

La Déclaration de Paris et son application

La communauté internationale, et plus particulièrement les pays donateurs occidentaux regroupés au sein de l'OCDE, s'emploient actuellement à mettre en œuvre la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cet accord conclu en mars 2005 représente le premier point culminant d'un processus de plusieurs années qui a progressivement focalisé l'attention de la coopération au développement sur la question de l'efficacité. Son adoption a permis de placer ce thème au centre des préoccupations de la communauté internationale, par-delà les structures de l'OCDE, afin d'apporter des réponses appropriées aux questions de développement durable. Le sommet d'Accra, en septembre 2008, montrera les progrès réalisés à ce jour par les signataires dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.



Dans les pays d'Afrique subsaharienne, l'aide occidentale au développement n'a obtenu jusqu'ici que des succès modestes malgré les importants montants alloués. C'est pourquoi l'objectif de la Déclaration de Paris est d'améliorer de manière ciblée l'efficacité de la coopération dans des pays comme la Sierra Leone (en illustration). Photo: Keystone

Pourquoi débattre aujourd'hui de l'efficacité?

De nombreuses raisons conduisent à s'interroger précisément maintenant sur l'efficacité de la coopération au développement. Les lendemains de la guerre froide ont été empreints d'un grand optimisme: la fin de la confrontation bipolaire allait permettre de libérer l'aide internationale – et donc les objectifs de développement, comme la réduction durable des différents aspects de la pauvreté – de toute instrumentalisation politique. L'histoire semblait offrir à la coopération la chance d'adopter des approches équilibrées basées sur les principes du partenariat et de contribuer ainsi à un développement durable au niveau mondial. Pour différentes raisons, ces espoirs ne se sont pas réalisés jusqu'ici. La communauté internationale continue d'élaborer des stratégies politiques pragmatiques qui doivent l'aider à atteindre ce but.

Lorsque la politique de développement n'a plus été dominée par l'idéologie de la guerre froide et face aux résultats décevants, voire catastrophiques, des ajustements structurels des années nonante, la question du

sens même de la coopération s'est posée avec toujours plus d'acuité, surtout parmi les donateurs. Le bilan historique de la coopération, depuis son «invention», est passablement ambivalent. Selon la méthode de calcul retenue, entre 1 et 2,3 billions d'USD ont été injectés depuis la Seconde Guerre mondiale dans les canaux de financement que l'OCDE reconnaît comme étant de l'aide publique au développement (APD). Durant cette période, les exemples les plus remarquables de succès économique – par exemple les «tigres asiatiques» de la première et de la deuxième générations ou, plus récemment, la Chine et l'Inde – sont ceux de pays qui n'ont jamais été les «chouchous des donateurs» (si l'on considère les montants alloués par habitant). D'un autre côté, l'Afrique subsaharienne s'est taillée la part du lion de l'APD, puisqu'elle a reçu 650 milliards d'USD depuis 1960, avec des résultats modestes jusqu'à présent. En bref, la question qui demeure en suspens concerne le rapport (positif) entre la réduction effective de la pauvreté et la coopération au développement. Pour y répondre, tant la communauté des donateurs que les pays bénéficiaires préconisent d'améliorer l'efficacité de l'aide.



Clemens Six
Fondation autrichienne pour la recherche et l'aide au développement (ÖFSE), Vienne

Tableau 1

Principes et mesures de la Déclaration de Paris

	Mesures
Appropriation	– Les pays partenaires disposent de stratégies de développement opérationnelles
Alignement sur les pays partenaires	<ul style="list-style-type: none"> – Systèmes nationaux fiables dans les domaines de la gestion des finances publiques et de la passation des marchés – Alignement des apports d'aide sur les priorités nationales des pays partenaires – Renforcement des capacités par un soutien coordonné – Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques – Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés – Renforcement des capacités en évitant les structures de mise en œuvre parallèles – Meilleure prévisibilité des apports d'aide – Suppression des aides liées
Harmonisation	<ul style="list-style-type: none"> – Utilisation de procédures ou dispositifs communs – Encouragement des analyses conjointes
Gestion axée sur les résultats	– Cadres orientés vers les résultats (suivi transparent)
Responsabilité mutuelle	– Évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements concernant l'amélioration de l'efficacité

