



## Conseil économique et social

Distr. générale  
10 juin 2010  
Français  
Original : anglais

### Session de fond de 2010

New York, 28 juin-23 juillet 2010

Point 2 b) de l'ordre du jour provisoire\*

### Forum pour la coopération en matière de développement

## Tendances et progrès en matière de coopération internationale pour le développement

### Rapport du Secrétaire général

#### *Résumé*

Le présent rapport a été établi pour examen par le Forum pour la coopération en matière de développement, conformément à la résolution 61/16 de l'Assemblée générale.

Depuis la tenue du précédent Forum, une crise économique et financière profonde, la montée de l'insécurité alimentaire, la volatilité des prix du pétrole et le changement climatique ont bouleversé l'environnement économique mondial. C'est ainsi que certaines avancées fondamentales réalisées en matière de développement ces 10 dernières années et même auparavant commencent à s'éroder. Dans de telles circonstances, l'efficacité de la coopération pour le développement devient encore plus cruciale.

Le présent rapport résume les progrès accomplis dans la mise en œuvre de certains aspects du partenariat mondial pour le développement et examine la cohérence des politiques dans les pays développés et les pays en développement. Il analyse également les tendances concernant l'exécution des engagements en matière de volume de l'aide, l'impact des récentes crises internationales, les pratiques d'allocation de l'aide, le cadre relatif à l'efficacité de l'aide, le partage des responsabilités en matière de coopération pour le développement ainsi que le rôle de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire, et se termine par une série de messages et de recommandations visant à renforcer la coopération pour le développement.

\* E/2010/100.



Le rapport souligne que la prise en main des programmes nationaux de développement par les pays ainsi que la mise en place de partenariats transparents, équilibrés, responsables et fondés sur la confiance entre pays bénéficiaires et pays donateurs sont fondamentales pour accroître l'impact de la coopération pour le développement sur le terrain. Il met l'accent sur l'importance que revêt l'intégration de toutes les parties prenantes, notamment les organisations de la société civile, le secteur privé, les parlementaires, les fondations et les autorités locales, pour renforcer l'efficacité de la coopération pour le développement.

## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Partenariat mondial pour le développement : des progrès mitigés . . . . .	3
III. Cohérence des politiques visant à accroître l'impact de la coopération pour le développement. . . . .	7
IV. Tendances récentes de la coopération internationale pour le développement. . . . .	10
A. L'aide en termes quantitatifs : la diversification se poursuit mais l'aide reste insuffisante . . . . .	10
B. Impact des crises : des besoins plus importants, quelques financements supplémentaires, une aide en baisse . . . . .	12
C. Environnement financier : il faut trouver d'urgence des sources de financement nouvelles et novatrices pour faire face aux dépenses liées à la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international . . . . .	13
D. Octroi de l'aide et progrès vers la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international . . . . .	14
E. Amélioration de la qualité de l'aide et renforcement du cadre d'efficacité . . . . .	18
F. Responsabilité mutuelle et transparence en matière de coopération au service du développement . . . . .	23
G. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire au service du développement . . .	30
V. Messages et recommandations sur les politiques à mener . . . . .	34

## I. Introduction

1. Réunis à l'occasion du Sommet mondial de 2005, les dirigeants du monde ont décidé que le Conseil économique et social devrait tenir tous les deux ans un forum de haut niveau pour la coopération en matière de développement, afin d'examiner les tendances et les progrès de la coopération internationale dans le domaine du développement, d'encourager une cohérence accrue des activités de développement de différents partenaires de développement et de resserrer les liens entre l'action normative et les activités opérationnelles des Nations Unies.

2. Le Forum pour la coopération en matière de développement a également été chargé de définir les lacunes et les obstacles en matière de coopération internationale pour le développement et de formuler des recommandations concernant des options politiques et des mesures concrètes. Durant son cycle 2007-2008, le Forum s'est imposé en tant qu'instrument majeur de dialogue mondial et d'examen des politiques de coopération pour le développement, comme cela a été reconnu dans le document final de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey (Doha, 2 décembre 2008).

3. Dans le cadre des préparatifs de l'édition 2010 du Forum pour la coopération en matière de développement, une étude a été menée sur les tendances globales de la coopération internationale dans le domaine du développement, en particulier l'impact des récentes crises et des mécanismes de financement liés aux changements climatiques, l'aide fournie en vue de faciliter la réalisation des objectifs de développement adoptés au niveau international, et l'efficacité de l'aide. Les préparatifs étaient aussi axés sur quelques questions prioritaires, l'objectif étant d'améliorer les résultats de la coopération pour le développement : sa cohérence avec d'autres politiques de développement; sa transparence et la prise en compte du principe de responsabilité; et l'évolution de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire.

4. Les discussions qui auront lieu lors du Forum de 2010, sur la base du présent rapport, devraient permettre de formuler des recommandations prospectives innovantes, qui viendront enrichir les débats de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement prévue en septembre 2010 et du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra en 2011 à Séoul.

## II. Partenariat mondial pour le développement : des progrès mitigés<sup>1</sup>

*En l'absence de progrès à tous les niveaux, la coopération pour le développement ne pourra avoir qu'un impact limité*

5. Depuis la tenue du précédent Forum pour la coopération en matière de développement, une crise économique et financière sans précédent, la montée de

<sup>1</sup> Pour une analyse plus détaillée du Partenariat global pour le développement, voir le rapport de 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

l'insécurité alimentaire, la volatilité des prix du pétrole et le changement climatique ont bouleversé l'environnement économique mondial. L'économie mondiale s'est contractée de 2 % en 2009 et le redressement sera fragile en 2010. Auparavant, la croissance ne se traduisait pas nécessairement par une réduction de la pauvreté; ainsi, de nombreuses régions du monde sont-elles encore loin de réaliser les objectifs de développement adoptés au niveau international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La crise a fait basculer plus de 60 millions dans la pauvreté et plus de 100 millions d'autres souffrent de la famine, ce qui réduit encore d'autant la perspective de réalisation des OMD. Elle a également eu pour conséquence de réduire le volume des flux de capitaux privés, témoignant ainsi de leur instabilité et de la nécessité de renforcer leur contribution au développement. En dépit des progrès réalisés dans certains domaines du partenariat mondial pour le développement, les attentes dans la plupart des domaines ont été largement déçues, notamment dans l'Afrique subsaharienne et dans les pays les moins avancés (PMA). Dans de telles circonstances, la coopération pour le développement s'avère plus essentielle que jamais. Toutefois, en l'absence de progrès sur tous les aspects des objectifs de développement adoptés au niveau international, y compris les OMD, l'impact de la coopération pour le développement restera limité.

*Les flux de capitaux privés sont volatiles, et un surcroît d'efforts s'impose pour renforcer leur contribution au développement*

6. Les flux de capitaux privés, qui jouent un rôle majeur pour aider de nombreux pays à réaliser les objectifs de développement adoptés au niveau international d'ici à 2015 sont néanmoins extrêmement procycliques et vulnérables aux chocs extérieurs. Il serait peut-être souhaitable que les pays réfléchissent aux moyens d'adopter des mesures susceptibles d'atténuer l'excès de volatilité, comme par exemple des mesures permettant d'assurer un contrôle efficace des mouvements de capitaux ainsi qu'une réglementation et un suivi adéquats des activités financières, particulièrement en ce qui concerne les mouvements de capitaux à court terme.

7. Au niveau mondial, on s'attend à ce que les flux d'investissements étrangers directs (IED) passent de 1,7 trillion de dollars en 2008 à moins de 1 000 milliards en 2009, mais une légère amélioration est prévue en 2010. La contribution des IED au développement est tout aussi importante que leurs montants. Divers éléments fiables portent à croire que ces investissements atteignent de plus en plus les pays les plus pauvres où, s'ils restent actuellement concentrés dans les industries extractives, on constate néanmoins une diversification croissante vers d'autres secteurs d'activité. Toutefois, dans de nombreux cas, les IED ne parviennent toujours pas jusqu'aux régions les plus pauvres des pays, en raison du manque d'infrastructure, et il n'est pas établi que les flux d'investissements vers ces pays entraînent une importante amélioration des compétences professionnelles et des transferts de technologie, ou un renforcement des liens avec les industries locales. L'essentiel des bénéfices est toujours rapatrié et de nombreux investisseurs bénéficient d'exonérations fiscales. Il faudra faire bien davantage pour augmenter la contribution des IED au développement, notamment en mettant en œuvre des accords multilatéraux pour l'échange de renseignements fiscaux et en exigeant que les sociétés transnationales déclarent leurs bénéfices dans chaque pays, afin que les revenus fiscaux découlant des investissements puissent financer des dépenses essentielles au développement.

*Des réductions de coûts et des obligations émises à l'intention des diasporas permettraient de canaliser les transferts de fonds pour investir dans les objectifs de développement convenus au niveau international*

8. Les transferts de fonds par les émigrés représentent une partie significative du PIB de nombreux pays et une source de revenus indispensable pour de nombreux ménages pauvres. Ils ont quadruplé depuis le début des années 90 et leur baisse a été moins marquée que celle d'autres rentrées de capitaux durant la crise mondiale. Leur impact sur le développement pourrait être décuplé, si l'on faisait davantage transiter ces fonds par les systèmes bancaires des pays bénéficiaires, si l'on réduisait les coûts des transferts et si l'on orientait ces fonds vers l'investissement public au moyen d'« obligations diaspora ».

*Reprise des échanges commerciaux après la crise mais absence de progrès sur la voie du développement*

9. La crise mondiale a provoqué une contraction de 13 % du commerce international, soit le plus fort déclin depuis la Deuxième Guerre mondiale, et est allée de pair avec des mesures protectionnistes, même si celles-ci sont demeurées modérées. Le commerce devrait rebondir de 7,6 % en 2010, mais la persistance du chômage pourrait aboutir à une intensification des pressions protectionnistes. La reprise du commerce entre pays en développement est plus importante encore et semble destinée à se poursuivre.

10. Le commerce demeure un moteur clef de la croissance dans les pays les plus pauvres mais la portée du soutien qu'il peut apporter au développement humain durable dépend de sa réglementation et de la capacité des pays à stimuler la croissance économique et à créer des emplois grâce aux échanges commerciaux. Il est indispensable que le Cycle de Doha soit mené à bonne fin et qu'il débouche sur des résultats fortement axés sur le développement et en faveur des pauvres en ce qui concerne l'agriculture, l'accès aux marchés autres qu'agricoles et les services, afin d'aider les pays à se prévaloir des opportunités commerciales et de promouvoir les investissements nécessaires à la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international. L'ouverture des marchés aux exportations agricoles, qui passe par l'élimination des subventions agricoles dans les pays développés et le lancement d'initiatives visant à renforcer les capacités commerciales des pays de programme grâce à l'amélioration des infrastructures et des capacités de production, notamment par l'intermédiaire de l'Initiative Aide pour le commerce, revêt une importance fondamentale.

*Net recul des initiatives et allègement de la dette, nécessité urgente de mettre en place un mécanisme de renégociation de la dette*

11. De 2007 à 2009, l'allègement de la dette a connu un net recul, notamment du fait de la diminution de l'impact de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale et compte tenu de la fin des dispositifs exceptionnels mis en place en faveur de l'Iraq et du Nigéria. Ces initiatives ont aidé certains des pays les plus pauvres et endettés du monde à mobiliser des ressources pour consentir des investissements destinés à réduire la pauvreté et à promouvoir le développement. Toutefois, au lieu de s'ajouter à l'aide existante, une bonne partie des financements destinés à alléger la dette correspondaient en fait à des virements comptables entre organismes créanciers, destinés à liquider des arriérés.

12. Dans la plupart des pays développés et des pays en développement, la crise économique et financière mondiale a alourdi le fardeau de la dette, réduisant à néant une partie des progrès accomplis depuis l'Initiative PPTE et le Sommet du Millénaire. Les risques de dette insoutenable dans les pays à faible revenu ont beaucoup augmenté et le coût du service de la dette reste intolérablement élevé dans nombre de pays de programme, empêchant les gouvernements d'augmenter les investissements destinés à réaliser les objectifs de développement adoptés au niveau international. En particulier, on a trop peu prêté attention au poids de la dette des pays à revenu intermédiaire et des petits pays vulnérables, notamment dans le cadre de l'Initiative PPTE, ainsi qu'aux dettes des pays et du secteur privé. Un nouvel allègement sera nécessaire pour ramener le fardeau de la dette d'autres pays à des niveaux soutenables et encourager le redressement économique. Il pourrait prendre la forme d'un moratoire – avec exonération d'intérêts – des paiements dus au titre du service de la dette pour tous les pays en développement ayant une dette modérée ou élevée, l'objectif étant de débloquer des fonds supplémentaires pour promouvoir des investissements destinés à réaliser les objectifs de développement adoptés au niveau international. Des efforts devraient également être faits pour étendre l'Initiative PPTE à tous les pays à faible revenu et les pays vulnérables à revenu intermédiaire (tranche inférieure).

13. La crainte de nouveaux cycles de dettes insoutenables dans le sillage de la récession mondiale rend plus urgente encore la conclusion d'un accord international relatif à un mécanisme international de renégociation de la dette, équitable et transparent qui devrait être placé sous l'égide des Nations Unies afin d'en garantir la légitimité et la crédibilité. Un tel dispositif permettrait de restructurer de manière juste, prévisible et ordonnée les dettes souveraines que les États ne peuvent rembourser, diminuant ainsi les coûts pour les créanciers, assurant le partage du fardeau entre eux, et réduisant le risque que la crise économique et les coupes budgétaires qui menacent les perspectives de développement des pays débiteurs.

