditionnalités à travers l'indicateur de qualité politique et institutionnelle (CPIA)¹⁵, élaboré par la Banque mondiale, contredit les intentions affichées par le processus des DSRP, de stratégies adaptées à chaque pays et élaborées de façon participative. Dans de telles conditions, la sincérité des bailleurs à respecter les choix des pays récipiendaires peut être légitimement questionnée.

■ Les nouvelles modalités d'imposition des conditionnalités : le triptyque « bonne gouvernance », harmonisation et sélectivité

L'élaboration et « l'appropriation » des DSRP apparaissent aussi comme des moyens par lesquels le pouvoir des donateurs, et au premier rang desquels les IFI, s'exerce. Les initiatives visant à regrouper les ressources dans des approches-programmes et à améliorer l'harmonisation des politiques et des pratiques des donateurs, dans une perspective de soutien des DSRP, peuvent être comprises comme des instruments permettant aux donateurs d'exercer un contrôle soutenu sur le processus de développement des pays bénéficiaires. Dans la plupart des cas, les conditionnalités restent déterminantes, qu'il s'agisse des approches sectorielles ou de l'aide budgétaire. Ces conditions imposées par le poids de la coordination des bailleurs, vont au-delà des habituelles politiques

¹¹ « *Projet de Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* », 7 février 2005 : dans la Déclaration de Paris, l'élaboration et la mise en œuvre des « stratégies nationales » sont renvoyées à la seule responsabilité des gouvernements du Sud. Aucun engagement n'est demandé aux bailleurs, mis à part un appui en aval du processus, par leur coordination.

¹² Plate-forme Dette et Développement, « A perpétuité ? Les pays pauvres toujours prisonniers de la chaîne de la dette », in Rapport 2003 – *La dette face à la démocratie*, mars 2004, pp. 11-24.

¹³ Dans un important rapport d'analyse paru en 2004, le Bureau d'évaluation indépendant du FMI concluait que le processus d'élaboration des DSRPs n'avait pas réussi à favoriser autant qu'il pouvait l'*ownership* des pays bénéficiaires. Le même rapport concluait qu'en règle générale, le personnel du FMI n'informait pas activement les intervenants locaux du débat d'orientation sur les enjeux macroéconomiques au cours du processus d'élaboration des DSRPs (étude disponible à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/prspgrgf/eng/index.htm>)

¹⁴ CIDSE, « *CSRP : les leçons que l'on en retire. Recommandations à la Banque mondiale, au FMI et aux bailleurs de fonds pour la deuxième génération de DSRP* », avril 2004 et Afrodad & Christian Aid, *Owning the loan – Poor countries and the MDGs*, mars 2004.

¹⁵ Country Policy and Institutional Assessment – Voir Nancy Alexander "Judge and Jury: the World Bank's scorecard for borrowing governments", in Social Watch, *Report 2004: Fear and Want*, 2004, pp. 17-23.

macroéconomiques, s’immiscent dans les zones de gouvernance et risquent de miner l’autonomie et les avantages déjà limités des DSRP¹⁶.

L’influence omniprésente du FMI et de la Banque mondiale sur les politiques des bailleurs, par l’intermédiaire du soutien budgétaire pour les DSRP (et parfois pour les approches sectorielles) apparaît de façon évidente dans l’élaboration des indicateurs. Ces institutions définissent en grande partie pour les autres bailleurs la conceptualisation, l’analyse et la « certification » de ce qui peut être considéré comme un bon choix en matière de politique de développement. Ce pouvoir de prescription est d’autant plus important qu’il s’appuie sur un triptyque, au cœur de l’action des bailleurs pour améliorer l’efficacité de l’aide et qui constitue de facto de nouvelles modalités d’imposition des conditionnalités économiques : la notion de « bonne gouvernance », la sélectivité de l’allocation de l’aide à partir de ces critères et l’harmonisation de l’ensemble des bailleurs sur ces critères.