Source: Six / La Vie économique

La Déclaration de Paris, une stratégie politique

Le contenu de la Déclaration de Paris a été élaboré durant plusieurs années par l'OCDE, ses États membres, les institutions financières internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international), les banques régionales de développement et les pays partenaires. Dans le *Consensus de Monterrey (2002)*, il était déjà question de régler les problèmes systémiques et les contradictions de l'économie internationale en augmentant les moyens financiers. Parallèlement, ce texte invitait les bailleurs de fonds à harmoniser leurs procédures opérationnelles et cherchait à accroître la flexibilité de la coopération – laquelle était appelée à davantage tenir compte du contexte. La qualité intrinsèque de la Déclaration de Paris réside, d'une part, dans le consensus politique inédit et relativement large qu'elle a réuni au sein de la coopération internationale sur les priorités opérationnelles et, d'autre part, dans l'introduction d'un suivi des résultats basé sur des indicateurs. Pour la première fois, les États membres de l'OCDE se sont mis d'accord avec (entre-temps) environ 75 pays partenaires ainsi que quelques fondations privées et organisations non gouvernementales (ONG) de développement sur un ensemble de douze indicateurs de progrès et 21 objectifs-cibles dont certains sont très concrets. Le mécanisme ainsi créé permet de mesurer l'amélioration de l'efficacité dans le temps et sur le plan opérationnel.

Depuis que la déclaration a été signée, l'OCDE en coordonne l'application dans le

cadre d'un processus complexe incluant l'acquisition de données et l'évaluation des progrès. Elle a, en outre, lancé avec des ONG internationales un mécanisme de consultation, qui a été institutionnalisé, notamment par la création du Groupe consultatif. La première étape majeure de la mise en œuvre sera le *Forum de haut niveau, en septembre 2008, à Accra (Ghana)*. À cette occasion, l'OCDE, ses États membres et les pays partenaires tireront un bilan intermédiaire.

Analyse critique des ONG

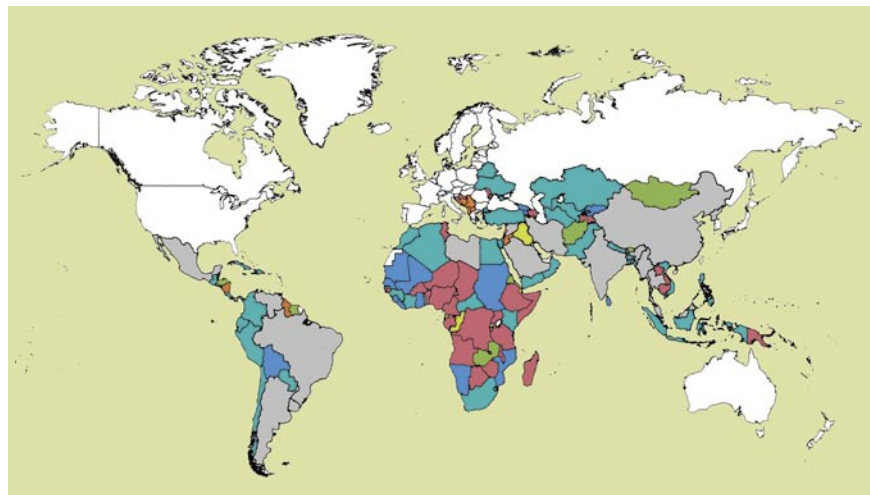
Les ONG ont, elles aussi, travaillé en réseau sur le thème de l'efficacité, afin de définir leur position et de fournir du matériel empirique. De leur point de vue, l'agenda de la Déclaration de Paris n'est pas satisfaisant, et cela pour plusieurs raisons. Nous en examinerons ici deux en particulier. Le concept d'*appropriation* – selon lequel les pays partenaires s'investissent véritablement du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques et stratégies de développement – se concentre sur les gouvernements des pays récipiendaires et laisse de côté les questions de représentativité, négligeant les ONG, qui parlent au nom des populations concernées. C'est ainsi que ces mêmes organisations ont demandé, immédiatement après la signature de la déclaration, que ce terme soit élargi et remplacé par celui d'*appropriation démocratique*. Ainsi, les ONG et les autres organismes non étatiques seraient reconnus comme des partenaires à part entière dans le dialogue sur le développement. L'OCDE a admis le bien-fondé de ces préoccupations. Dans son projet de plan d'action pour Accra, élaboré en mars 2008, elle plaide pour une implication accrue des citoyens, des parlements et des organisations de la société civile (OSC) dans les stratégies de développement, depuis leur conception jusqu'à leur évaluation finale.

Le deuxième point critique n'est pas moins déterminant que le premier, mais nettement plus difficile à résoudre dans la pratique. Le principe de la *responsabilité mutuelle* prévoit que les donateurs comme les bénéficiaires de l'aide doivent rendre compte de ce qu'ils font ou ne font pas pour atteindre les objectifs de développement. Si l'on vise sérieusement à fonder la coopération sur un dialogue entre partenaires, il est capital d'instaurer des mécanismes de responsabilité. Ceux-ci comportent les deux dimensions suivantes:

- obligation faite à ceux qui sont investis du pouvoir (politique et financier) de justifier leurs décisions et leurs actes;

Graphique 1

APD allouée aux pays bénéficiaires, 2005
 Apports nets par habitant, en USD



Source: OCDE / La Vie économique

- existence de mécanismes permettant de sanctionner l'abus de pouvoir ou l'insuffisance de prestations.

