



[Harmonisation des pays donateurs]

Malaise dans les pays du Sud

Alors que les gouvernements des pays riches veulent redoubler d'efforts pour le développement mondial dans le cadre de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE), les gouvernements de nombreux pays en développement sont, quand à eux, moins enthousiastes. Certains experts considèrent même la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement comme un texte aux tendances coloniales modernes, et doutent que le Forum de haut niveau de l'OCDE, qui se tiendra à Accra en septembre, aura des effets positifs.

[Par Yash Tandon]

De prime abord, la Déclaration de Paris (DP) est absolument bénigne. On y reconnaît les défaillances du système actuel et on y énonce des principes sensés. Mais alors, pourquoi n'inspire-t-elle pas plus d'enthousiasme dans les pays en développement ? Nombre d'entre eux ont adhéré à la DP, mais visible-ment sans avoir examiné en profondeur les conséquences que cela entraînait. En même temps, dans le monde en développe-ment, la société civile ainsi que les membres des gouverne-ments prennent conscience que tout ce qui brille n'est pas or et que la DP pourrait cacher un autre programme pas tout à fait transparent à la première lecture.

La question de l'efficacité de l'aide a été introduite dans le programme d'action mondial pour trois raisons principales :

- Premièrement, il était nécessaire de simplifier et de rationaliser le système complexe de la gestion de l'aide et de réduire les coûts de transaction.
- Deuxièmement, les citoyens des pays donateurs demandent pourquoi leur gouvernement verse *autant d'argent* à l'Afrique, à titre d'exemple, alors que la corruption y est endémique, que l'on y viole les droits de l'homme et que les progrès en termes de lutte contre la pauvreté y sont si faibles.
- Troisièmement, l'organisation actuelle de l'aide est régie par les pays riches de l'OCDE et souffre par conséquent d'un grave déficit démocratique et de légitimité.

L'OCDE a pris l'initiative de réformer l'organisation de l'aide au développement. En mars 2005, un Forum intergouvernemental de haut niveau convoqué par la Direction de la coopération au développement (DCD) de l'OCDE a adopté la DP qui vise à « mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide ». Fin 2007, le site Internet de l'OCDE recensait 115 pays signataires de la DP.

Dans la DP, il est reconnu qu'actuellement les exigences en matière de reddition de comptes sont souvent « plus sévères pour les pays en développement que pour les pays donateurs » et que « l'aide est plus efficace lorsque les pays partenaires exercent une souveraineté ferme et effective sur leurs politiques et stratégies de développement ». Selon le site Inter-net de la DCD, la DP pourrait marquer la différence sur trois points.

- Dans un premier temps, elle va au-delà des déclarations communes d'intentions générales et établit « un plan d'action concret visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement ». 56 engagements s'articulent autour de cinq principes de base qui sont l'appropriation, l'harmonisa-tion, l'alignement, la gestion axée sur les résultats et la respon-sabilité mutuelle.

- Dans un deuxième temps, 12 indicateurs ont été instaurés dans la DP pour évaluer les progrès réalisés. Des objectifs-cibles pour l'année 2010 ont été fixés pour 11 de ces indica-teurs.

- Dans un troisième temps, la DP promeut « un modèle de par-tenariat » visant à améliorer la transparence et le contrôle des ressources à plusieurs niveaux. A l'échelle internationale, la DP prévoit un système dans lequel les pays donateurs et les pays bénéficiaires de l'aide sont tenus pour « mutuellement respon-sables » et sont sujets à un suivi public. A l'échelle nationale, elle encourage les pays donateurs et partenaires à évaluer en-semble les progrès que chacun a accomplis dans l'application des engagements pris.

Les raisons d'être sceptique

La DP n'est pas un document anodin. Roberto Bissio (2008) de Social Watch, mandaté par l'Équipe spéciale de haut niveau sur la mise en oeuvre du droit au développement du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, a fait l'évaluation la plus critique qui soit. Il reconnaît que la DP a permis de réaliser d'infimes avancées en matière d'efficacité de l'aide et de baisse des coûts de transaction. Il ajoute toutefois que celles-ci sont enrayées par les relations asymétriques qui existent entre donateurs et *bénéficiaires* lors des négociations. D'après lui, la DP « instaure un nouveau niveau de gouvernance économique supranationale qui se situe au-dessus de la Banque mondiale et des banques régionales de développement ».