La notion de « bonne gouvernance », qui est au cœur des nouvelles conditionnalités des IFI, à la fois réduit la dimension de la gouvernance à la bonne gestion des affaires publiques et à l’application des « bonnes politiques » économiques et dans le même temps, permet aux IFI de s’ingérer dans un champ plus large de politiques nationales¹⁷. De fait, en matière de santé, les politiques encouragées par les IFI de privatisation de l’offre de soins et de mise en place de politiques de recouvrements des coûts, par la tarification génèrent une exclusion qui touche de plein fouet les personnes les plus démunies économiquement et donc les plus vulnérables.

Les approches – programmes permettent ainsi aux donateurs de travailler avec les gouvernements à l’élaboration de plans de travail détaillés, de matrices politiques ou cadres d’évaluation du rendement sur le vaste éventail abordé à travers le concept de « bonne gouvernance ». Cette notion est assortie d’indicateurs de performance (CPIA de la Banque mondiale...) couplés à une politique de « sélectivité ». Dans ce contexte, l’harmonisation et l’alignement des bailleurs sur ces cadres et critères communs sont de puissants moyens de renforcement de ces nouvelles modalités de conditionnalité

■ Limites et dangers du processus d’harmonisation et alignement de l’aide

La pyramide de l’efficacité de l’aide repose donc largement sur un scénario fictionnel mettant en relation des acteurs libres disposant des mêmes capacités d’action et de décisions, occultant ainsi les enjeux de pouvoir et la profonde asymétrie du régime de l’aide.

¹⁶ Cf. Foster P. et Tomlinson B. , « A table ou au fourneau ? Nouvelles stratégies d’aide de l’ACDI, prise en charge locale et conditionnalité de l’aide », CCIC/Halifax Initiative ; septembre 2004 : « Les conditionnalités dans le contexte des approches-programmes sont considérées comme totalement différentes des anciennes conditionnalités en ce que les « engagements » et « déclencheurs » des gouvernements sont censés avoir leur origine dans les DSRP. Les bailleurs et les bénéficiaires sont censés s’entendre sur les transferts de ressources grâce au dialogue politique. Par conséquent, l’approche – programme permet aux donateurs de participer au dialogue sur un éventail de questions beaucoup plus large que sur l’approche – projet, qu’il s’agisse de fournir de l’aide applicable à un secteur de base comme à la santé ou à l’éducation ou à un cadre macro-économique ou institutionnel élargi pour l’exécution du budget du DSRP ». Comme le montre les auteurs, certaines agences de Coopération, comme l’agence canadienne (ACDI) admettent dans leurs documents que « l’approche-programme implique une participation élevée des donateurs dans l’élaboration des projets et par conséquent une certaine perte de souveraineté de la part [de l’Etat bénéficiaire] » (Guide d’introduction aux approches-programmes, ACDI, sept. 2003)

¹⁷ *Reality of Aid*, Rapport 2004, « Pour une gouvernance démocratique du régime de l’aide » : Les bailleurs conçoivent cette notion de « bonne gouvernance » de manière restrictive, en se focalisant sur la bonne gestion des affaires publiques (dans le sens d’une bonne gestion technique des ressources gouvernementales), oubliant par ailleurs que celle-ci relève d’abord de la mise en place de processus démocratiques. Bien évidemment, les bailleurs sont au cœur de l’élaboration des critères et du contrôle de la « bonne gouvernance » des Etats « partenaires ». Cette approche exonère également les pays du Nord, leurs entreprises et leur secteur bancaire de toute responsabilité dans la mauvaise gestion des ressources publiques. Certaines ONG ont baptisé ce nouveau paradigme de la bonne gouvernance - le « Post consensus de Washington » - car il constitue un nouveau cadre de mise en place de conditionnalités et d’imposition des politiques macro économiques par les IFI. Or la bonne gouvernance ne saurait être imposée mécaniquement par les bailleurs. Elle procède des réalités socio-politiques, des rapports de force et de l’exercice des droits dans les sociétés. Elle accompagne plus qu’elle ne précède le processus de développement.

a) L'harmonisation sans « ownership » : le renforcement du poids des bailleurs et des conditionnalités