*Nécessité urgente de mettre en place une réglementation financière axée sur le développement*

14. La crise a rendu plus urgente la nécessité d'une réglementation appropriée des marchés financiers internationaux. Des instruments financiers complexes et imbriqués continuent d'être conçus, exacerbant les risques pour l'économie mondiale, d'où le besoin de réformes destinées à renforcer les cadres de réglementation et de contrôle, les normes financières nationales et internationales et la taxation des institutions et des transactions financières. En particulier, les pays en développement continuent d'avoir peu l'occasion de faire entendre leur voix lors de l'établissement des réglementations financières mondiales, qui restent donc peu adaptées à leurs besoins et leurs capacités, sans parler de leurs aspirations en matière de développement. Il est donc essentiel de renforcer la représentation des pays en développement, notamment des pays à faible revenu, au sein des organismes normatifs réglementaires tel que le Conseil de la stabilité financière, pour en accroître la légitimité et l'efficacité.

*Les pays doivent davantage se faire entendre et participer plus activement*

15. Depuis la tenue du précédent Forum pour la coopération en matière de développement, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'architecture financière mondiale, certains pays en développement ayant fait davantage entendre

leur voix et participé plus activement à la prise de décisions et à l'établissement de normes relatives à la finance internationale. Ainsi, en écho au poids économique croissant des grandes économies émergentes, on a assisté entre autres à un transfert graduel du pouvoir de décision concernant le système financier international ainsi qu'à des modifications des droits de vote au sein du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Il est absolument indispensable de modifier plus avant les droits de vote au sein des institutions de Bretton Woods, afin de refléter les changements survenus sur l'échiquier économique mondial. Il est également essentiel que le rôle légitime joué par l'ONU dans la conduite des débats économiques internationaux soit renforcé. De telles réformes, en particulier si elles se traduisent par une gouvernance mondiale de la coopération pour le développement plus équilibrée, peuvent améliorer de manière décisive les chances de réaliser le huitième objectif du Millénaire pour le développement et l'ensemble des objectifs de développement convenus au niveau international, et aider à surmonter les crises.

### **III. Cohérence des politiques visant à accroître l'impact de la coopération pour le développement**

16. À elle seule, la coopération pour le développement ne saurait produire de résultats. Elle doit être étayée par une gamme diversifiée et néanmoins cohérente de politiques dans les pays développés et les pays en développement, qui visent à appuyer les priorités de développement nationales et à réaliser les objectifs de développement convenus à l'échelle internationale, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement. Pour renforcer la cohérence des politiques pour le développement, il faut veiller à ce qu'elles soient toutes conçues à des fins de développement uniquement, et éviter toutes celles qui iraient à l'encontre des objectifs de développement. Pour garantir que les politiques visant à sortir de la dépendance à l'égard de l'aide favorisent le développement, il convient de progresser sur deux fronts. Il faut tout d'abord que les pays développés veillent à ce que toutes les politiques soutiennent la réalisation de progrès vers les objectifs de développement convenus au niveau international. Il faut par ailleurs que les pays en développement s'attachent davantage à s'affranchir de l'aide, en mettant en place des politiques globales et en consolidant les institutions chargées de les mettre en œuvre.

17. Pour les pays donateurs comme pour les pays bénéficiaires d'une aide au titre de la coopération pour le développement, la cohérence des politiques recouvre quatre volets : cohérence entre les politiques relatives à la coopération pour le développement et les autres politiques de chacun des pays donateurs ou bénéficiaires (approche dite « pangouvernementale »); cohérence des programmes de coopération pour le développement de plusieurs donateurs; cohérence des politiques d'aide ou autres de tous les pays donateurs et les pays bénéficiaires; et cohérence ou « alignement » entre les politiques des donateurs et les stratégies des pays de programme en matière de développement. Le présent rapport porte sur le premier aspect, c'est-à-dire l'approche « pangouvernementale », et examine à la fois les pays donateurs et les pays de programme.

*Pays donateurs : les progrès mitigés témoignent d'une faible volonté politique et donnent peu de signes d'amélioration*

18. Les politiques des pays donateurs en matière de développement sont essentiellement axées sur l'aide publique au développement et ne tiennent pas compte de l'impact d'autres politiques dans des domaines tels que le commerce, l'environnement, les changements climatiques, la sécurité, l'agriculture, la pêche, les dimensions sociales de la mondialisation, l'emploi et un travail décent, les migrations, la recherche et l'innovation, la société de l'information, les transports et l'énergie; la finance et les investissements internationaux; et les politiques des institutions multilatérales. Cette grande variété de politiques répond à des programmes, des priorités, des bureaucraties et des conceptions différents du processus de développement, et est conduite par divers intervenants dont les perspectives, les priorités, les délais et les intérêts peuvent ne pas coïncider.

19. Cela étant, les pays donateurs commencent à prendre des mesures en vue d'améliorer la cohérence de leurs politiques. En 2005, l'Union européenne (UE) a décidé de proposer un nouveau cadre pour la mise en cohérence des politiques au service du développement axé sur cinq thèmes et s'emploie depuis lors à renforcer les procédures, instruments et mécanismes établis à cette fin dans les États membres; au moins 12 États membres ont déjà adopté ou rétabli des dispositions dans lesquelles ils ont pris des engagements à cet égard. Il appartient néanmoins à chaque État membre d'établir ses propres priorités, de fixer ses propres cibles et d'arrêter ses propres dispositifs (législation, arrangements institutionnels et outils d'évaluation) pour harmoniser les politiques.

20. L'Organisation de la coopération et du développement économiques a évalué les progrès en trois étapes. Si certains membres du Comité d'aide au développement (CAD), en particulier les États membres de l'Union européenne, ont déjà arrêté et classé des objectifs dans leurs déclarations de politique générale et si d'autres ont placé la cohérence des politiques pour le développement au cœur de leur approche pangouvernementale du développement, certains n'ont pris aucun engagement politique à ce jour. La plupart des membres du CAD ayant établi des déclarations de politique générale disposent de mécanismes officieux pour la coordination des politiques et la résolution des conflits ou des incohérences. Seuls quelques-uns d'entre eux passent systématiquement les projets de loi au crible pour déterminer leurs incidences sur le développement, et un membre a créé une unité spécialement chargée de la cohérence des politiques. Cinq membres de l'Union européenne ont mis en place des systèmes de contrôle, d'analyse et de comptes rendus à l'intention du Parlement et du public, mais ce n'est pas le cas de la majorité des membres du CAD.

21. Si les progrès accomplis par les membres du Comité d'aide au développement pour améliorer la cohérence des politiques au service du développement ont été mitigés, c'est parce que le développement n'occupe pas le haut de l'agenda politique. Il faudrait aussi recueillir de manière plus systématique des données montrant les avantages que présente la cohérence des politiques et le prix à payer lorsqu'elle fait défaut. Il convient donc de coopérer avec les organisations établies dans les pays en développement pour recueillir davantage de données et mettre en évidence l'influence des facteurs externes sur le développement. La cohérence des politiques pour le développement pourrait aussi se voir accorder un rang de priorité plus élevé si les pays fournisseurs amélioraient leurs travaux analytiques sur

certaines questions de politique générale telles que les migrations, le commerce ou les changements climatiques. Il sera également essentiel de systématiser plus avant l'engagement politique, afin de convaincre les parties prenantes des avantages que présente la cohérence, de modifier certains points de vue politiques et de stimuler les progrès.

*Pays de programme : nécessité d'accélérer les premiers efforts faits pour élaborer des politiques visant à sortir de la dépendance à l'égard de l'aide*

22. Il appartient également aux pays de programme de veiller à la cohérence des politiques et de rassembler tous les ministères et les organismes relevant du gouvernement pour concevoir des politiques intégrées. Pratiquement aucun pays de programme ne dispose de politiques explicites et cohérentes à cet égard; ainsi, ces pays n'ont pas défini clairement la manière dont ils envisagent d'affecter différents types de financement du développement (extérieur et intérieur) à l'appui de leurs stratégies nationales de développement. Par conséquent, ils n'ont pas non plus établi de structures de coordination ni défini de critères précis pour le suivi et l'établissement de rapports se rapportant aux déclarations de principe. Ces lacunes s'expliquent en partie par le manque de capacités, de documentation sur les pratiques optimales et de mécanismes de coordination nationale.

23. S'agissant des pays de programme, la cohérence des politiques pour le développement s'applique à deux séries de considérations. En premier lieu, cela signifie que ces pays doivent faire preuve de cohérence dans les divers domaines où ils coopèrent avec des acteurs extérieurs, qui concernent l'ensemble des partenariats associés au huitième objectif du Millénaire pour le développement. Leurs efforts devraient donc porter – à tout le moins – sur le commerce, l'agriculture, les IDE, la dette et d'autres sources de financement, l'intégration régionale et la mondialisation, les migrations et les transferts de fonds, les changements climatiques et l'environnement, et les transferts de technologie. Ils pourraient adopter des principes directeurs prévoyant la suppression des exonérations fiscales pour les investisseurs et les donateurs au titre de la coopération pour le développement, lorsque cela est possible, de façon à maximaliser les recettes fiscales consacrées au développement et à réduire la dépendance des pays à l'égard de l'aide fournie au titre de la coopération au service du développement pour financer leurs budgets. L'existence d'un cadre international de coopération en matière fiscale faciliterait de telles politiques.

24. En deuxième lieu, cela signifie que les pays de programme doivent veiller à ce que tous les aspects de leurs propres politiques concernant la coopération avec des acteurs extérieurs et les incidences sur le développement soient alignés sur l'objectif central de leurs stratégies nationales de développement. Ainsi, les politiques en matière de commerce et d'investissement doivent-elles être favorables aux pauvres et axées sur l'emploi et l'amélioration des moyens de subsistance des ménages et des régions les plus pauvres (notamment des agricultrices et des femmes chefs d'entreprise). Des efforts similaires pourraient être faits en matière de politiques de développement dans le secteur financier, afin d'encourager la mobilisation et l'investissement de l'épargne intérieure et de renforcer les investissements étrangers et les liens avec les marchés mondiaux, ou d'investir pour permettre une utilisation plus efficace de l'énergie en vue d'améliorer la compétitivité à l'exportation.

*Nécessité d'une cohérence accrue en matière d'aide, afin de réduire la dépendance à l'égard de l'aide*

25. S'agissant de la cohérence des politiques, les pays de programme et d'autres parties prenantes ont par ailleurs manifesté leurs inquiétudes au sujet de deux autres aspects spécifiquement associés à l'impact de la coopération pour le développement, en soulignant la nécessité de veiller à ce que l'on pourrait dénommer « la cohérence de l'aide ». En premier lieu, le manque de cohérence des politiques des donateurs peut réduire à néant l'impact de la coopération pour le développement sur la croissance et le développement durable. Pour enrayer ce phénomène, les donateurs doivent mettre leur énergie au service de politiques qui visent à améliorer l'efficacité de leur aide.

26. En second lieu, il est nécessaire de définir des indicateurs et des pratiques optimales en matière de coopération pour le développement conçues de façon à promouvoir d'autres formes de financement du développement, à savoir des modalités de coopération pour le développement qui visent à réduire à terme la dépendance à l'égard de l'aide. Une part croissante des activités menées au titre de la coopération pour le développement vise à promouvoir le commerce (« aide pour le commerce » – destinée au renforcement des capacités en matière de commerce et d'infrastructure); les investissements extérieurs et intérieurs du secteur privé (grâce à une réforme des conditions d'investissement, à la mise en place d'infrastructures et au cofinancement de projets du secteur privé); l'épargne et l'investissement intérieurs et des réformes du secteur financier; la mobilisation des revenus ou une meilleure gestion des finances publiques; l'efficacité des dépenses. Toutefois, il n'existe aucune étude fiable sur les pratiques optimales dans ces domaines.

27. Idéalement, pour assurer la cohérence des politiques, chaque pays de programme devrait élaborer une stratégie cohérente visant à l'affranchir de sa dépendance à l'égard de l'aide, s'inscrivant dans le cadre du huitième objectif du Millénaire pour le développement; cette stratégie devrait être approuvée par les donateurs et les deux groupes devraient s'engager à lancer des initiatives et à définir des indicateurs permettant d'évaluer la mise en œuvre de la stratégie, qui devrait faire l'objet d'un suivi annuel. Plusieurs pays de programme, dont l'Ouganda et le Viet Nam, ont entamé un tel processus. Le Forum pour la coopération en matière de développement continuera d'évaluer ces processus, en vue d'établir des pratiques optimales pour l'élaboration de politiques visant à sortir de la dépendance à l'égard de l'aide fournie au titre de la coopération dans tous les domaines.

#### **IV. Tendances récentes de la coopération internationale pour le développement**

##### **A. L'aide en termes quantitatifs : la diversification se poursuit mais l'aide reste insuffisante**

28. À la fin 2009, l'aide fournie au titre de la coopération internationale pour le développement au sens large était évaluée à plus de 170 milliards de dollars. Sur ce montant total (voir fig. 1 et 2), la part de l'assistance bilatérale des membres du CAD de l'OCDE a continué de régresser, passant de 51 % en 2006 à 45 % en 2008, tandis que les contributions du CAD à l'aide multilatérale demeuraient stables. La coopération hors des filières traditionnelles du CAD a continué de gagner en importance, notamment la coopération Sud-Sud (10,5 %), les fonds mondiaux et le mécénat privé (17 %).

Figure 1  
Coopération internationale  
pour le développement, 2006

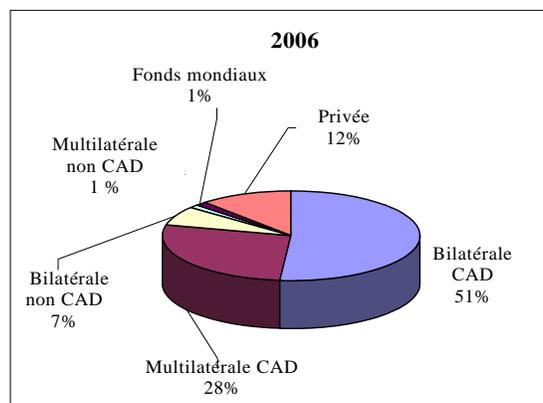
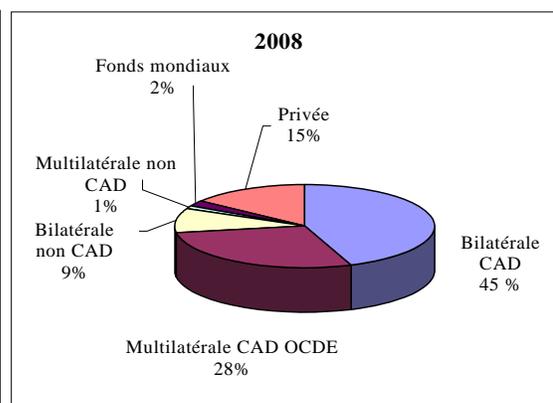


Figure 2  
Coopération internationale  
pour le développement, 2008



29. Depuis 2005, les flux financiers au titre de la coopération pour le développement ont connu une hausse importante. Cependant, alors que l'aide en provenance du CAD augmentait de 20 % entre 2006 et 2008, la coopération Sud-Sud croissait de 63 % et les contributions privées d'au moins 62 %.