Pour mesurer exactement ce que la DP implique, il faut non seulement comprendre son contenu mais aussi le contexte global. L'engagement tardif de la part des Nations Unies n'est

[Harmonisation des pays donneurs] (suite)

qu'un grave problème parmi d'autres (voir texte page 3) comme, notamment, des critères peu fiables concernant l'évaluation de la performance, de la gouvernance et des questions qui s'y rattachent.

Les conditions relatives à l'obtention de résultats figurant dans la DP sont définies par les donneurs en collaboration avec la Banque mondiale. Dans le cas de la Tanzanie, par exemple, il y a une matrice de 12 pages, accompagnée d'une annexe de 49 pages sur l'accomplissement des engagements. Ce qu'il faut savoir c'est que le pays *bénéficiaire*, le supposé *père* des politiques, n'a pas participé à la rédaction de toutes ces pages. En d'autres termes, il n'existe pas de responsabilité mutuelle.

Si les pays *bénéficiaires* n'obtiennent pas de résultats, ils sont sanctionnés. Si les *donneurs* n'obtiennent pas de résultats, aucune sanction ne leur est imposée. Or, dans toute transaction commerciale normale, les deux parties engagées encourrent des risques. La crise des prêts hypothécaires à risque aux Etats-Unis et en Europe en est un exemple probant : les banques tout comme les emprunteurs en paient aujourd'hui le prix. Pourtant, l'organisation de l'aide que propose la DCD ne fait prendre des risques qu'au *bénéficiaire*.

De même, les *tests de conformité* sont gérés par la Banque mondiale sans prendre en compte les politiques sociales et économiques des pays *pères*. De tels tests (sur les marchés publics par exemple) sont imposés par des autorités extérieures au pays concerné. Il en va de même pour le *système de notation*, qui est censé évaluer l'*efficacité* de l'aide en fonction des systèmes de passation des marchés et de gestion des finances publiques. Ce système se fonde sur une méthode prévue par la DCD et la Banque mondiale. Il doit être utilisé dès que les donneurs ne sont pas satisfaits des systèmes de compte rendu des pays *bénéficiaires*.

Soyons clairs : il n'est pas question de bureaucratie mais de pouvoir. Par exemple, les donneurs souhaiteraient pouvoir appliquer le système d'appel d'offres ouvert pour les marchés internationaux lorsque le système de passation des marchés d'un pays *bénéficiaire* ne leur convient pas, ce que les pays en développement ont cependant déjà refusé dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC).

Cela n'a donc rien de surprenant que pour les questions de gouvernance ce soit une fois encore les procédures des donneurs qui définissent les méthodes d'harmonisation, sans que les pays en développement ne soient invités à participer à leur élaboration, ni même qu'on essaie de comprendre leur réalité. La DP prône le principe d'« appropriation », mais en pratique, il n'en est rien. Prenons l'exemple suivant : les donneurs veulent pouvoir choisir de lancer un appel d'offres sur le marché international, national ou régional et décider s'il doit être ouvert au secteur privé, public ou les deux. Dans le cas où les donneurs ne s'accordent pas, l'un préférant le secteur privé, l'autre le secteur public, ce sont encore eux qui trouveront une *solution*. Leur décision sera ensuite imposée au supposé pays *père* au nom de l'*efficacité* de l'aide.

Aide budgétaire conditionnelle

Une autre question inquiétante est la transformation des prêts octroyés pour des projets en des prêts fondés sur des programmes, d'où découlent trois problèmes :

- La mise en commun des ressources des donneurs,
- L'injection de fonds dans le budget national d'un pays *bénéficiaire* (« aide budgétaire directe ») suivant des directives définies par les donneurs dans une Stratégie d'aide conjointe pour chaque pays en particulier
- Et enfin, l'élargissement des activités et des financements, selon une évaluation collective des donneurs des bonnes et des mauvaises politiques.

Bien entendu, les évaluations dépendront de si les politiques dans lesquelles s'engagent les pays *bénéficiaires* sont acceptables aux yeux des donneurs, pour ce qui, par exemple, a trait aux problèmes de santé, aux objectifs du Millénaire pour le développement etc. Si les pays en développement ne réalisaient pas les objectifs fixés pour eux, l'aide budgétaire serait réduite voire stoppée; ce serait en somme une sanction collective.

La Banque mondiale est chargée des évaluations de l'efficacité de l'aide. Ces dernières ont récemment montré que seules quelques stratégies de réduction de la pauvreté adoptées dans les pays en développement « font état de suffisamment d'informations opérationnelles pour comprendre comment pourront être atteints les objectifs convenus grâce à des actions politiques ». Les résultats de croissance sont apparemment très inférieurs aux attentes des donneurs. Ces derniers sont susceptibles d'exiger de *meilleurs résultats* des pays *bénéficiaires* ou de supprimer l'aide à moins que la *performance* ne s'améliore.

