

ECOSOC

HOW CAN DEVELOPMENT AID SUPPORT

NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGIES

NEW YORK

1er JUILLET 2008

Bernard PETIT

Lorsque j'ai été invité à introduire la discussion de cette table ronde, j'ai accepté avec plaisir car nous nous trouvons à la veille de trois événements majeurs (Accra, New-York et Doha) qui constituent une opportunité exceptionnelle de revoir fondamentalement la façon dont l'aide est mise en œuvre.

Le seul fait de poser la question de savoir comment l'aide peut appuyer les stratégies nationales est quelque peu iconoclaste. Comment peut-il en être autrement! Mais si la question est posée, c'est qu'il y a un problème. Et le problème, quel est-il?

Il est que la Communauté internationale a inventé une série de concepts un peu ésotériques – que personne ne comprend en dehors de cette salle – qui sont censés assurer le lien entre aide et stratégies mais qui relèvent aujourd'hui encore plus de la

réthorique que de l'action : "ownership", alignement, "scaling up", gestion par les résultats....

La liste des événements à haut niveau où ces questions ont été débattues est impressionnante. Monterrey, Rome, Marrakech, Paris...

"Nice places; nice words; nice ideas". Mais que se passe-t-il en réalité sur le terrain?

Sur le terrain, nous continuons à mobiliser le temps et l'énergie de ministres et de hauts fonctionnaires pour nos missions de donateurs individuels. Nous arrivons en ordre dispersé, à des moments différents déconnectés des agendas nationaux des pays concernés.

Nous continuons à exiger des conditionnalités diverses et à demander de plus en plus d'indicateurs. Nous parlons de résultats mais nous ne laissons pas l'espace nécessaire à un gouvernement pour mettre en œuvre sa politique pour atteindre ces résultats. Nous ne donnons pas aux pays partenaires la prévisibilité dont ils ont besoin pour définir leurs stratégies de développement.

Enfin, l'architecture de l'aide est devenue d'une telle complexité qu'elle induit des coûts de transaction insupportables pour les pays partenaires : prolifération de donateurs y compris de fonds verticaux de toute sorte, prolifération de projets, fragmentation de l'aide.

La Tanzanie doit produire 2400 rapports par an pour satisfaire les donateurs.

Au Mali, 26 donateurs sont actifs dans le seul secteur du développement rural.

Au Kenya, 20 donateurs se bousculent pour acheter des médicaments.

Au Sénégal, 30% seulement de l'aide reçue est alignée sur les procédures du pays.

En Afrique subsaharienne, 15% seulement de l'aide au secteur de la santé est aligné sur les stratégies pays.

Tout ceci ne fait plus aucun sens, et constitue un véritable cauchemar pour le pays partenaire.

La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide constitue sans doute une réponse appropriée à cette situation et un cadre pour agir de façon différente.

Mais la déclaration de Paris en est à ses débuts. Des progrès se réalisent mais nous sommes loin d'une mise en œuvre massive et systématique.

Un saut qualitatif considérable est nécessaire.

C'est pourquoi l'événement d'Accra devient si crucial. Accra sera un test de crédibilité

C'est la raison pour laquelle Accra doit être ambitieux et politique.

Et permettez-moi à cet égard de partager avec vous trois réflexions en forme d'ambitions.

La première pour dire que le développement et la réalisation des MDG's relève de la responsabilité première des pays concernés.

C'est à eux qu'il incombe de prendre le leadership de leur propre politique de développement et de s'engager sans réserve dans des approches participatives avec la société civile, les autorités locales, le Parlement.

C'est tout le sens de "l'appropriation démocratique".

Les donateurs doivent encourager de tels processus y compris en renforçant les capacités des organisations de la société civile.

Ils doivent aussi encourager les autorités des pays partenaires à prendre le leadership de la coordination des donateurs y compris en renforçant les capacités des pays concernés, au-delà des Ministères des finances ou du plan.

De bonnes pratiques existent à cet égard : au Vietnam, au Burundi, au Burkina, au Mozambique, au Nicaragua.