30. En 2009, le montant de l'aide publique au développement fourni par les donateurs du CAD était inférieur, en termes réels, à celui fourni en 2005. Par rapport aux engagements pris en 2005 à hauteur de 126 milliards de dollars, soit 0,37 % du revenu national brut (RNB), les sommes fournies par les donateurs du CAD vont probablement être inférieures, dans l'ensemble, de 18 milliards de dollars (soit 0,04 % du RNB), d'ici à la fin 2010, et de 14 milliards de dollars pour l'Afrique subsaharienne<sup>2</sup>. En revanche, le volume de l'allégement de la dette ayant considérablement baissé ces dernières années, une proportion nettement plus importante des flux d'aide représente dorénavant une aide programmable, qui se traduit par des transferts supplémentaires réels vers les pays en développement.

31. Essentiellement, la capacité à réaliser des objectifs est fonction de l'envergure des plans budgétaires précis établis par les donateurs et de l'amélioration de la planification anticipée des décaissements, grâce au recours accru à des pratiques d'appui aux programmes.

32. Pour l'avenir, 15 membres de l'UE restent attachés à l'engagement collectif qu'ils ont pris d'atteindre 0,7% du RNB ou de se maintenir au-delà de ce pourcentage d'ici à 2015. La Norvège devrait par ailleurs continuer à consacrer 1 % de son RNB à l'aide. Il s'avère urgent que les autres donateurs de l'OCDE fixent des dates butoirs pour parvenir à 0,7 % du RNB d'ici à 2015 lors de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale consacrée aux objectifs du Millénaire pour le développement et que tous les donateurs mettent immédiatement en place des plans pour augmenter le volume des décaissements grâce au recours accru à des pratiques d'appui aux programmes, afin de garantir que les niveaux d'aide augmentent suffisamment pour financer la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international. Pour que les engagements en matière d'APD puissent être réalisés, tous les donateurs du CAD doivent intégrer les leurs dans leur planification budgétaire.

<sup>2</sup> Les chiffres exprimés en dollars correspondent aux prix et taux de change de 2004.

## **B. Impact des crises : des besoins plus importants, quelques financements supplémentaires, une aide en baisse**

33. Les multiples crises mondiales survenues durant les années 2006 à 2009 ont eu quatre impacts majeurs sur la coopération pour le développement.

34. En premier lieu, elles ont eu pour effet d'augmenter considérablement les besoins de financement des pays de programme pour assurer leur sécurité alimentaire et énergétique, ainsi que pour combler les déficits du budget et de la balance des paiements. La plupart des pays de programme ont dû relever les subventions destinées à amortir l'impact des hausses des prix des denrées alimentaires et du carburant, ainsi que des dépenses au titre des programmes pour la sécurité alimentaire, de même que les salaires et d'autres transferts afin de compenser les effets de la hausse de l'inflation. Selon de récentes analyses, les prix des denrées alimentaires et du carburant n'ont pas diminué de manière significative pour les consommateurs des pays en développement en 2009 et 2010. La crise financière mondiale a fait exploser le chômage et la pauvreté dans de nombreux pays durant ces années, ce qui a obligé à augmenter les dépenses consacrées à la formation et aux filets de protection sociale, et créé un véritable « gouffre fiscal » de plus de 64 milliards de dollars dans les pays à faible revenu.

35. En deuxième lieu, du fait de ces crises, davantage d'analyses ont été menées sur les besoins de financement des pays de programme, mettant en évidence certains problèmes sous-jacents associés aux objectifs de développement convenus au niveau international qui n'ont pas été traités, et définissant les meilleurs moyens de mobiliser ou d'acheminer des ressources, y compris des mécanismes innovants pour le financement du développement.

36. En troisième lieu, les crises alimentaires et financières ont donné lieu à d'importantes promesses de financement, ne correspondant toutefois que dans une faible mesure à de nouveaux engagements. En effet, sur les 22 milliards de dollars promis pour l'alimentation et la nutrition lors du Sommet du G-8 qui s'est tenu à Pittsburgh en 2009, seuls six correspondent à des contributions supplémentaires. En réponse à la crise financière, les participants au Sommet du G-20 à Londres se sont engagés à dégager 240 milliards de dollars en faveur des pays de programme, mais cette somme ne comprenait que quelque 100 milliards de dollars supplémentaires (émissions de droits de tirage spéciaux (DTS), augmentation des prêts accordés par le Fonds monétaire international (FMI) aux pays à faible revenu, et fonds supplémentaires pour financer le commerce); le solde représentait la concentration des décaissements en début de période par les banques multilatérales de développement et les agences bilatérales de financement du commerce.

37. En quatrième lieu, la crise financière mondiale s'est traduite par une contraction des budgets d'aide de certains donateurs. Si son impact est demeuré marginal sur les flux réels en 2009, pratiquement tous les donateurs du CAD ont abaissé la valeur nominale de leurs plans de décaissements pour refléter le fléchissement de leur RNB. Il ne faut cependant pas exagérer cet impact : en mai 2010, seuls neuf donateurs du CAD avaient réduit ou ralenti leurs engagements en termes de pourcentage de leur RNB pour la période 2010-2012. En outre, si certains donateurs du Sud ont réduit leur aide au titre de la coopération, de nombreux autres l'ont augmentée, notamment le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Arabie saoudite. De même, la philanthropie privée a continué de se développer dans le Nord et le Sud.

**C. Environnement financier : il faut trouver d'urgence des sources de financement nouvelles et novatrices pour faire face aux dépenses liées à la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international**

38. La Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui s'est tenue en 2009 à Copenhague a mis la question du changement climatique sur le devant de la scène et les pays de l'OCDE se sont engagés à fournir 10 milliards de dollars par an en 2010, 2011 et 2012, puis 100 milliards par an d'ici à 2020, pour aider les pays de programme à faire face aux dépenses liées aux mesures destinées à faciliter l'adaptation aux changements et à en atténuer les effets. Ces promesses sont toutefois bien en deçà des besoins estimés à 170, voire 275 milliards de dollars, par an au cours des 20 prochaines années.

39. À l'heure actuelle, le mécanisme pour un développement propre et d'autres dispositifs commerciaux sont les principaux instruments permettant de financer des mesures visant à atténuer les effets des changements climatiques. La question demeure toutefois de savoir si, en parrainant des projets et en procurant des fonds supplémentaires, ces mécanismes encouragent véritablement le développement durable; on se demande également s'ils permettent d'approuver et d'évaluer les projets assez rapidement et on s'interroge sur la concentration des fonds dans les grands pays émergents tandis que la part des pays à faible revenu et des pays les moins avancés reste très limitée.

40. Ainsi, faute de trouver de nouvelles sources de financement, l'APD pourrait être détournée des objectifs de développement convenus au niveau international et réaffectée à la lutte contre les changements climatiques. Ce risque est exacerbé par le fait que pratiquement tous les gouvernements des pays membres du CAD ne peuvent promettre que le financement des activités liées au climat s'ajoutera à l'APD et qu'environ 4 % de l'APD sont déjà consacrés à des programmes et projets portant sur les incidences du climat. En outre, si l'APD est ainsi réaffectée, elle risque de passer de l'Afrique subsaharienne à d'autres régions, et de migrer des secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture vers l'eau et l'énergie. De toute évidence, les pauvres et les individus les plus vulnérables dans les pays de programme ont besoin de recevoir des fonds au titre de l'APD ainsi qu'un financement pour leurs activités liées aux changements climatiques, qui soient alloués de manière globale de façon à aider les pays ayant les besoins les plus impérieux dans les deux domaines.

41. La manière dont les fonds seront dépensés constitue un autre sujet d'inquiétude. Les enseignements tirés de l'APD indiquent en effet que, pour que de tels financements aient le maximum d'impact dans le cadre de la réduction de la pauvreté et de la lutte contre le changement climatique, ils doivent être effectivement dépensés par et pour les populations pauvres et vulnérables des pays bénéficiaires, dans le cadre de programmes coordonnés par leurs gouvernements, et intégrés dans leurs programmes nationaux et locaux en faveur du développement durable, et non par le biais de fonds verticaux mondiaux finançant des programmes concomitants à ceux des gouvernements, ni par celui de mécanismes de marché relevant du secteur privé. Pourtant, l'essentiel des fonds consacrés à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de leurs effets ont été dépensés par

le secteur privé et dans des pays à revenu intermédiaire, et de nombreuses propositions novatrices de financement risquent de se traduire par la formation de nouveaux fonds verticaux.

42. Il y a donc eu récemment toute une série de propositions relatives à de nouvelles sources de financement de la lutte contre les changements climatiques, notamment les taxes mondiales sur le carbone et les redevances liées aux émissions dans le domaine du transport international, les taxes sur les transactions financières ou les opérations de change internationales, l'amélioration ou l'élargissement des mécanismes commerciaux, et la création de « fonds verts » financés par l'émission de DTS du FMI, les ventes d'or ou la vente d'« obligations vertes » sur les marchés financiers mondiaux.

## **D. Octroi de l'aide et progrès vers la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international**

43. L'un des problèmes majeurs qui persistent vient de ce que les modalités d'octroi de l'aide ne contribuent pas suffisamment à faire progresser au maximum la réalisation des objectifs de développement adoptés au niveau international, y compris les OMD. Cela concerne la répartition entre groupes de pays, entre régions, entre pays et entre régions au sein des pays, ainsi que la répartition entre circuits d'acheminement, secteurs et types d'aide.

### **1. Répartition entre les pays : l'aide n'atteint pas les pays qui en ont le plus besoin**

44. Depuis 2006, la tendance positive se caractérisant par une augmentation de la proportion de l'aide affectée aux pays à faible revenu s'est inversée, passant de 67 % à 61 %. Ce recul correspond en grande partie à une contraction de l'allègement de la dette. Simultanément, la part des groupes de pays les plus vulnérables a aussi diminué, passant de 38 % à 29 % pour les pays les moins avancés, de 23 % à 17 % pour les pays enclavés et de 40 % à 35 % pour les pays fragiles. Parmi ces groupes de pays, seuls les petits États insulaires ont reçu une part légèrement supérieure (0,5 %). Par conséquent, en 2007 et 2008, les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) ont reçu une part d'aide plus élevée que les pays les moins avancés et ont donc bénéficié de ratios APD/RNB et APD par habitant supérieurs à ceux des pays à faible revenu.

45. Selon les engagements pris en 2005, la part de l'aide mondiale destinée à l'Afrique devait augmenter de 30 % à 40 %. Cependant, la répartition par région des contributions des membres du CAD n'a pas changé de manière significative ces dernières années et, même s'il est possible que l'aide destinée à l'Afrique atteigne 35 % d'ici à 2010, grâce aux efforts accrus de certains donateurs, cela demeure bien en deçà de l'objectif, en raison de la réduction drastique de l'aide fournie par les donateurs du CAD au continent. Les dernières prévisions du CAD en matière d'aide programmable pour les pays n'indiquent aucun changement majeur à cet égard.

46. Les autres problèmes soulignés dans le rapport présenté lors du Forum de 2008 persistent. On continue ainsi d'accorder une aide importante à des pays où le nombre de citoyens pauvres est relativement faible, et l'aide accordée n'est pas liée à des mesures de lutte contre la pauvreté sous ses divers aspects ou à des besoins allant au-delà de la notion de revenu par habitant. L'octroi de l'aide ne tient pas non

plus compte de l'impact que chaque dollar peut avoir sur la réduction de la pauvreté. N'ayant pas encore adopté de critères objectifs et transparents pour la répartition de l'aide entre les pays, la plupart des donateurs continuent d'accorder des aides bilatérales en se fondant sur des intérêts politiques, stratégiques et économiques. Certains bailleurs de fonds ont adopté des modèles pour répartir l'aide ou présélectionner les bénéficiaires, essentiellement sur la base d'évaluations des « performances », et de la qualité des politiques et des institutions dans les pays de programme, qu'ils réalisent eux-mêmes. Ces modèles vont à l'encontre du principe de l'appropriation nationale, car les gouvernements et la société civile n'y sont pas associés, et ils ne sont ni transparents ni objectifs car ils ne sont pas clairement reliés à des résultats qui peuvent être évalués de manière objective. D'autres donateurs sont plus susceptibles d'octroyer leur aide de façon à favoriser la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, car ils prennent davantage en compte les besoins des pays et les résultats obtenus ou bien le volume d'aide qu'un pays reçoit d'autres bailleurs de fonds.

47. Tandis que de très nombreux pays continuent de recevoir davantage d'aide que leurs besoins ou leurs résultats ne sembleraient le justifier (les « chouchous des donateurs »), un nombre pratiquement équivalent en reçoit moins qu'on ne s'y attendrait (les « orphelins de l'aide »). Généralement, les bénéficiaires recevant davantage d'aide par habitant ou en pourcentage du RNB qu'on ne pourrait le penser par rapport à leurs besoins pour réaliser les objectifs de développement adoptés au niveau international sont des pays peu peuplés, des pays touchés par un conflit ou des pays à revenu intermédiaire. En revanche, les États fragiles qui ne sortent pas d'un conflit mais font néanmoins face à de fortes pressions intérieures, de même que les pays africains et asiatiques plus peuplés, reçoivent bien moins d'aide par habitant ou en pourcentage de leur RNB.