Comme le reconnaît le CAD, la pyramide sur l'efficacité de l'aide peut également se lire du bas vers le haut : les bailleurs se coordonnent et harmonisent leurs pratiques pour d'autant mieux peser sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques nationales. La conditionnalité est très puissante lorsqu'elle est imposée de manière collective et dans ce cadre, l'alignement et l'harmonisation accroissent le pouvoir des bailleurs, dans une relation donateurs - bénéficiaires déjà très asymétrique. Quelle sera en effet la marge de manœuvre et de « dialogue » d'un pays « partenaire » face à un cartel de donateurs alignés sur un cadre commun ? Par ailleurs, l'expérience montre que dans ces cadres multilatéraux, les procédures « s'harmonisent » sur celles des IFI et de leurs indicateurs macro économiques, plutôt que sur des indicateurs plus ouverts.

Une méthode efficace pour évaluer la réalité de cet « ownership » tant mis en avant est d'analyser la pratique des bailleurs lorsqu'un pays est jugé par les IFI comme ayant « failli » à ses engagements envers elles, en particulier pour n'avoir pas mis en œuvre une réforme controversée sur le plan national. Sur ce point, certaines études indiquent que « le défaut par le gouvernement bénéficiaire de répondre aux conditions de versement de l'aide est apparu comme le plus important facteur des délais de décaissement »¹⁸, même si une partie de ces suspensions de versement de l'aide est légitime (détournement des fonds ...).

Au vu de la réalité de « l'ownership », ou plutôt des conditions permettant l'élaboration de manière souveraine et démocratique de politiques publiques, cette lecture de la pyramide du bas vers le haut semble la plus réaliste dans la grande majorité des cas. Les IFI, qui sont au centre de ce processus, voient ainsi leur pouvoir de prescription et de contrôle sur les politiques publiques nationales considérablement renforcé.

De même, la Déclaration de Paris promeut, de manière incantatoire, le « renforcement de capacités » des gouvernements du Sud, sans en analyser les obstacles et surtout les délais nécessaires pour atteindre un niveau permettant une réelle « appropriation » du processus.

b) La technicisation et la dépolitisation des enjeux

L'approche actuelle de la « bonne gouvernance », au sens de la bonne gestion administrative, des stratégies de développement, et de l'harmonisation, se présente comme a-politique et tend à enfermer le débat dans des considérations techniques et à dépolitiser les questions de la pauvreté et des inégalités sociales : « les donateurs dépolitisent le processus national d'élaboration des politiques en négociant avec les gouvernements des politiques standardisées et apparemment techniques dont on suppose qu'elles font l'objet d'un consensus politique »¹⁹. Les choix que doivent faire les gouvernements pour se conformer aux réformes requises, en court-circuitant tout débat interne, risquent d'épouser les orientations prônées par les bailleurs de fonds qui se présentent comme un front homogène.

c) L'affaiblissement des acteurs « hétérodoxes » de la coopération

Par ailleurs, si tous les bailleurs s'intègrent dans des cadres uniques, contrôlés de facto par les IFI et imposant un nouveau consensus sur le développement, cela met fin au soutien d'approches « hétérodoxes » du développement, soutenues par certaines agences de Coopération. L'ensemble des agences de Coopération seraient sommées de s'inscrire dans un modèle unique de développement et de renoncer ainsi à reconnaître qu'il y a toujours eu et qu'il devrait toujours y avoir pluralité d'orientations et d'objectifs et donc place aux débats et arbitrage politique sur les grands enjeux et stratégies du développement. L'existence d'agences bilatérales « autonomes » apparaît comme un moyen institutionnel précieux permettant de susciter des débats, des réflexions et des politiques qui ne pourraient venir d'aucune autre instance.

¹⁸ Groupe de travail sur l'appui budgétaire, PSA, 2000, p. 65..

¹⁹ Foster P. et Tomlinson B., *op. cit.*, p. 17.

■ Pour une approche au cas par cas plutôt qu'un nouveau « consensus » sur l'harmonisation de l'aide

La question centrale, n'est donc pas en soi d'interroger les vertus d'une « harmonisation » ou plus précisément d'une mise en cohérence de l'action des bailleurs mais le contexte dans lequel le processus présenté s'inscrit et quelles en seront les implications sur l'élaboration et le contrôle des politiques de développement. Evidemment les ONG ne peuvent que souscrire aux bons et généreux principes inscrits dans les Déclarations de Rome et de Paris (« *ownership* », de l'aide, transparence mutuelle...) et encourager les bailleurs à les mettre en oeuvre. Mais il n'est pas réaliste, de se contenter d'une lecture littérale du projet de Déclaration de Paris.