Ma seconde réflexion est pour souligner la nécessité, impérieuse, de rendre l'aide plus prévisible.

Les stratégies de développement constituent des visions à long terme qui nécessitent de prendre aujourd'hui des décisions pour le futur.

Si nous voulons que ces décisions soient assurées de succès, si nous voulons qu'elles soient proportionnées aux objectifs de développement que les pays partenaires se sont fixés, les donateurs doivent faire tous les efforts nécessaires pour réduire les incertitudes qui obscurcissent l'horizon de planification de ces pays.

Comment un pays peut-il s'approprier son futur développement si des incertitudes sur le niveau de ressources des donateurs limitent l'ambition de ses choix politiques?

Comment un pays partenaire est-il réellement maître de ses choix politiques quand il doit en permanence les adapter à de vagues et incertaines promesses d'aide, des allocations à très court terme et des conditionnalités annuelles.

Sans doute des efforts ont été faits et continuent à se faire. Un nombre de plus en plus grand de pays donateurs assurent cette prévisibilité d'engagements financiers à travers leurs documents de stratégies de coopération.

Ces avancées ne sont cependant pas suffisantes. Il est primordial d'assurer aussi une prévisibilité des déboursements et en particulier des déboursements d'aide budgétaire qui demeure encore très volatile. C'est ce que propose la Commission

européenne avec son concept "MDG-contract" qui assure aux pays qui en bénéficient, un niveau minimum annuel d'aide budgétaire, sur une période de 6 ans et ciblé sur les résultats.

Ma dernière réflexion est pour dire que nous devons être sérieux sur la manière dont nous mettons en œuvre les décisions prises. Il est temps de passer de la rhétorique à l'action. Ceci implique en particulier :

- D'opérationnaliser le concept de division du travail entre donateurs, qui doit devenir une réalité;
- De s'aligner sur les systèmes pays et en particulier de substituer de plus en plus d'appuis budgétaires aux projets individuels. L'aide budgétaire est clairement l'instrument par excellence de l'alignement et de l'appropriation;
- De mettre en œuvre sérieusement le concept de gestion par les résultats, ce qui implique de revoir de façon substantielle la pratique de la conditionnalité.

Il y a une évidente corrélation négative entre vouloir gérer l'aide en fonction des résultats et continuer à imposer des conditionnalités de politique ex-ante qui ne laissent que peu d'espace à un pays pour mettre en œuvre sa politique.

Certes, en tant que donateurs, nous avons besoin d'un niveau minimum de garanties, d'assurance de bonne gestion de ressources publiques.

Mais nous avons aussi besoin d'un niveau minimum d'humilité.

On ne détient pas la vérité du développement. Nous nous sommes trompés dans le passé. Et ça ne m'étonnerait pas que l'on se trompe encore de temps à autres aujourd'hui. Alors, soyons modestes dans notre façon d'apprécier ce qu'est une appropriation de qualité. Et la réponse me semble être de déplacer l'attention non pas sur les conditionnalités, mais sur les résultats.

Et lorsqu'on s'attache aux résultats et qu'on laisse à un Gouvernement l'espace dont il a besoin pour atteindre ces résultats, alors, on rend l'appropriation possible et réelle

Il faut substituer à cette notion de conditionnalité la notion de contrat. C'est beaucoup plus qu'un changement de mot. C'est un changement de politique, de culture, de comportement.

Conditionnalité implique sanctions

Contrat implique dialogue et engagements mutuels.

Ces propositions sont celles que les chefs d'Etats et de Gouvernements européens, il y a dix jours, ont décidé de porter à Accra pour faire de cet événement un moment privilégié d'ambition et d'action.

Telles sont les réflexions que je voulais partager avec vous pour introduire les débats.

Elles reposent sur des constats qui ne sont pas des fatalités. On peut réformer de façon radicale la manière dont l'aide est mise en

œuvre pour qu'elle appuie réellement les stratégies des pays partenaires.

Et puisqu'on peut, on le doit.