48. Dans l'idéal, il conviendrait d'allier l'optimisation des progrès sur la voie de la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelle internationale à des principes d'efficacité et d'équité dans un cadre transparent, en tenant compte de la vulnérabilité structurelle des pays aux chocs extérieurs. Il est urgent que les organismes bilatéraux et multilatéraux passent en revue leur système d'allocation des ressources et réorientent leur aide en accordant davantage d'attention aux besoins et à la vulnérabilité de ces pays. Enfin, il est indispensable que la répartition de l'aide continue de faire l'objet d'évaluations régulières et fortement recommandées d'en changer les modalités, afin que cette aide favorise la réalisation des objectifs de développement adoptés au niveau international.

49. L'aide ne va pas nécessairement aux régions ou aux groupes les plus pauvres d'un pays. De nombreux pays bénéficiant d'une aide continuent d'indiquer que les donateurs ont tendance à se concentrer sur les régions ou groupes qui se trouvent à proximité des capitales ou d'infrastructures correctes, qui sont considérés comme les plus pauvres ou qui entretiennent des liens de longue date avec des bailleurs de fonds. De leur côté, les donateurs indiquent que certaines stratégies nationales de développement ne sont pas axées sur les régions ou les groupes les plus besogneux. Ainsi, au sein même des pays, l'aide ne va pas nécessairement là où elle pèserait le plus en faveur de la réalisation des objectifs de développement approuvés au niveau international.

## **2. Circuits d'acheminement : la part de l'aide multilatérale stagne, la tendance à affecter des fonds à des fins particulières doit être inversée**

50. Les institutions multilatérales canalisent 29 % de l'aide fournie au titre de la coopération au développement. Les donateurs du CAD ont relevé l'aide multilatérale de 26 % à 30 % des décaissements (même si certains ne fournissent que 10 % d'aide multilatérale).

51. Entre 2006 et 2008, l'ONU a constaté une augmentation de 13 % en termes réels des contributions, qui ont atteint 22 milliards de dollars. Sur cette somme, 62 % provenaient des donateurs du CAD, les contributions des autres gouvernements étant passées de 7 % à 12 % et celles provenant de sources non gouvernementales ayant doublé, passant de 13 % à 26 %. Toutefois, près de 71 % de ces contributions étaient des ressources à des fins spéciales, assorties de diverses restrictions quant à leur utilisation. Entre 2006 et 2008, les fonds affectés à des fins spéciales ont augmenté de plus de 300 %, contre 5 % seulement pour les ressources de base.

52. Ceci participe d'une tendance beaucoup plus large par laquelle les donateurs « réservent » 40 % de l'aide et plus de 50 % des fonds multilatéraux au financement d'initiatives, de secteurs ou de thèmes particuliers, en les allouant à des fonds mondiaux « verticaux » (axés sur un secteur ou un problème donné) ou à des fonds d'affectation spéciale d'institutions multilatérales, ou en affectant des fonds réservés à des projets ou programmes bilatéraux au niveau des pays de programme. La liberté de programmation des institutions multilatérales s'en trouve ainsi limitée, de même que la maîtrise des programmes par les pays bénéficiaires. Bien souvent, le financement de l'aide n'est pas budgétisé ou est fragmenté, ce qui augmente les coûts de transaction et réduit les avantages tirés de la mutualisation des fonds par des filières multilatérales.

## **3. Répartition de l'aide entre les secteurs : une forte hausse pour l'infrastructure, des hausses moins marquées pour la gouvernance et l'agriculture**

53. Le rapport de 2008 mettait l'accent sur l'augmentation spectaculaire de la part de l'aide du CAD affectée aux secteurs sociaux et à la gouvernance par rapport à la période allant de 1980 à 2005 et, en contrepartie, un fléchissement très important de l'aide allouée à l'infrastructure et à la production (notamment l'agriculture). Entre 2006 et 2008, l'aide octroyée par le CAD au secteur de la gouvernance a continué d'augmenter, passant de 10 % à 12 %, tandis que l'aide affectée aux secteurs sociaux a reculé de 30 % à 26 % et que celle affectée à l'infrastructure et à la production a été portée de 19 % à 26 % (l'infrastructure représentant près de la totalité de cette augmentation, le reste allant à l'agriculture).

54. On ne peut que se féliciter de cette évolution qui répond aux besoins essentiels en matière de développement de l'agriculture et des infrastructures (transport, énergie, eau, technologies de l'information et de la communication) qui figurent dans les stratégies nationales de développement, domaines auparavant sous-financés par les bailleurs de fonds, qui sont pourtant déterminants pour la réalisation des cibles à atteindre au titre du premier objectif du Millénaire pour le développement en ce qui concerne la pauvreté de revenu et la faim. Les donateurs du Sud ont réagi spontanément et, plus récemment, les banques multilatérales de développement et les donateurs du CAD ont commencé à réorienter l'aide vers ces secteurs. Ce

mouvement s'est accéléré en 2009 et 2010, les bailleurs de fonds canalisant un volume plus important de l'aide vers le secteur privé, l'infrastructure et l'agriculture en vue de lutter contre les conséquences des crises mondiales. Toutefois, la part de l'infrastructure sur le volume total de l'aide est toujours inférieure à son niveau de 2000.

55. Par ailleurs, il n'est pas certain que l'augmentation de l'aide destinée à la gouvernance présente quelque avantage : si elle est susceptible de renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité dans la gestion des finances publiques des pays de programme, son impact à long terme doit être étudié plus avant, particulièrement dans la mesure où elle intervient essentiellement dans le cadre de programmes d'assistance technique de grande envergure.

*Des besoins écrasants en ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement associés à l'éducation, la santé, l'eau et la nutrition*

56. La baisse de l'aide destinée à l'éducation et à la santé est inquiétante, tout autant que le détournement de l'aide allouée pour l'enseignement, qui est réorientée de l'éducation pour tous à la fourniture de bourses d'études de troisième cycle dans les pays donateurs, et de l'aide allouée à la santé, qui privilégie les « réussites rapides » associées à la lutte contre les grandes pathologies au détriment des grands systèmes de santé, de la santé maternelle et infantile. Pour réaliser les OMD, il faudra augmenter sensiblement l'aide destinée à l'éducation et aux systèmes sanitaires de base. En outre, l'aide allouée à l'eau et l'assainissement continue d'être pénalisée; elle reste de loin inférieure à son niveau de 2000 et en deçà du volume nécessaire pour réaliser le septième objectif. Comme cela a déjà été mentionné, il faudra, pour atteindre la cible du premier objectif concernant la nutrition, que l'assistance fournie pour assurer la sécurité alimentaire augmente de 12 milliards de dollars par an d'ici à 2012.

57. De même, un volume d'aide beaucoup plus important doit être expressément affecté à la réalisation des objectifs de développement convenus à l'échelle internationale relatifs à l'égalité des sexes et à la santé maternelle (troisième et cinquième OMD). Tous les autres programmes visant la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international devraient intégrer de manière explicite la transversalisation de la problématique hommes-femmes. À l'heure actuelle, on ignore encore quelle part de l'aide est affectée à cette fin (l'OCDE n'évalue la prise en compte de la problématique hommes-femmes que pour 64 % de l'APD du CAD). Entre 2000 et 2002, environ 6 % de cette aide concernait particulièrement les femmes et 6 % avait un effet indirect sur les inégalités entre les sexes. Par la suite, la part de l'aide directement associée à la problématique hommes-femmes a fléchi et ce n'est qu'en 2008 qu'elle a pour la première fois dépassé 7 % du volume total de l'aide.

#### **4. Types et modalités d'aide**

*Le volume de l'APD consacré aux programmes des pays est insuffisant*

58. D'après les chiffres de l'aide programmable par pays, la proportion de l'APD bilatérale des donateurs du CAD affectée au développement dans les pays en développement est passée de 47 % en 2005 à 58 % en 2008. Ceci reflète une baisse de 17 % de l'allègement de la dette, compensée par une hausse de 1 % l'aide alimentaire et des secours d'urgence, et une hausse de 5 % des coûts associés à l'administration, aux bourses d'études et aux réfugiés dans les pays développés. Plus de 90 % de l'APD des institutions multilatérales est affectée à des programmes de pays.

*Plus efficace et durable, le soutien budgétaire progresse néanmoins trop lentement*

59. Sur le volume total de l'aide programmable par pays (aide multilatérale et bilatérale du CAD), les projets représentent toujours plus de 50 % et la coopération technique plus de 30 %; les programmes budgétaires et sectoriels ont augmenté de 14 %. Les études continuent de montrer qu'un appui budgétaire sectoriel et général produit des résultats plus efficaces et durables en matière de développement, car il renforce la responsabilité et l'appropriation nationales, accélère les décaissements et améliore l'efficacité des dépenses publiques du point de vue de la distribution et des opérations. Cela réduit par ailleurs les coûts opérationnels marginaux de l'augmentation de l'aide et ne comporte pas plus de risques inhérents de corruption ou de ponctions budgétaires à des fins personnelles. C'est pourquoi un nombre croissant de donateurs opte pour ce soutien budgétaire, et plusieurs pays de programme reçoivent maintenant plus de 50 % de leur aide sous cette forme.

## **E. Amélioration de la qualité de l'aide et renforcement du cadre d'efficacité**

60. La qualité et l'efficacité de l'aide sont des facteurs essentiels pour la réalisation du développement durable et des objectifs de développement adoptés au niveau international. Le présent chapitre examine les mécanismes actuels visant à améliorer la qualité de l'aide, ainsi que les progrès réalisés en matière d'indicateurs clés, tant ceux associés aux travaux du Comité d'aide au développement que ceux relevant de nouvelles priorités fixées par les principales parties prenantes.

### **1. De Paris à Accra : promouvoir les changements de comportement et la représentation multipartite**

61. En 2005, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, dans laquelle 12 indicateurs de suivi ont été définis, a marqué le premier accord collectif des donateurs du Comité d'aide au développement et des institutions multilatérales pour améliorer la qualité de l'aide grâce à des changements de comportement. Depuis lors, le suivi de la progression de ces indicateurs a été axé sur l'efficacité de l'aide au niveau des pays, et a entraîné la mise en place de plans d'actions par de nombreux bailleurs de fonds de l'OCDE et des agences multilatérales.

62. Cependant, les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris se sont avérés décevants. Dans l'ensemble, les pays bénéficiaires ont beaucoup plus progressé que les donateurs pour réaliser les objectifs, notamment pour améliorer la gestion des finances publiques.

63. Tandis que certains donateurs ont pris des mesures décisives pour réformer leurs relations avec les pays de programme, l'action menée pour améliorer l'efficacité de l'aide ne s'est pas avérée efficace pour modifier le comportement de la plupart des donateurs. Cela vaut en particulier pour les pays recevant un faible volume d'aide, ce qui exacerbe les déséquilibres et rend l'aide moins efficace et insuffisante, ainsi que pour les pays fragiles et les pays à faible revenu, ce qui signifie que l'aide est moins opérante précisément là où il faut maximiser ses résultats.

64. La dynamique de participation des parties prenantes a été beaucoup plus marquée lors des négociations sur le Programme d'action d'Accra que celles ayant mené à la Déclaration de Paris. Suite au Forum d'Accra, le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide, faisant fond sur les engagements pris dans le Programme d'action d'Accra, a redoublé d'efforts pour associer d'autres parties prenantes à ces initiatives.

## **2. Au-delà de la Déclaration de Paris : surveiller les principaux aspects du Programme d'action d'Accra**

65. La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra n'ont pas établi d'indicateurs suffisamment clairs s'agissant de questions présentant un intérêt crucial pour les gouvernements des pays bénéficiaires, les parlementaires et les organisations de la société civile (déliement de l'aide, renforcement des capacités, prévisibilité, responsabilisation et transparence) et n'ont pas prévu d'indicateurs pour d'autres thèmes (par exemple, la flexibilité, la conditionnalité, le degré de libéralité ou des thèmes transversaux tels que la problématique hommes-femmes, les droits de l'homme et l'environnement). Le présent rapport a donc fait appel à d'autres sources pour suivre les progrès dans ces domaines.

66. On estime que le fait de lier l'octroi de l'aide à l'achat de biens et services des pays donateurs augmente les coûts de 25 à 60 % et réduit ainsi la valeur réelle de l'aide. En 2001, les pays donateurs membres du CAD sont convenus de ne plus conditionner l'aide accordée aux pays les moins avancés (exception faite de l'aide alimentaire et de l'assistance technique). De nombreux donateurs sont même allés plus loin en augmentant la proportion de l'aide bilatérale non conditionnée jusqu'à un taux de 73 % en 2005-2007, contre 50 % en 1999-2001. Mais au moins 30 % de la coopération technique et 50 % de l'aide alimentaire demeurent liés. En outre, des distorsions officieuses dans le mode de prestation de services mis en place ont tendance à favoriser les fournisseurs du pays donateur.

67. Les progrès faits dans la réforme de l'assistance technique pour la mettre véritablement au service du renforcement des capacités continuent de laisser à désirer. Les indicateurs définis lors de la réunion de Paris ne permettent pas de déterminer l'impact de cette assistance sur le développement des capacités nationales des pays aidés et ces derniers indiquent qu'environ 25 % seulement de l'assistance technique contribue à renforcer les capacités. Il faut de toute urgence suivre de plus près les résultats obtenus dans ce domaine, assurer une prise en main des opérations par les pays bénéficiaires dans la conception et la gestion de l'aide et faire appel à des compétences spécialisées dans ces pays.

## **3. Garantir à la fois la prévisibilité de l'aide et sa souplesse**

68. La prévisibilité de l'aide permet aux pays bénéficiaires de planifier des stratégies de développement à long terme, ainsi que des cadres de dépenses à moyen terme et des budgets annuels.