Comme le montrent les premiers résultats sommaires de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, de tels mécanismes sont encore loin de voir le jour. Cela provient surtout du fait que les bailleurs de fonds devraient accepter de sacrifier une partie de leur souveraineté au profit des pays bénéficiaires, lesquels pourraient alors influencer sur la politique des donateurs.

Bilan intermédiaire de la mise en œuvre

L'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris s'effectue en deux étapes: dans un rapport publié en 2007, l'OCDE a fourni des données essentielles sur tous les indicateurs et objectifs-cibles. À Accra, ces informations serviront à mettre en évidence les progrès déjà réalisés et les lacunes, puisqu'elles pourront être comparées aux résultats d'une nouvelle étude, actuellement en cours de réalisation. L'OCDE et les autres signataires se sont ainsi fixé un délai extrêmement court pour présenter des succès visibles. Tous les objectifs de la déclaration doivent être atteints d'ici 2010.

Aucun des États donateurs ou bénéficiaires n'a établi à ce jour de rapport sur les progrès de la mise en œuvre. Néanmoins, il existe dans les secteurs non étatiques d'intéressantes sources d'information qui permettent de cerner le problème central:

- des rapports relatent les expériences faites par les institutions bilatérales et multilatérales qui mènent depuis plusieurs années des programmes régionaux spécifiques dans les domaines de l'harmonisation et de l'alignement;
- un récent rapport collectif des ONG, dont la publication a été coordonnée par le Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad), livre des enseignements empiriques provenant de sept pays récipiendaires sur les cinq domaines clés de la Déclaration de Paris.

Amélioration de l'appropriation

L'appropriation est étroitement liée au deuxième principe directeur de la Déclaration de Paris, l'alignement de l'aide sur les pays partenaires et sur leurs priorités en matière de développement. Tous deux visent à restituer aux pays bénéficiaires la maîtrise de leurs processus de développement. Le matériel empirique mentionné ci-dessus montre, toutefois, que les bailleurs hésitent encore à financer des programmes qu'ils n'ont pas formulés eux-mêmes.

Une observation s'impose quand on compare les *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)*, à savoir les stratégies nationales de développement qui doivent servir de base à l'amélioration de l'appropriation: dans de nombreux pays du Sud, ils présentent des ressemblances frappantes, ce qui reflète l'influence prédominante des institutions et États donateurs sur leur formulation. Ces institutions contrôlent tout aussi étroitement le remaniement des DSRP. En mars 2007, quinze collaborateurs du gouvernement du Niger se sont rendus à Washington pour élaborer le deuxième DSRP du pays sous la supervision de la Banque mondiale, du PNUD, de la Belgique et du FMI. Dans certains cas, comme en Sierra Leone, les documents stratégiques sont formulés de manière trop générale, de sorte que les bailleurs de fonds ont la possibilité d'agir en fonction de leurs propres priorités. Bien souvent, cette situation est imputable au manque de capacités des États bénéficiaires. C'est le cas au Niger et au Honduras. Faute de compétences, les gouvernements concernés ne peuvent pas assumer le premier rôle que leur réserve la Déclaration de Paris. Compte tenu de l'important déséquilibre du pouvoir (financier), il est, en outre, irréaliste d'imaginer que des pays comme la Sierra Leone pourraient refuser des apports d'aide au cas où les activités prévues seraient en contradiction avec leurs propres priorités de développement.

La question se pose différemment dans les pays mieux lotis sur le plan politique et économique. Le Nicaragua profite, par exemple,

de ses liens étroits avec le Venezuela pour adopter une position relativement forte à l'égard des donateurs traditionnels. Le gouvernement du Cambodge, s'il n'est pas allé jusqu'à refuser des moyens financiers, a tout de même modifié certains projets. Quant au Vietnam, il a formulé sa propre déclaration sur l'efficacité de l'aide («Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness»), qui sert de norme à la coopération sélective du gouvernement. De telles initiatives profitent de l'attention portée à cette problématique au plan international depuis l'adoption de la Déclaration de Paris. Cependant, des obstacles considérables, de nature structurelle et politique, continuent d'entraver l'appropriation.