Le problème de dispersion de l'aide est réel, mais ne constitue pas le facteur principal de sa faible efficacité. Cette variable peut rentrer en compte, voire s'avérer déterminante dans certains contextes, mais le problème global de l'inefficacité de l'aide est autrement plus complexe et profond (voir « Réflexions générales sur l'efficacité de l'aide » - paragraphe 1 de cette note). Une véritable solution passe par une réforme du cadre global de la coopération au développement et des modalités de sa mise en oeuvre.

Les ONG ne sont pas opposées au principe de l'harmonisation, mais soulignent la nécessité d'assurer un équilibre entre les besoins d'harmonisation et de coordination des bailleurs, d'autonomie des pays partenaires dans l'élaboration et la mise en oeuvre de leurs politiques publiques, et de maintien d'une pluralité d'acteurs de la coopération.

- Renforcement des Etats et élaboration de politiques publiques « inclusives » :

L'essentiel, pour une bonne coordination des aides, c'est l'existence d'une politique nationale cohérente, qui suppose un renforcement des Etats, dans le cadre d'un débat parlementaire structuré et d'un dialogue avec les sociétés civiles et les organisations locales. L'expérience montre que la coordination des bailleurs se fait alors d'elle-même, sous l'impulsion du gouvernement.

Pour les ONG, la « bonne gouvernance » se définit comme la capacité des Etats à prendre en compte l'intérêt commun, dans le cadre de politiques « inclusives » et transparentes, autrement dit : démocratiques. En ce sens, elle doit constituer la condition sine qua non de la légitimité et de « l'appropriation » des politiques de développement. Appuyer la « gouvernance » suppose de donner une priorité simultanée au renforcement institutionnel des administrations publiques et des parlements et au renforcement des organisations de « base » de la société civile, tout en encourageant des espaces de dialogue et de concertation pour la co-production de politiques appropriées. La construction de stratégies nationales est un processus complexe qui nécessite beaucoup plus de temps et de moyens que ne le permettent les actuels processus d'élaboration des DSRP.

A court terme, cela passe par une réforme en profondeur du processus des DSRP. De nombreuses évaluations des DSRP, tant par des organisations de la société civile que par les organismes d'évaluation internes de la Banque mondiale et du FMI, ont déjà identifié nombre d'évolutions nécessaires²⁰. Il s'agit désormais, en impliquant l'ensemble des parties prenantes, y compris la société civile, d'en tirer les leçons dans la pratique. La nouvelle génération de DSRP doit être l'occasion de mettre en oeuvre de telles mesures. En particulier, il apparaît clairement que les DSRP sont perçus par les gouvernements récipiendaires comme une nouvelle formalité des bailleurs, qui se surajoute parfois (comme au Sénégal) à des processus nationaux d'élaboration de politiques de développement à moyen-terme. Dans ce type de cas, les DSRP doivent s'inscrire et non pas se superposer à ces processus. Là où les gouvernements se montrent incapables de gérer un processus réellement participatif, les DSRP devraient être élaborés dans le cadre de véritables forums locaux et nationaux, associant l'ensemble des parties prenantes (gouvernement, parlementaires, collectivités locales, organisation de la société civile, bailleurs de fonds...). L'élaboration des conditionnalités devrait se faire

²⁰ CIDSE & Caritas Internationalis, *Le théâtre des CSRP - l'élaboration en coulisses de la politique et l'avenir du processus des CSRP*, décembre 2004 ; IEO (2004), 'Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)', Washington; OED (2004), 'The Poverty Reduction Strategy Initiative - an Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003', Washington.

à partir de ce cadre (et non l'inverse), dans une négociation ouverte entre les différentes parties prenantes et les bailleurs. Enfin, ces processus d'élaboration et de mise en œuvre des DSRP devraient être mis en adéquation avec les temporalités nécessaires à ce genre de processus, et donc s'étaler sur des périodes beaucoup plus longues, avec des moyens financiers de « renforcement des capacités » à l'appui.