Ce ne sont que quelques-unes des implications inquiétantes du projet d'*efficacité de l'aide*. La conclusion est inévitable : sous le prétexte d'accroître l'efficacité de l'aide, le projet de la Déclaration de Paris est une forme de colonialisme collectif des pays donneurs du Nord à l'égard des pays du Sud qui (à cause de leur faiblesse, de leur vulnérabilité et de leur psychologie de *dépendance*) risquent de s'y soumettre lors de la Conférence d'Accra qui aura lieu en septembre.

Yash Tandon

Directeur exécutif du Centre Sud, une organisation intergouvernementale de pays en développement et un centre de réflexion sur les politiques basée à Genève.

www.southcentre.org

Référence

Roberto Bissio, 2007 :

Bissio, Robert. Application of the criteria for periodic evaluation of global development partnerships, as defined in Millennium Development Goal 8, from the right to development perspective: the Paris Declaration on Aid Effectiveness A/HRC/8/WG2/TF/CRP7

[Harmonisation des pays donateurs] (suite)

L'engagement tardif des Nations Unies

Le fait que les Nations Unies n'aient pas fait partie du processus dès le début et qu'elles n'aient crédibilisé la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (DP) de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) que tardivement est fort révélateur. Cela explique que dans ladite déclaration, le « travail décent », concept de l'Organisation internationale du Travail (OIT) internationalement connu, ne figure pas en tant qu'objectif et que de nombreux autres objectifs en rapport avec les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ne soient pas inclus dans les critères de performance. Ceci est d'autant plus vrai pour l'OMD 8 relatif aux relations Nord-Sud.

L'implication des Nations Unies aurait pu être un apport à la réforme de l'organisation de l'aide mondiale, mais il est évident que l'OCDE s'en méfie et qu'elle préfère accorder sa confiance à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international (FMI). Cependant, connaissant le *déficit démocratique* de ces institutions, le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a dû ressentir le besoin d'intégrer les Nations Unies.

Le CAD a donc embrassé l'initiative lancée par les Nations Unies concernant le Forum pour la coopération en matière de développement (FCD). Celui-ci a été créé par l'Assemblée générale en octobre 2005 et a pour mandats :

- d'examiner « les tendances de la coopération internationale pour le développement, dont les stratégies, les politiques et les financements »,
- de promouvoir « une plus grande cohérence entre les activités de développement des différents partenaires du développement »,
- et de renforcer le « lien normatif et opérationnel dans le travail des Nations Unies ».

Le but principal était de consolider le Conseil économique et social des Nations Unies et de le rendre plus efficace.

Il est légitime de penser que le CAD a pris parti au FCD uniquement pour doter la DP d'une *dimension manquante*. Ces propos peuvent sembler médisants, mais il est indéniable que le CAD n'a pas laissé les Nations Unies influencer ni le processus d'adoption de la DP ni ses résultats. De plus, la Banque mondiale joue toujours un rôle prépondérant dans la nouvelle organisation de l'aide.

En outre, le CAD a par la suite adapté le processus d'adoption de la DP à la *méthodologie de négociation* du système onusien. C'est pourquoi le projet de texte du « Accra Action Agenda » (Programme d'action de Accra) sera adopté par les pays développés et les pays en développement lors du Troisième Forum de haut niveau de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide qui se

tiendra au Ghana en septembre. Ce que cela implique sur le plan juridique, personne ne le sait.

Habituellement, dans la façon de procéder des Nations Unies, les négociations sont engagées très tôt entre des experts et des acteurs issus des pays négociateurs qui travaillent sur un projet de texte. Ils exposent les convergences et les divergences (celles-ci étant indiquées entre crochets). La proposition de texte final est ensuite discutée, paragraphe par paragraphe, par les pays membres jusqu'à ce qu'un *texte sans crochets* soit finalement arrêté pour devenir le *texte négocié* qui aura force juridique.

Le processus d'adoption de la DP est autre. Le projet du « Accra Action Agenda » a été élaboré par le groupe de travail de l'OCDE en dehors des Nations Unies. Ce texte a été écrit pour les *négociations* qui auront lieu à Accra. Les intentions de ceux qui mènent ce processus ne sont pas claires. Toutefois, leurs actions n'ont pas pour but de faire gagner la DP en crédibilité – particulièrement si l'on regarde les autres défaillances de la déclaration exposées précédemment. (YT)

Article publié par le mensuel « Development & Cooperation »

Traduction de Marie Mérigeau