La question de la conditionnalité

Un autre sujet politiquement sensible est celui de la conditionnalité. À propos du déliement de l'aide, la Déclaration de Paris se contente d'exiger des bailleurs de fonds *qu'ils poursuivent leurs avancées sur cette voie*. Des progrès sont perceptibles dans ce domaine qui est un élément clé de l'hégémonie des donateurs. On persiste, toutefois, en particulier du côté des institutions financières internationales, à imposer à de nombreux pays partenaires de longues listes de conditions, d'abord pour réduire les risques liés à la gestion financière, mais également pour déterminer l'orientation de la politique économique nationale. En 2005, lors d'un atelier de la Banque islamique de développement consacré au Proche-Orient et à l'Afrique du Nord, les États participants étaient d'avis que la coordination des donateurs était insuffisante à cet égard. Pour élargir la marge de manœuvre politique, il est tout à fait possible de recourir à l'aide budgétaire, un instrument qui a fait ses preuves en la matière. Au Vietnam, on est parvenu à alléger sensiblement la conditionnalité grâce aux *Crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté*, une forme d'appui budgétaire. En Tanzanie, le gouvernement a publié dès 2002 la *Stratégie d'aide à la Tanzanie (TAS)* qui lui permettait d'assumer réellement le premier rôle et de coordonner une aide internationale très hétérogène. La TAS, une initiative couronnée de succès, a été prolongée par la stratégie Mkukuta qui oblige les donateurs à mieux s'accorder avec le gouvernement. Cependant, l'appui budgétaire ne débouche pas nécessairement sur une aide non liée. Au Honduras, par exemple, il reste soumis aux conditions imposées par le FMI et la Banque mondiale. L'agence suédoise de développement a constaté récemment qu'au Nicaragua, la conditionnalité a fait de l'aide budgétaire une sorte de programme du FMI, qui restreint encore

davantage la marge de manœuvre du gouvernement bénéficiaire.

La conditionnalité fait donc partie des points de détail les plus difficiles à régler pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris. Certes, cet instrument est susceptible d'empêcher une mauvaise utilisation des fonds, mais il renforce simultanément le pouvoir des donateurs, servant ainsi des intérêts qui n'ont rien à voir avec les objectifs du développement. L'appropriation et l'alignement sur les pays partenaires présupposent, cependant, que les gouvernements récipiendaires aient la possibilité d'exercer activement le premier rôle. Or, de nombreux obstacles structurels et politiques s'y opposent encore. Ils seront au centre des débats lors du forum d'Accra en septembre 2008.

Responsabilité mutuelle

Le principe de la responsabilité mutuelle, contenu dans la Déclaration de Paris, constitue un autre point d'achoppement. La notion de responsabilité, qui traditionnellement n'existait que du côté des donateurs, a d'ores et déjà été élargie avec succès dans quelques cas particuliers. Le Mozambique en est un bel exemple. Un *Cadre d'évaluation des performances* a été instauré dès 2004, afin de mesurer les prestations des bailleurs de fonds dans le domaine de l'appui budgétaire. Fonctionnant sous la pression du groupe, ce mécanisme permet d'établir un classement des donateurs. Les lanternes rouges – l'Allemagne et la France en 2006 – sont invitées à améliorer leurs procédures en ce qui concerne la prévisibilité de l'aide ainsi que d'autres indicateurs.

L'exemple de la Sierra Leone illustre aussi le problème fondamental de l'asymétrie du pouvoir, qui pose la question de savoir comment le partenaire le plus faible d'une coopération peut amener le plus fort à rendre des comptes. En 2006, quatre pays allouant une aide budgétaire ont conclu avec le gouvernement un *accord visant à améliorer la gestion des affaires publiques et la responsabilité*. S'agissant des engagements à tenir par la Sierra Leone, ce texte énumère dix points détaillés en matière de réforme de la gouvernance ainsi que 35 objectifs spécifiques assortis de délais. Du côté des donateurs, en revanche, il se contente de répéter les engagements très généraux déjà pris dans la Déclaration de Paris, sans formuler de prescriptions concrètes relatives à des cas spécifiques. De plus, ses dispositions sur la transparence et la garantie de l'accès à l'information restent largement insuffisantes; or, il s'agit là de conditions essentielles pour satisfaire à l'obligation de rendre compte. ■

Encadré 1

Bibliographie

- De Renzio Paulo, *Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships*, ODI, Briefing Paper, avril 2006, Londres.
http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_april06_mutual_accountability.pdf
- Eurodad, *Turning the Tables. Aid and accountability under the Paris framework. A civil society report*, Bruxelles, 2008.
http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Turning_the_Tables.pdf
- Roodman David, *Macro Aid Effectiveness Research. A Guide for the Perplexed*, Center for Global Development, Working Paper 134, décembre 2007.
http://www.cgdev.org/files/15003_file_Guide_Perplexed.pdf
- Six Clemens, *Harmonisierung und Anpassung als Strategien für wirksamere Hilfe? Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Gebern in Asien und Afrika*, ÖFSE Working Paper 15, décembre 2006.
<http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Harmonisation.pdf>
- Six Clemens, Langthaler Margarita et Obrovsky Michael, *Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung. (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA*, ÖFSE Working Paper 17, mai 2007.
http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Pariser_Erklaerung.pdf