- Réformer la coopération au développement pour améliorer l'efficacité de l'aide :

Plus largement, il est nécessaire d'adapter les outils et les méthodes de la coopération au développement aux contextes nationaux et d'améliorer la qualité intrinsèque des projets et programmes. Cela passe par :

- Une meilleure gouvernance des agences de coopération et des IFI, avec en particulier des évaluations indépendantes sur l'efficacité des bailleurs de fonds, et une meilleure participation des gouvernements et populations bénéficiaires dans les instances de décision. Cela nécessite une réforme en profondeur des IFI. Les procédures de suspension de l'aide, en cas de défaillance du bénéficiaire (détournements...), devraient également être prises dans des enceintes plus larges, associant l'ensemble des parties prenantes.
- L'évaluation systématique des impacts des programmes et projets et de leur qualité ainsi que celle des agences d'exécution (y compris les ONG)
- Une meilleure évaluation de l'avantage comparatif des différents circuits de financement du développement (don/prêts, public/ONG, nationaux/internationaux...)

-la mise en cohérence des acteurs du développement pour appuyer les dynamiques nationales et locales :

Il est malgré tout important de poursuivre la réflexion sur la mise en cohérence de l'aide et le renforcement de la complémentarité entre bailleurs pour appuyer les politiques sectorielles des Etats du Sud et répondre aux problèmes de surcoût ou d'engorgement des administrations des Etats bénéficiaires.

Actuellement, le principe « d'ownership » a davantage de chances d'être mis en œuvre dans un contexte de diversité d'acteurs, d'approches du développement, de mécanismes se penchant sur les problèmes fondamentaux du développement, que dans un nouveau consensus global qui placerait les IFI et leur conception du développement au centre d'un processus unique. La mise en cohérence de l'action des bailleurs, tout en préservant une certaine diversité d'approches et d'acteurs, constitue le meilleur garant de l'autonomie des gouvernements du Sud.

Ces réflexions sur la coordination doivent partir des réalités locales et nationales, y compris en développant des formules innovantes, comme des fonds associant les gouvernements du Sud, les bailleurs, les parlements, les OSC locales et les OSC du Nord. Cela peut même aller jusqu'à l'élaboration de « plan d'action sur l'harmonisation » des bailleurs, mais uniquement lorsque l'Etat est réellement en capacité d'élaborer sa propre stratégie nationale et de la faire valoir face au bailleur.

Rédaction du document et contact

Régis Mabilais, chargé de mission pour la Commission APD de Coordination SUD,
Tél. direct : 01 44 72 87 13 ■ e-mail : apd@coordinationsud.org

- ⇒ **Retrouvez nos rapports et toutes les informations sur notre site Internet portail des ONG françaises, www.coordinationsud.org.**

 - ⇒ **Coordination SUD, fédération nationale des ONG françaises de solidarité internationale.**
-

Coordination SUD regroupe la grande majorité des associations (plus d'une centaine aujourd'hui) agissant dans les domaines de l'action d'urgence, la réhabilitation, le développement dans les pays du Sud ainsi que dans l'éducation des citoyens français sur les questions de développement et du plaidoyer international. Outre les ONG adhérentes directes, six collectifs constituent Coordination SUD : Clong Volontariat, Cnajep, Coordination d'Agen, Crid, Forim et Groupe initiatives.

Coordination SUD assure une double mission d'appui et de renforcement des ONG françaises (information, formation, outils de renforcement de la qualité des actions, etc.) ainsi que de représentation et promotion des valeurs et positions des ONG auprès des institutions publiques ou privées en France et à l'étranger (pouvoirs publics français, Union européenne, organisations internationales, etc.).

Coordination SUD est membre de la coalition « 2005 : plus d'excuses ! ». Forte de son expertise sur l'aide publique au développement, elle est chargée d'organiser le colloque « Réformer l'aide pour financer le développement » du 1^{er} mars à Paris, deuxième temps fort de l'Action mondiale contre la pauvreté.