*La prévisibilité de l'aide s'est améliorée dans certains pays*

69. L'aide au développement est beaucoup plus volatile que les recettes affectées aux budgets : 65 à 70 % seulement des flux d'aide sont déboursés par les donateurs au cours de l'exercice budgétaire pour lequel ils ont été prévus. Dans le Programme

d'action d'Accra, les donateurs ont été instamment priés d'accroître la prévisibilité de l'aide à moyen terme en fournissant des projections pluriannuelles indicatives aux pays bénéficiaires. Cela a entraîné une forte augmentation des projections pluriannuelles qui ont été communiquées à l'OCDE, mais on constate également une hausse bien moins importante pour les indications données aux pays bénéficiaires (progression de 40 % à 50 % seulement). Guère plus de la moitié de l'aide est assortie – dans les accords signés – d'un calendrier précis de versement. Quelques progrès ont cependant été accomplis pour ce qui est d'accroître la prévisibilité de ces paiements dans l'année ou encore sur plusieurs années.

*La souplesse est essentielle pour financer les changements de priorités et absorber les chocs exogènes*

70. Il est essentiel de faire preuve de souplesse pour s'adapter aux changements dans les priorités et les mandats des gouvernements et pour se protéger des chocs exogènes, qu'ils soient macroéconomiques ou liés aux catastrophes naturelles. Bien que les donateurs aient pris ces dernières années des mesures en vue d'accroître la souplesse, notamment en renforçant l'appui budgétaire et en améliorant les mécanismes du FMI et des Nations Unies pour l'absorption des chocs, on touche là, une fois encore, à l'un des aspects les plus inefficaces de l'aide au développement dans la mesure où environ 20 % seulement de l'aide a un caractère véritablement flexible.

#### **4. Conditionnalités des politiques et procédures**

*Les conditionnalités imposées continuent d'être la principale cause du caractère imprévisible et inflexible de l'aide*

71. L'une des raisons majeures de l'impossibilité à prévoir précisément l'utilisation de l'aide est son caractère conditionnel et inflexible. La majeure partie des pays donateurs membres du CAD et des organisations multilatérales continue de subordonner le versement des crédits à la mise en œuvre de mesures concrètes négociées, alors que la plupart des textes publiés sur le sujet démontrent que, le plus souvent, cette politique est inefficace et restrictive en termes de champ d'action – sans aucune justification. De plus, les conditions posées sont souvent beaucoup trop nombreuses et complexes, ce qui entraîne un long délai dans le décaissement des fonds alloués pour la protection contre les chocs et accroît leurs effets négatifs sur le budget et le développement.

72. Peu de progrès ont été accomplis pour ce qui est de réduire les exigences, ces dernières années, car les institutions n'ont pas éliminé les incitations qui encouragent cette pratique. En fait, on a de plus en plus tendance à assortir la « gouvernance » de conditions, ce qui est perçu par les pays bénéficiaires comme une ingérence encore plus grande, lorsque ces dernières ne se limitent pas à des questions fiduciaires ou de gestion des finances publiques. Certains pays donateurs ont énormément réduit leurs exigences et se contentent de demander des stratégies de développement et une gestion des finances publiques musclées, ainsi que le respect des accords internationaux sur la démocratie et les droits de l'homme. Mais ils continuent d'imposer conjointement avec d'autres donateurs certaines conditions avant l'octroi de tout appui budgétaire et sectoriel, ce qui rend leurs exigences excessives. Certains pays bénéficiaires ont néanmoins réussi à mieux maîtriser la question de la prévisibilité des soutiens budgétaires: ils ont réduit le nombre de

conditions, obtenu des garanties initiales pour une part importante des versements annuels de fonds et introduit une transparence et une souplesse plus grandes dans l'interprétation des règles, ce qui a permis d'éviter une suspension arbitraire des versements.

73. La crise financière mondiale a augmenté la conditionnalité et forcé beaucoup de pays bénéficiaires à contracter des emprunts auprès du FMI et des banques de développement multilatérales. Le Fonds a fait preuve d'une plus grande souplesse, ce qui a permis aux pays bénéficiaires d'adopter des mesures de relance budgétaire en 2009, mais cela n'a pas été le cas en 2010 : ces derniers ne considèrent pas que la rationalisation des conditionnalités structurelles constitue un changement fondamental. Ils indiquent également que les conditions de prêt liés aux politiques de développement imposées par la Banque mondiale restent excessivement nombreuses, bien que moins contraignantes, du fait qu'elles sont davantage axées sur les résultats que sur les mesures prises par les pouvoirs publics.

74. La décision de privilégier des conditions axées sur les résultats s'inscrit dans une dynamique internationale plus vaste lancée par l'Union européenne et plusieurs de ses États membres, qui tend à remplacer des exigences politiques complexes par des conditions centrées sur les résultats. Cela permet de donner aux pays bénéficiaires une plus grande latitude pour choisir leurs propres mesures aux fins de la réalisation des objectifs nationaux en matière de développement. Mais d'autres donateurs sélectionnent au préalable certains pays en fonction d'indicateurs multiples et interprètent les résultats en fonction d'indicateurs sous-sectoriels étroitement définis. Ils peuvent également suivre les résultats de façon intrusive ou rigide, en se fiant principalement à des acteurs extérieurs tels que des auditeurs. Ce type de conditionnalité axée sur les résultats, surtout si elle diffère l'octroi de fonds afin de pouvoir juger des résultats obtenus, peut représenter un recul.

75. Les conditionnalités des procédures continuent également de retarder le versement des fonds, en particulier de l'aide à des projets précis. Certains bailleurs ont à leur palmarès des versements rapides (surtout ceux de la coopération Sud-Sud), d'autres ont simplifié les procédures et décentralisé leur exécution au niveau des pays, ces dernières années. Mais pour ceux qui affichent les pires résultats, les conditions préalables sur les plans financier, institutionnel et de l'évaluation peuvent retarder de 18 mois le début des versements et de 21 mois les procédures de décaissement des crédits et de passation des marchés. Les procédures très lourdes de certains pays bénéficiaires sont également susceptibles d'avoir les mêmes effets et de retarder le respect des conditions exigées par les donateurs ou l'exécution des projets.

76. Globalement, tous ces retards portent atteinte à la mise en œuvre concrète de projets majeurs : il s'agit là d'un gaspillage de ressources, alors que celles-ci pourraient être directement consacrées à la réalisation des objectifs de développement adoptés au niveau international et ce type de situation crée une idée fautive selon laquelle les pays bénéficiaires auraient du mal à absorber l'aide au développement. La Déclaration de Paris ne tient pas compte de bon nombre d'importants facteurs de retard.

## **5. Il est indispensable d'accroître l'aide publique au développement pour maintenir la viabilité de la dette**

77. Entre 2006 et 2008, les tendances observées antérieurement se sont inversées avec une légère érosion du caractère concessionnel de l'APD, mesurée à l'aune soit de la proportion des dons, soit de la libéralité des prêts soit du montant total de l'aide. La communauté internationale a mis en place des cadres pour inciter à la prudence en matière de prêts et d'emprunts, qui ont été légèrement assouplis en 2009, permettant ainsi aux pays qui étaient moins lourdement endettés de contracter davantage de prêts et de financer des projets à haut rendement. Les prêteurs multilatéraux continuent également d'octroyer de larges subventions aux pays les plus endettés et le FMI a réduit pendant la crise ses taux de prêt aux pays à faible revenu. Aucune crise majeure de la dette des pays en développement ne se profile encore à l'horizon, mais le service de la dette oblige les pays bénéficiaires à sacrifier une part de plus en plus importante du budget qu'ils consacraient aux dépenses de développement et, durant la crise financière, beaucoup d'entre eux ont dû contracter des emprunts à des taux prohibitifs sur les marchés financiers intérieurs du fait que le financement extérieur était retardé ou n'était pas disponible. Le facteur déterminant pour l'aptitude des pays récipiendaires à financer leurs programmes de développement – tout en supportant la charge de la dette – est le fait de pouvoir bénéficier effectivement de subventions et de prêts d'aide au développement appropriés et à des conditions extrêmement favorables, notamment pour les pays à revenu modeste ou vulnérables, dont les avoirs en devises étrangères ou les recettes budgétaires sont faibles et instables. Par conséquent, un attachement constant à une augmentation de l'APD assortie de conditions libérales est essentiel à la viabilité de la dette. Il faudrait mettre l'accent sur le financement des subventions et veiller à accroître le rôle de l'allègement de la dette.

## **6. Dispersion de l'aide et division du travail**

78. Une autre préoccupation importante est la multiplication des bailleurs de fonds et la dispersion de l'aide sous forme de multiples projets, tendance qui s'est accélérée ces dernières années et qui risque de s'accroître, si jamais de nouveaux fonds verticaux de financement étaient établis pour lutter contre le changement climatique.

79. En règle générale, les pays bénéficiaires souhaitent élargir le cercle des donateurs pour accroître la stabilité et la prévisibilité des flux au moyen de la diversification des risques, offrir des perspectives plus variées sur les questions de développement et améliorer le financement des secteurs sous-financés tels que les infrastructures et la production. Ils préfèrent avoir un nombre suffisant de donateurs efficaces, attachés aux mêmes principes dans un bon nombre de secteurs, et sont par conséquent beaucoup moins préoccupés que les bailleurs de fonds par la dispersion de l'aide. Un morcellement excessif présente néanmoins de nombreux inconvénients. Il peut entraîner des conflits en termes de priorités du développement et de conditionnalités et contribuer à un ciblage encore plus important des crédits et à une inflation du coût des transactions. Il porte également atteinte au développement des capacités propres des pays en les menant à transférer des agents qui travailleront avec les donateurs en tant qu'interlocuteurs ou pour le compte de ces derniers et à utiliser l'aide au développement pour le financement d'une assistance technique ou d'unités d'exécution pour gérer les projets, ainsi qu'en entraînant une hausse du coût de la coordination de l'aide.

80. Afin de remédier à ce phénomène de multiplication et de dispersion, les donateurs se sont efforcés :

a) De réduire le nombre de pays en développement considérés comme des partenaires prioritaires, qui reçoivent d'importants montants d'aide. Entre 2004 et 2010, 11 donateurs membres du CAD ont réduit le nombre de partenaires prioritaires et seuls 5 l'ont augmenté (cela s'explique par le fait qu'ils ont dans l'ensemble accru considérablement les apports d'aide). Mais cela a accéléré la concentration de l'aide sur les pays prisés par les donateurs et a réduit la stabilité et la prévisibilité dans les pays « orphelins de l'aide »;

b) De réduire le nombre de donateurs engagés dans tel ou tel pays ou dans des secteurs particuliers au moyen d'une division du travail. D'après les évaluations récentes, cela a été concluant pour ce qui est de recenser la présence sur le terrain des donateurs et de désigner des chefs de file pour des secteurs déterminés, mais on n'est pas vraiment parvenu à évaluer les avantages comparatifs et à reprogrammer les flux d'aide sur cette base. De même, sur le plan de l'impact, si les coûts de transaction ont été réduits, la qualité de la concertation entre les secteurs ne s'est pas améliorée pour autant et le nombre des donateurs n'a pas été suffisamment rationalisé, ce qui retarde toute amélioration de l'efficacité de l'aide. La lenteur des progrès s'explique principalement par le fait que, dans bon nombre de pays bénéficiaires, la division du travail est décidée par des groupes de donateurs (et rejetée par ceux qui souhaitent maintenir une présence dans de multiples secteurs) plutôt que sur la base d'une analyse des prestations fournies par les donateurs dans les différents secteurs et des besoins non satisfaits en matière d'aide dans tel ou tel secteur.

## **F. Responsabilité mutuelle et transparence en matière de coopération au service du développement**

81. La responsabilité mutuelle et la transparence sont deux facteurs clefs qui peuvent accroître l'impact de la coopération au service du développement en vue de la réalisation des objectifs adoptés à l'échelle internationale. La responsabilité mutuelle – parmi ceux qui apportent une coopération pour le développement, les gouvernements des pays qui reçoivent une aide et les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif parmi les pays tant donateurs que bénéficiaires – peut garantir que l'ensemble de la coopération pour le développement visera des objectifs clairs alignés sur les stratégies nationales de développement des pays bénéficiaires, ainsi que les objectifs de développement adoptés au niveau international, de la façon la plus économique, la plus qualitative et la plus viable possible. La transparence dans la diffusion intégrale de l'information et des rapports sur les résultats réels et programmés, ainsi que dans d'autres aspects de la coopération pour le développement, est le principal fondement de la responsabilisation et assure la fourniture des renseignements dont toutes les parties intéressées ont besoin pour analyser les résultats.

82. Ce chapitre présente les résultats d'une étude indépendante qui a été réalisée dans le cadre de la préparation du Forum pour la coopération en matière de développement sur les progrès obtenus sur le plan de la responsabilité mutuelle et de la transparence à l'échelle nationale et internationale. Elle comprend des enquêtes générales sur les mécanismes et procédés existants et leurs effets sur les

modifications de comportement de la part des pays bénéficiaires et des pays donateurs, dans le domaine de la coopération au service du développement. Ces enquêtes se fondent sur les pratiques optimales dont les parties prenantes étaient convenues en novembre 2009 au cours du Colloque de haut niveau de Vienne. L'analyse ci-après porte sur les facteurs qui déterminent les progrès et la qualité des instruments, ainsi que sur les mesures supplémentaires à prendre pour accélérer les progrès, tout en mettant l'accent sur la nécessité d'adapter ces mesures à la situation de chaque pays pour en préciser le contenu.

## **1. Améliorer la responsabilisation et la transparence à l'échelle nationale**

### *Des progrès limités mais de solides fondements dans quelques pays*

83. Les progrès en matière de responsabilité mutuelle ont été limités. Pour la plupart des pays en développement, les pays prestataires et les pays bénéficiaires ont des occasions de se concerter sur les programmes de développement et les besoins de financement à l'échelle nationale. La difficulté consiste à s'en inspirer par la suite pour établir une base efficace de responsabilité mutuelle. Les mécanismes nationaux qui s'y rattachent sont ceux au moyen desquels, tout en étant responsables des résultats obtenus sur le plan du développement et de la gestion de l'aide, les pays bénéficiaires demandent aux pays donateurs de rendre des comptes sur l'aide qu'ils fournissent. Les pays bénéficiaires doivent déjà rendre compte aux bailleurs de fonds de façon rigoureuse au moyen de grilles de mesure de résultats multiples pour surveiller le progrès global et sectoriel, ainsi que les améliorations dans les stratégies de développement, la gestion des finances publiques, les passations de marchés, le suivi et l'évaluation. Les donateurs sont bien moins responsabilisés à l'égard des gouvernements des pays auxquels ils octroient une aide. La responsabilisation des pays tant donateurs que bénéficiaires à l'égard des autres parties prenantes (parlements, organismes de vérification des comptes publics, société civile, etc.), surtout dans les pays qui reçoivent une aide, reste très limitée, tout comme celle des organisations de la société civile et des fondations à l'égard des pays bénéficiaires.

84. Les politiques d'aide des pays bénéficiaires, qui fixent des objectifs à chaque donateur et qui prévoient des évaluations annuelles régulières portant sur les progrès accomplis, sont essentielles aux fins d'accélérer les avancées sur le plan de la responsabilité mutuelle. La communauté internationale devrait s'attacher en priorité à appuyer les mesures prises par les bénéficiaires de l'aide pour élaborer ce type de stratégies et procéder à une analyse annuelle des résultats confiée à des agents indépendants ou pilotée par les pays aidés. Au moins 30 pays devraient appliquer ce processus d'ici à la fin de 2011 si l'on veut afficher des progrès bien plus rapides sur la voie de la réalisation de l'objectif énoncé dans la Déclaration de Paris, d'après lequel tous les signataires devraient avoir des mécanismes efficaces de responsabilité mutuelle d'ici à la fin de 2010. Les principaux donateurs devraient également s'attacher à établir des cibles concertées à l'échelle nationale et à les atteindre en les fixant à des niveaux compatibles avec les engagements pris au niveau mondial.

*Nécessité de procéder à des évaluations annuelles mondiales des progrès réalisés et de combler les lacunes sur le plan de l'information*

85. Il est impératif de procéder à des évaluations annuelles mondiales des progrès réalisés en matière de responsabilité mutuelle sur le plan national pour en tirer des enseignements et s'efforcer d'accélérer les changements de comportement de la part des pays donateurs et des pays bénéficiaires. Le Forum pour la coopération en matière de développement pourrait effectuer ces évaluations qui seraient susceptibles de faire l'objet d'un débat au cours de réunions techniques ou de haut niveau afin de déterminer la façon dont la communauté internationale peut accélérer les progrès. Il existe également de nombreuses lacunes sur le plan de l'information sur ce qui constitue une pratique optimale en matière de responsabilité mutuelle, à l'échelle nationale. Cela rend d'autant plus urgent la mise en place d'un point de contact au plan international pour faciliter le partage des bonnes pratiques, surtout parmi les pays bénéficiaires.

*Mettre au premier rang des priorités l'accroissement de la participation des parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif*

86. La communauté internationale doit définir la responsabilité mutuelle comme voulant dire que les parlements et les autres parties prenantes locales demandent des comptes non seulement à leur propre exécutif, mais aussi à ceux qui fournissent une coopération en matière de développement, sur le plan de l'aide aussi bien que des résultats. Les parlements, les organes publics décentralisés et les organisations de la société civile devraient être systématiquement intégrés dans les forums sur la gouvernance relative à la responsabilité mutuelle et présenter des résultats d'analyses indépendantes, qui devraient ensuite faire l'objet de discussions approfondies lors de réunions nationales de haut niveau.

*Les politiques, les cibles et les processus en matière de responsabilité mutuelle doivent tenir compte des incidences de l'aide sur le plan de l'égalité des sexes*

87. Malgré l'importante place accordée à l'égalité des sexes dans le cadre des objectifs de développement adoptés au niveau international, cette problématique n'est pas encore suffisamment prise en compte dans l'évaluation de l'efficacité de l'aide à l'échelle nationale. Pour donner des directives claires, le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement qui se tiendra en 2011 à Séoul devrait avoir comme priorité absolue l'établissement d'objectifs en matière d'égalité des sexes.

*Difficultés particulières auxquelles font face les États fragiles ou d'Afrique subsaharienne*

88. La plupart des pays d'Afrique subsaharienne et des États fragiles sont bien moins avancés sur le plan de la responsabilité mutuelle que d'autres groupes, ce qui renforce dangereusement la tendance à la concentration d'une aide moins efficace dans ces pays. Il faut que la communauté internationale établisse de toute urgence des programmes solides pour renforcer les capacités et les institutions de gestion de l'aide et les processus de responsabilité mutuelle pour ces pays. Les États fragiles devraient être traités sur un pied d'égalité avec les autres pays et il faudrait exiger

une responsabilité mutuelle accrue et de meilleures prestations, dans ces pays, de la part des bailleurs et des bénéficiaires de l'aide.

*Nécessité d'instaurer une transparence à l'échelle nationale pour accroître la responsabilité*

89. La transparence à l'échelle nationale en matière d'information sur l'aide est essentielle si l'on veut accroître la responsabilité. Il faut l'améliorer grandement et mettre l'accent sur les mesures à prendre pour promouvoir la responsabilisation. Il s'agit notamment de veiller à ce que les systèmes nationaux d'information suivent les objectifs en matière d'efficacité de l'aide, de les rendre plus accessibles aux acteurs non étatiques; de mettre à disposition un éventail plus large de données (en particulier sur les versements de fonds, les prévisions en matière d'aide, les progrès dans le domaine de la réalisation des objectifs de développement adoptés au niveau international et les questions d'égalité des sexes) de façon que les parties prenantes puissent les utiliser à des fins de responsabilisation; d'encourager un plus grand nombre de bailleurs de fonds à présenter des informations à l'échelle nationale, notamment sur les résultats et les progrès réalisés sur le plan des objectifs de développement; et d'aider les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif (surtout les parlements) à renforcer les capacités d'analyse de ces informations.

*Les donateurs qui ont les mêmes aspirations doivent exercer de façon plus dynamique une responsabilité mutuelle à l'échelle nationale*

90. Les changements d'orientation à l'échelle mondiale, les objectifs des donateurs individuels et l'effet de groupe sont les principaux facteurs qui contribuent à susciter des modifications de comportement de la part de ceux qui participent à la coopération au service du développement. Le dynamisme de donateurs attachés aux mêmes principes a été essentiel pour donner aux pays bénéficiaires la latitude qui leur permet d'assigner des objectifs aux donateurs. Par conséquent, pour veiller à ce qu'ils progressent de façon équilibrée, il faut exercer une forte pression de groupe pour assurer la fixation d'objectifs au niveau national et obtenir des changements d'orientation au niveau mondial, notamment dans les pays où un plus petit nombre de donateurs sont fortement attachés au principe de la responsabilité mutuelle. Les donateurs animés du même esprit doivent évaluer les progrès réalisés en matière d'efficacité de l'aide, non seulement en fonction de leurs propres résultats, mais aussi de la responsabilité mutuelle, au sein du groupe plus large formé par les donateurs.

*Les donateurs non membres du CAD devraient être fortement encouragés à participer aux processus nationaux de responsabilisation mutuelle*

91. Il conviendrait d'encourager les donateurs non membres du CAD (gouvernements, fonds mondiaux, organisations non gouvernementales et fondations privées) à participer aux processus de responsabilisation mutuelle à l'échelle nationale. Ils devront pour cela améliorer leurs propres procédures en vue de l'établissement de nouveaux objectifs qui permettront d'obtenir une amélioration de la qualité en faisant apparaître clairement les avantages comparatifs de leur coopération en matière de développement. Il faudrait peut-être débattre de ces objectifs dans des enceintes internationales telles que l'Organisation des Nations Unies.

*La question de la responsabilité doit faire l'objet d'une analyse plus poussée dans les pays donateurs et au sein des institutions*

92. Ce cycle du Forum pour la coopération en matière de développement n'a pas analysé la responsabilisation en matière d'aide dans les pays donateurs et dans les institutions. L'objectif prioritaire du prochain cycle pourrait être de déterminer quelles sont les meilleures pratiques sur le plan de la responsabilisation des donateurs, en coopération étroite avec les organisations et les coalitions qui représentent les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif.

*Il faut considérablement resserrer les liens entre les processus aux niveaux international et national*

93. Il faudra redoubler d'efforts pour établir des liens entre les processus de responsabilité mutuelle et de transparence aux niveaux tant national qu'international. Les constatations utiles obtenues grâce aux mécanismes internationaux sur les résultats comparés des pays donateurs ou bénéficiaires devraient être systématiquement présentées aux forums nationaux portant sur la responsabilité mutuelle, ce qui aiderait à établir des critères en vue de réaliser de nouveaux progrès et à formuler des suggestions sur la manière d'y parvenir.

## **2. Accroître la transparence internationale**

*Les informations obtenues grâce aux initiatives internationales pour la transparence de l'aide doivent être plus vastes...*

94. Les informations fournies dans le cadre des initiatives internationales pour la transparence de l'aide devraient comprendre des indications sur les versements de fonds prévus, sur les contributions disponibles et celles qui sont annoncées, ainsi que sur les déficits de financement pour les programmes et les projets. Il faudrait établir une nette distinction entre l'aide extrabudgétaire et l'aide non prévue au départ pour que ces informations soient utiles du point de vue de la planification et de la budgétisation des pays tant donateurs que bénéficiaires. Il faudrait également inclure des indications sur la mise en œuvre des objectifs d'efficacité de l'aide à l'échelle nationale et internationale, ainsi que des objectifs de développement adoptés au niveau international et d'égalité des sexes, de façon à pouvoir déterminer avec plus de précision si des résultats ont été obtenus, des éléments d'information fournis par les gouvernements de pays qui ne sont pas membres du CAD, les organisations de la société civile et les fondations, pour rendre la couverture plus globale, et, enfin, une documentation générale qui comprendrait les accords de prêt et de subvention, les conditions, les documents relatifs aux marchés et les stratégies des pays donateurs, aux fins de permettre aux parties prenantes de procéder à une analyse approfondie.

*... actualisées et alignées, provenir de sources plus diverses...*

95. Les informations doivent également être plus actualisées et mieux alignées, et provenir d'un éventail plus large de sources. Cela comprend des informations fournies en temps réel, les donateurs mettant immédiatement à jour leurs opérations de versement de fonds, de façon qu'on puisse suivre les décaissements prévus au titre de l'aide depuis le donateur jusqu'au dernier bénéficiaire; des apports des gouvernements des pays bénéficiaires et des parties prenantes, pour veiller à ce que les éléments communiqués par les pays donateurs soient précis et alignés sur les

cycles et les systèmes de budgétisation, de planification, de suivi et d'évaluation des pays bénéficiaires; et notamment les éléments fournis par les parties prenantes locales sur les dépenses en matière d'aide et les résultats obtenus.

*... et plus accessibles et plus systématiquement diffusées*

96. Il est également indispensable d'élargir la diffusion de l'information à un éventail beaucoup plus large de parties prenantes, de distribuer des documents pour aider les usagers inexpérimentés à accéder à des éléments qui sont essentiels à la transparence à l'échelle nationale, et de surveiller tous les problèmes rencontrés par les parties prenantes (surtout les pays bénéficiaires) sur le plan de l'accès à l'information ou de son interprétation.

*Il faut accélérer et élargir l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide*

*Les parties prenantes ont besoin de capacités pour utiliser l'information et faire respecter le principe de responsabilité*

97. La priorité absolue est de veiller à ce que les parties prenantes, notamment dans les pays bénéficiaires, aient la capacité d'utiliser l'information à des fins de responsabilisation. Cela signifie qu'il faut produire un guide général permettant de localiser les informations clefs requises aux fins de la transparence et de la responsabilité et d'y accéder. Les questions de transparence, d'accès aux données et d'analyse des données devraient également figurer en bonne place dans les programmes de renforcement des capacités destinés aux pays bénéficiaires et aux parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif.

98. L'Initiative internationale pour la transparence de l'aide vise à résoudre une grande partie des problèmes susmentionnés, mais les progrès ont été lents et elle doit couvrir une part plus importante des flux internationaux de coopération en matière de développement.

### **3. Accroître la responsabilité mutuelle internationale**

*Il faut associer la responsabilité mutuelle internationale requise pour le développement et celle requise pour l'aide humanitaire*

99. Il existe un éventail complexe de mécanismes au niveau international pour veiller à faire appliquer le principe de responsabilité dans le domaine de la coopération en matière de développement. Ces mécanismes comprennent des procédures officielles au moyen desquelles les pays bénéficiaires et les pays donateurs s'évaluent les uns les autres (principalement dans le cadre du bilan de la Déclaration de Paris) et des processus officiels d'évaluation par les pairs. Il existe également bon nombre d'évaluations gérées indépendamment permettant d'accéder à des degrés divers aux débats officiels et susceptibles de les influencer. La plupart des mécanismes ont une dimension mondiale, mais certains ont une portée régionale, principalement en Afrique.

100. Il existe des mécanismes totalement distincts pour la responsabilité mutuelle s'agissant du développement et de l'aide humanitaire, ainsi qu'un système parallèle supplémentaire pour évaluer les engagements des donateurs dans les États fragiles. La communauté internationale devrait s'efforcer de mettre un terme à la séparation des mécanismes de responsabilité mutuelle prévus pour le développement et l'aide

humanitaire et pour différentes catégories de pays. On pourrait le faire en intégrant les résultats visés sur le plan de l'aide humanitaire dans les documents produits par le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement et dans les mécanismes nationaux de responsabilité mutuelle, et en incorporant le processus d'évaluation des États fragiles dans les débats portant sur l'efficacité de l'aide en général.

*La responsabilité mutuelle internationale doit améliorer ses sources et sa conception, pour devenir plus pertinente*

101. Il est impératif de renforcer les éléments obtenus des gouvernements des pays bénéficiaires et des parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif à l'intention des mécanismes internationaux de responsabilité mutuelle. Cela permettrait de mieux répondre aux préoccupations sur le plan national en intégrant les indicateurs liés à la transparence et à la prévisibilité pluriannuelle au niveau du pays bénéficiaire, et ceux qui ont trait au degré de participation des pays donateurs aux mécanismes de responsabilité mutuelle et de transparence à l'échelle nationale. On pourrait inclure également des indicateurs présentant un intérêt crucial pour ces parties prenantes, par exemple sur les conditionnalités, le renforcement des capacités, la flexibilité, les mesures de lutte contre la corruption et les questions d'égalité des sexes.

*Il faut également améliorer la couverture, la réciprocité, la coopération, l'actualité de l'information et son utilité au niveau du pays.*

102. De plus, les mécanismes internationaux de responsabilité mutuelle doivent élargir leur portée en faisant des efforts plus soutenus pour encourager la participation des donateurs non membres du CAD, des organisations de la société civile et des fondations et devraient permettre d'évaluer les prestations fournies par chacun des donateurs au niveau du pays bénéficiaire. Le mieux serait que ces évaluations soient actualisées annuellement, en faisant fond dans la mesure du possible sur celles réalisées à l'échelle nationale, pour éviter le gaspillage d'énergie. Il faudrait une plus grande coopération entre les mécanismes internationaux de responsabilité mutuelle, en veillant à ce que les instruments et les processus officiels (tels que les réseaux de praticiens et les programmes de renforcement des capacités) utilisent au maximum des analyses indépendantes. Les mécanismes internationaux devraient également rassembler des indicateurs pertinents pour les objectifs et les cibles à atteindre en matière de responsabilité mutuelle à l'échelle nationale.

*Il faut renforcer l'impact sur le comportement du pays bénéficiaire et du pays donateur*

103. Toutes ces mesures devraient contribuer au renforcement de l'impact de la responsabilité mutuelle internationale sur le comportement des pays tant bénéficiaires que donateurs. Mais des mesures supplémentaires sont nécessaires pour assurer des progrès plus rapides. Il faudrait notamment évaluer le comportement des pays donateurs dans les rapports des enquêtes de la Déclaration de Paris; veiller à ce que des évaluations indépendantes soient présentées au Forum pour la coopération en matière de développement et au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide; veiller à ce que les pays bénéficiaires et les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif continuent de renforcer leur rôle dans l'établissement de l'ordre du jour et de la définition des normes et objectifs au sein du Groupe de travail et du Forum; et consulter tous les groupes qui pourraient se

servir des mécanismes internationaux de responsabilité mutuelle pour déterminer leurs principaux besoins en vue de rendre les mécanismes internationaux plus efficaces et de mieux appuyer par leur intermédiaire les processus de responsabilisation mutuelle à l'échelle nationale. L'élaboration de mécanismes d'évaluation par les pairs, avec la participation des pays en développement, devrait également être soutenue dans le cadre des mécanismes internationaux de responsabilité mutuelle, notamment au Forum pour la coopération en matière de développement.

*Il faut des évaluations annuelles des progrès et financer davantage les mécanismes prioritaires*

104. Il importe que le Forum pour la coopération en matière de développement continue d'évaluer les progrès sur le plan de la responsabilité mutuelle et de la transparence internationales, mais le mieux serait de procéder à des évaluations annuelles, ce qui permettrait de suivre les progrès de plus près. Il faudrait aussi faire publiquement part des progrès accomplis par chacun des mécanismes dans l'application des recommandations susmentionnées. Sur la base de ces évaluations, la communauté internationale devrait établir des priorités en vue de l'affectation de fonds supplémentaires à quatre ou cinq mécanismes essentiels qui remplissent le mieux les critères décrits ci-dessus (surtout l'évaluation systématique de chacun des pays donateurs par les pays bénéficiaires et par des sources indépendantes, donnant voix au chapitre aux parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif) afin de combler les lacunes et d'obtenir une modification des comportements aux échelons international et national.

## **G. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire au service du développement**

105. La coopération Sud-Sud et de type triangulaire ne cesse de croître et est passée de 8 % à 10 % de l'ensemble des crédits de coopération pour le développement entre 2006 et 2008. À de nombreux autres égards, cependant, ses caractéristiques et ses avantages comparatifs n'ont pas changé par rapport aux informations communiquées en 2008 au Forum pour la coopération en matière de développement. La Conférence de haut niveau des Nations Unies sur la coopération Sud-Sud, qui s'est tenue à Nairobi du 1<sup>er</sup> au 3 décembre 2009, a souligné que la coopération Sud-Sud ne cherchait pas à supplanter la coopération Nord-Nord mais qu'elle la complétait et constituait un important élément de la coopération internationale au service du développement.

### **1. Ampleur et portée de la coopération Sud-Sud au service du développement<sup>3</sup>**

*La coopération Sud-Sud au service du développement a fortement augmenté, atteignant 16,2 milliards de dollars en 2008...*

<sup>3</sup> Distincte des autres flux entre pays du Sud, qui se développent également à un rythme rapide, la coopération au service du développement abordée dans le présent rapport ne concerne que les flux correspondant à la définition de l'aide publique au développement donnée par le CAD.

106. L'essor économique rapide et soutenu dans bon nombre de pays en développement, leur relèvement plus rapide à la suite de la crise économique mondiale et la sensibilisation croissante à l'importance de leur rôle dans l'économie mondiale ont entraîné une progression de 63 % dans la coopération Sud-Sud au service du développement de 2006 à 2008, principalement du fait des fortes augmentations des flux en provenance de Chine et d'Arabie saoudite. Un quart environ de l'ensemble des flux ont été assurés par l'intermédiaire d'organisations multilatérales.

*... et intervient principalement sous la forme d'une aide aux projets et d'une assistance technique, avec une orientation humanitaire de plus en plus prononcée.*

107. La majeure partie (près de 90 %) de la coopération Sud-Sud pour le développement consiste, comme précédemment, en une aide à des projets précis et en une assistance technique – 10 % seulement alimentant la balance des paiements ou l'appui budgétaire. Certains pays donateurs envisagent de privilégier à l'avenir les approches axées sur les programmes. En outre, une place croissante est accordée à l'aide humanitaire, qui a dépassé 1 milliard de dollars en 2008, surtout de la part des donateurs arabes (l'Arabie saoudite étant le troisième fournisseur d'aide humanitaire au monde).

108. De nombreux programmes de coopération émanant de pays du Sud sont cofinancés par une coopération dite « triangulaire », par laquelle des pays donateurs membres du CAD financent des projets, qui sont ensuite mis en œuvre par les institutions des pays du Sud concernés. Cette coopération « triangulaire » est avant tout de type technique, dans la mesure où l'on considère que les institutions du Sud possèdent une expertise pouvant répondre aux besoins des pays en développement. Parmi les 23 pays donateurs membres du CAD, 16 ont participé à des projets de coopération triangulaire. Les banques de développement multilatérales, les organismes des Nations Unies et les donateurs qui participent à la coopération en matière de développement dans l'hémisphère Sud recourent également de plus en plus à cette formule. Il faut davantage d'informations pour quantifier les montants et procéder à une analyse détaillée de la portée, de la qualité et de l'impact de la coopération triangulaire pour le développement.

109. Comme précédemment, les contributeurs du Sud apportent une aide principalement aux pays avec lesquels ils ont des liens politiques, commerciaux et d'investissement assez étroits. Cela signifie que l'assistance est fortement concentrée sur les régions voisines, qu'elle reflète des liens culturels et linguistiques déjà existants, que les contributeurs connaissent mieux les besoins, le potentiel commercial et d'investissement et que les coûts administratifs sont plus bas. Cette concentration permet également aux bailleurs de fonds de l'hémisphère Sud de mettre largement l'accent sur des projets régionaux, qui sont prioritaires pour bon nombre de pays bénéficiaires, et elle s'est accélérée depuis 2006 avec le lancement de nouvelles initiatives telles que la création du fonds de développement des infrastructures de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et de la Banque du Sud. Il y a eu également une expansion de la coopération interrégionale, surtout par le Brésil, la Chine et l'Inde au service de l'Afrique, et par l'Arabie saoudite au service de l'Asie.

## 2. Principales caractéristiques de la coopération Sud-Sud au service du développement

*Les prêts accordés à des conditions de faveur en vue de la coopération Sud-Sud risquent moins de rendre la dette non viable*

110. Environ deux tiers de l'assistance fournie par les pays du Sud prennent la forme de prêts et le tiers restant consiste dans des subventions. Il faut noter que, pour la plupart des pays à faible revenu, ces prêts ne risquent guère de les entraîner vers un endettement non viable car il s'agit de prêts à des conditions favorables et adaptées aux politiques des pays bénéficiaires. Il existe cependant des exceptions notables s'agissant de grands projets d'infrastructures ou d'exploitation de ressources minérales, ce qui soulève des inquiétudes au sujet de la viabilité de la dette de certains pays.

111. Les pays bénéficiaires estiment que la coopération Sud-Sud est alignée sur leurs priorités de manière assez équilibrée et qu'elle assure un financement important pour les infrastructures, ainsi que pour les secteurs productifs et sociaux (voir par. 119 à 121 ci-après). Certains donateurs inscrivent la quasi-totalité de leur aide dans le budget des pays concernés, tandis que d'autres préfèrent apporter leur aide en dehors des postes budgétaires.

*La coopération Sud-Sud au service de la coopération continue d'allier souplesse et prévisibilité*

112. On considère que les donateurs qui participent à la coopération Sud-Sud réagissent de manière très souple aux changements de priorités éventuels des pays visés, ainsi qu'aux catastrophes naturelles, même s'ils ne disposent pas de fonds d'urgence pour faire face spécifiquement aux chocs exogènes.

113. La coopération Sud-Sud pour le développement est également considérée comme relativement prévisible, du fait qu'environ 75 % des crédits d'aide sont déboursés au cours de l'exercice financier envisagé et que cela facilite la planification budgétaire. De plus, de nombreux projets réalisés dans ce contexte le sont plus rapidement que dans le cas de projets des pays donateurs membres du CAD. Cependant, certains des donateurs qui participent à la coopération Sud-Sud ont pu se montrer moins prévisibles que d'autres et, en l'occurrence, certains projets ont subi des retards d'exécution.

*Absence fréquente de conditionnalités et plus grande souplesse des procédures*

114. L'une des raisons de la prévisibilité de la coopération Sud-Sud est le fait que, dans l'ensemble, elle n'est pas assortie de conditionnalités, ce qui la rend beaucoup plus attrayante, pour les pays demandeurs. Une seconde raison pour laquelle on peut anticiper l'aide Sud-Sud est le fait qu'elle soit relativement peu alourdie par de quelques retards procéduraux et administratifs. Cela est dû au fait que la plupart des contributeurs du Sud ont recours à leurs propres procédures de gestion financière et de passation de marchés (lesquelles sont relativement moins complexes); quelques pays du Sud seulement ont recours aux procédures financières du pays aidé.

115. La coopération Sud-Sud pour le développement implique la plupart du temps la fourniture de biens et services par le pays donateur même (notamment en ce qui concerne la coopération technique et l'aide d'urgence). Cela ne signifie pas pour autant que l'aide en question coûte cher ou soit de qualité moyenne car, en fait, les biens et services des pays du Sud ont souvent un bon niveau et un bon rapport qualité-prix. Cependant, certains contributeurs, notamment les contributeurs arabes, préfèrent faire appel à des fournisseurs des pays aidés.

### **3. Coordination et interaction à l'échelle du pays**

116. La coopération Sud-Sud pour le développement ne fait guère l'objet d'évaluations – en dehors de l'étude de l'opportunité du projet et du constat d'achèvement. Certes, cela permet de réduire le nombre de missions et d'études sur le terrain, ainsi que les frais de transaction pour le pays aidé; mais cela signifie également que la coopération Sud-Sud peut manquer de vision à long terme au sujet du caractère durable des projets ou de leur impact sur le développement dans son ensemble. Cette coopération n'évalue guère, non plus, les effets environnementaux et sociaux – notamment ceux des projets d'infrastructure.

*Les donateurs qui participent à la coopération Sud-Sud pourraient enrichir la concertation sur la coopération pour le développement à l'échelle nationale*

117. La plupart des contributeurs du Sud ne participent pas à des initiatives officielles d'harmonisation avec l'action d'autres donateurs, exception faite de quelques forums régionaux ou nationaux. L'une des exceptions les plus notables, dans ce domaine, est le processus très poussé d'harmonisation procédurale auquel se livrent les contributeurs arabes, dans le cadre du « Groupe de coordination arabe », dont les membres cofinancent souvent des projets. De même, la plupart des contributeurs Sud-Sud ne participent pas aux processus de concertation ou de responsabilisation nationaux pilotés par les pays bénéficiaires.

118. Une plus grande participation de la part des donateurs Sud-Sud pourrait grandement enrichir la concertation au niveau des pays, en suggérant de nouvelles façons d'évaluer la qualité et l'impact de la coopération en matière de développement (rapidité d'exécution, rapport qualité-prix, transfert approprié de technologies et renforcement des capacités durables). Elle permettrait également aux pays bénéficiaires d'avoir un meilleur aperçu de la coopération en matière de développement, comme on l'a vu lorsqu'ils ont participé aux concertations entre les pays d'Asie du Sud-Est bénéficiant d'un programme d'aide, et devrait donc être encouragée.

### **4. Principaux secteurs : possibilité d'un plus grand impact dans les domaines des infrastructures, de la médecine et de l'agriculture**

119. Le développement des infrastructures représente une large part de la coopération Sud-Sud. On estime qu'en Afrique, les pays non membres de l'OCDE se sont engagés à verser un montant de 2,6 milliards dans le domaine des infrastructures chaque année, de 2001 à 2006, et que ce financement a continué de croître en 2007-2008. La Chine, l'Inde et les pays arabes ont été les principaux pays de l'hémisphère Sud à participer au financement des infrastructures de l'Afrique. Il existe d'importantes complémentarités entre les donateurs membres et non membres

de l'OCDE, les seconds jouant un rôle important dans le domaine des routes, de l'approvisionnement en eau, de l'équipement énergétique, de l'électrification et des télécommunications. Une analyse a été entreprise pour déterminer plus clairement quels sont les avantages comparatifs de la coopération Sud-Sud dans le domaine des infrastructures.

120. La coopération médicale Sud-Sud s'est élargie rapidement ces dernières années. La coopération bilatérale porte sur la prestation de services sanitaires (mise en valeur des ressources humaines, renforcement des systèmes de santé et déploiement d'installations et d'infrastructures médicales). La collaboration scientifique et technique et les recherches conjointes sur les problèmes de santé se développent, quoique principalement parmi les contributeurs du Sud technologiquement avancés. Il existe divers réseaux de collaboration pour faciliter la coopération Sud-Sud, qui consacrent une grande attention aux problèmes particuliers aux pays en développement, tels que le paludisme et autres maladies tropicales infectieuses. Le secteur privé a également joué un rôle de catalyseur sur le plan de l'élaboration, de la commercialisation et de la distribution de produits sanitaires à faible coût. Néanmoins, le niveau de coopération Sud-Sud demeure faible, du fait de l'absence d'appui aux ressources du secteur public et de la prédominance des sociétés multinationales dans les passations de marché, sur le plan mondial. Grâce à des analyses, on peut continuer à recenser les possibilités d'exploitation des ressources publiques et de passation de marchés plus ouverts, pour accroître la fourniture de produits sanitaires peu coûteux aux pays à faible revenu.

121. Sur le plan agricole, la coopération Sud-Sud offre depuis longtemps des enseignements sur les questions de politique générale et des technologies appropriées pour stimuler la productivité agricole (étant donné la similitude des sols et des conditions climatiques et écologiques), et les efforts ont porté ces derniers temps sur la création de nouvelles perspectives d'investissement et de nouveaux débouchés pour les produits des pays bénéficiaires. La Chine et l'Inde ont toutes les deux annoncé récemment une large expansion de la coopération agricole. La coopération technique, notamment les transferts de technologie et le renforcement des capacités locales, demeure la principale forme de collaboration, avec comme principaux donateurs les pays arabes, le Brésil, la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, qui travaillent le plus souvent en partenariat avec l'Afrique. Mais la coopération Sud-Sud dans le domaine agricole ne peut avoir le plus grand impact possible sur le développement que si elle aborde des questions plus larges telles que l'accès aux marchés des pays développés, ainsi que le financement et la facilitation du commerce.

## **V. Messages et recommandations sur les politiques à mener**

122. La plupart des domaines du partenariat mondial pour le développement restent en-deçà des attentes. En l'absence de progrès sur tous les fronts, la coopération au service du développement aura un impact limité. Il faut prendre des mesures pour réduire la volatilité et accroître l'impact des flux financiers privés (investissements directs étrangers et transferts de fonds) sur le développement, mener à terme le Cycle de négociations commerciales de Doha en défendant vigoureusement les

intérêts des pauvres, élargir l'allègement de la dette et établir une procédure transparente et équitable de renégociation de la dette, élaborer des règlements financiers mondiaux favorables au développement et renforcer encore la voix et la participation des pays en développement dans l'architecture financière internationale.

123. Les progrès sur le front de la cohérence des politiques pour le développement ont été relativement faibles. Un plus grand nombre d'études d'impact, un engagement politique plus systématique de la part des pays de l'OCDE, la publication de rapports annuels par les donateurs qui participent à la coopération pour le développement sur les progrès réalisés par rapport à l'objectif 8 du Millénaire pour le développement et l'élaboration par les pays bénéficiant de politiques de partenariat allant au-delà de l'aide et qui couvrent cet objectif sous tous ses aspects pourraient aider les pays donateurs à poursuivre des politiques qui rendraient plus efficace leur coopération au service du développement. Il faut également sans plus tarder élaborer des normes et des pratiques optimales qui améliorent la quantité et la qualité de l'aide visant à promouvoir d'autres types de financement du développement (investissement direct étranger, commerce, épargne intérieure, recettes fiscales, etc.).

124. Globalement, la coopération au service du développement a dépassé les 170 milliards de dollars en 2009. Malgré une augmentation importante en termes réels, la part des pays de l'OCDE est en baisse, tandis que la coopération Sud-Sud et la philanthropie privée ont fortement augmenté. Il faut surveiller et analyser davantage les flux des fondations de l'hémisphère Sud, ainsi que la coopération décentralisée. Tous les pays donateurs membres de l'OCDE doivent établir des cibles ambitieuses pour 2015 et mettre en place des plans quinquennaux en vue d'accroître les versements de fonds, dont l'efficacité sera optimisée s'ils augmentent les apports d'aide fondés sur des programmes, y compris l'appui budgétaire. Le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide sur le développement sera une bonne occasion pour ces pays d'annoncer leurs engagements.

125. Les crises mondiales multiples (alimentaire, pétrolière et financière) de 2006 à 2010 ont considérablement augmenté les besoins en financement des pays bénéficiaires et entraîné une meilleure application de mécanismes innovants pour satisfaire ces besoins. Mais les fonds supplémentaires dégagés ont été relativement limités et on constate même des coupes dans les futurs budgets de l'OCDE consacrés à l'aide. Il faudra redoubler d'efforts pour intensifier la coopération au service du développement en recourant à des mécanismes de financement novateurs et enrayer ainsi les répercussions des crises sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement adoptés au niveau international.

126. La Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Copenhague en 2009 a permis d'obtenir des engagements majeurs sur le plan du financement relatif au climat. Mais ils ont été très en deçà du niveau requis pour le secteur public en vue de l'adaptation aux changements climatiques et de leur atténuation, soit 50 à 80 % des apports d'APD. On s'inquiète vivement du détournement des fonds, notamment au détriment de la réalisation en Afrique des objectifs de développement adoptés au niveau international. Les gouvernements donateurs devraient donner l'assurance que tous les financements relatifs au climat qui seront obtenus viendront s'ajouter aux montants d'APD nécessaires à la réalisation des objectifs de développement adoptés

au niveau international, recourir dans toute la mesure possible aux mécanismes de financement novateurs (impôts et droits de tirage spéciaux) et veiller à ce que les fonds affectés à la lutte contre les changements climatiques soient dépensés selon des modalités favorables aux pauvres, de façon à en maximiser l'impact sur la réalisation des objectifs de développement adoptés au niveau international.

127. La répartition des fonds alloués au titre de la coopération pour le développement au sein des groupes de pays en développement, des régions, des pays et des régions à l'intérieur des pays, continue de laisser à désirer si l'on veut progresser sur le plan de la réalisation des objectifs de développement adoptés au niveau international. Il est fondamental d'accroître la part de l'aide consacrée aux pays qui ont les plus grands besoins et qui sont le plus touchés par le manque de moyens financiers et les vulnérabilités structurelles aux chocs extérieurs (pays les moins avancés, pays enclavés et pays fragiles, surtout en Afrique). À cette fin, les organes bilatéraux et multilatéraux doivent revoir leurs modes de répartition, fixer des objectifs annuels concrets et prévoir des plans en vue d'accroître l'aide accordée à ces pays.

128. L'allocation de l'aide s'agissant des voies, des secteurs et des types de financement laisse également à désirer. Les institutions multilatérales doivent recevoir de plus grandes parts, mais il faut que moins de crédits soient affectés à des secteurs précis ou à des initiatives particulières. L'égalité des sexes, la sécurité alimentaire, l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement sont tous des secteurs qui ont besoin de fortes augmentations. Les interventions dans le domaine des infrastructures et les aides au commerce, qui se sont amplifiées récemment, doivent continuer de croître, conformément aux stratégies nationales de développement. Une plus grande APD provenant des pays membres du CAD doit parvenir aux pays bénéficiaires, et c'est en fonction de cela que les progrès accomplis devraient être évalués à l'avenir. L'aide au financement du budget global et l'appui budgétaire sectoriel doivent être fortement augmentés pour accroître l'appropriation, la responsabilisation et l'efficacité.

129. Il faut accélérer considérablement les progrès dans la réalisation des objectifs fixés par la Déclaration de Paris en matière d'efficacité de l'aide, notamment dans les États fragiles. Le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement qui se tiendra en 2011 doit être piloté de manière beaucoup plus directe par les pays bénéficiaires et les parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif. Il doit également déboucher sur des améliorations dans la façon de mesurer les progrès (déliement de l'aide, renforcement des capacités, prévisibilité et responsabilité) et élargir les cibles de manière à intégrer les principales préoccupations des parties prenantes (utilisation des systèmes d'évaluation des pays bénéficiaires, souplesse pour lutter contre les chocs exogènes, réduction des conditionnalités politiques et de procédure, maintien des degrés de libéralité, adoption d'une approche plus nuancée à l'égard de la division de travail parmi les donateurs qui participent à la coopération au service du développement, ciblage de l'aide en tenant compte de la problématique hommes-femmes, des droits de l'homme et de la protection de l'environnement, et lutte contre la corruption).

130. Les attaques récentes contre la coopération internationale au service du développement ont montré la nécessité de faire connaître, au moyen d'une campagne coordonnée, les principaux objectifs de développement adoptés au niveau international et les résultats, qui ont été obtenus sur le plan du développement

durable grâce à la coopération pour le développement et les faibles niveaux de corruption qui la caractérisent par rapport à d'autres secteurs. La Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale consacrée aux objectifs du Millénaire pour le développement qui s'est tenue en septembre 2010 devrait appuyer cette campagne en renforçant les capacités des organismes des Nations Unies en matière de suivi en temps réel et de diffusion des résultats obtenus sur le plan des objectifs de développement adoptés au niveau international, ainsi qu'en accroissant l'efficacité de l'aide. Il importe de s'attacher à obtenir de meilleurs résultats en faisant fond sur les pratiques optimales liées à l'appui budgétaire qui donnent aux pays bénéficiaires une plus grande latitude pour la définition des politiques et d'éviter de sélectionner des pays au préalable sur la base des conditionnalités, des affectations de crédit, d'un contrôle contraignant ou rigide et de différer les versements de fonds.

131. La responsabilité mutuelle et la transparence sont deux instruments essentiels pour assurer l'obtention de meilleurs résultats par rapport aux objectifs de développement adoptés au niveau international. Les donateurs doivent s'engager à atteindre des cibles individuelles pour améliorer la qualité de l'aide dans chaque pays bénéficiaire en donnant la priorité à des groupes de pays tels que l'Afrique subsaharienne et les États fragiles qui sont à la traîne sur le plan de la réalisation des objectifs susmentionnés. Les pays bénéficiaires doivent continuer d'obtenir des améliorations dans les stratégies de développement, la gestion des finances publiques, les passations de marchés et l'évaluation. Le processus de responsabilisation mutuelle doit être mené par les gouvernements des pays bénéficiaires, avec la participation des parlements et des organisations de la société civile, et mettre davantage l'accent sur les incidences de l'aide sur la problématique hommes-femmes. Les donateurs doivent activement promouvoir des progrès à l'échelle nationale et ceux qui ne sont pas membres du CAD doivent être encouragés à présenter leurs propres idées sur des objectifs permettant d'améliorer la qualité de l'aide.

132. La communauté internationale doit fixer la barre très haut pour des mécanismes internationaux permettant d'assurer une responsabilité mutuelle entre les donateurs et les bénéficiaires de la coopération en matière de développement par rapport aux engagements souscrits. Elle devrait évaluer les progrès sur une base annuelle, désigner un agent de liaison pour partager les pratiques optimales et les enseignements tirés de l'expérience et financer intégralement les instruments internationaux les plus utiles. Grâce aux mécanismes de transparence, on devrait pouvoir obtenir davantage d'informations sur l'aide et ses sources, les actualiser et les aligner sur les systèmes des pays bénéficiant d'un programme d'aide, assurer leur diffusion de manière systématique et rendre les parties prenantes mieux aptes à les utiliser en vue d'accroître la responsabilisation. Les mécanismes officiels de responsabilité mutuelle établis au niveau mondial devraient être rationalisés et il faudrait, dans ce contexte, accroître l'apport des gouvernements des pays bénéficiaires et des parties prenantes ne relevant pas de l'exécutif, améliorer la couverture et la réciprocité, mieux actualiser l'information et la rendre plus pertinente au niveau des pays afin d'accroître l'impact sur le comportement des donateurs bénéficiaires et des pays participant à la coopération au service du développement.

133. La coopération Sud-Sud pourrait accroître le recours à l'appui budgétaire et l'appui aux programmes pour renforcer le rôle moteur joué par les pays bénéficiaires et faire appel à une évaluation plus détaillée pour donner la preuve des résultats obtenus. Le système international de coopération au service du

développement doit pleinement exploiter les avantages comparatifs de la coopération Sud-Sud au service du développement en fournissant des techniques médicales et agricoles appropriées au moindre coût et un savoir-faire en matière d'infrastructures. Les donateurs qui participent à la coopération Sud-Sud pourraient grandement enrichir la concertation portant sur le développement national, en suggérant des moyens permettant d'évaluer la qualité et l'impact (portant notamment des aspects tels que la rapidité d'exécution, le rapport qualité-prix, les transferts de technologie et le renforcement des capacités).

134. Enfin, le Forum pour la coopération en matière de développement devrait renforcer ses travaux sur la cohérence des politiques en déterminant quelles sont les pratiques optimales permettant aux pays d'élaborer des politiques qui vont « au-delà de l'aide » pour couvrir tous les aspects de l'objectif 8 du Millénaire pour le développement, et pour que l'aide encourage d'autres types de financement du développement. Il devrait continuer à procéder à des évaluations régulières des tendances de la coopération au service du développement (surtout des questions relatives à l'affectation des crédits et à l'égalité des sexes) et des progrès obtenus en matière de responsabilité mutuelle et de transparence. Il devrait également développer le suivi et l'analyse de la coopération décentralisée et des fondations du Nord et du Sud, et continuer de renforcer le caractère multipartite de ses consultations, surtout au Forum lui-même.

---