

Etude pour le Forum des Nations Unies pour la Coopération pour le développement

Tendances dans la coopération financière internationale pour les pays les moins avancés

Résumé

Draft 29 avril 2011

Traduction informelle

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Organisation des Nations Unies.

1. Introduction

Le programme d'action de Bruxelles est le cadre le plus récent concernant la coopération pour le développement pour les pays les moins avancés (PMA). Pour que les engagements pris en faveur des PMA soient respectés, il est essentiel d'assurer que les donateurs et les PMA eux mêmes soient tenus responsables - ou redevables - quant à leur mise en œuvre. La quatrième conférence des Nations Unies sur les PMA devant se tenir à Istanbul du 9 au 13 mai 2011 passera en revue la mise en œuvre du programme d'action de Bruxelles et adoptera un nouveau programme d'action pour les PMA. En préparation de cette conférence, il serait important de mettre en place un cadre de responsabilité mutuelle permettant d'assurer la recevabilité de tous les acteurs clés sur les engagements concernant la quantité et la qualité de l'aide aux PMA. C'est dans cette optique que le secrétariat du DCF a fait entreprendre cette étude qui analyse les grandes tendances de la quantité et de la qualité de l'aide aux PMA et propose quelques éléments pour un cadre de responsabilité mutuelle pour les PMA, s'appuyant sur les processus existant.

2. Tendances de la coopération pour le développement en faveur des PMA

Depuis le programme d'action de Bruxelles en 2001, l'aide des donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) a augmenté plus vite que l'aide à l'ensemble des pays en développement. Depuis 2001, l'aide aux PMA est passée de 13,8 milliards de dollars (26,6% de l'aide totale du CAD) à 37,3 milliards (33,4% de l'aide totale du CAD) en 2009. Ceci représente une augmentation annuelle moyenne de 13,2% comparé à un taux de croissance de 10,9% par an pour l'ensemble des pays en développement. L'aide aux PMA a augmenté de 0,056% du PIB des donateurs du CAD en 2001 à 0,97% en 2009. Cependant, ceci reste bien en dessous de la cible de 0,15% du PIB adoptée à Bruxelles.

En 2009, seulement sept donateurs du CAD (Luxembourg, Suède, Danemark, Norvège, Irlande, Pays Bas et Belgique) dépassaient la cible la plus élevée du programme d'action de Bruxelles, et donnaient plus de 0,20% de leur PIB aux PMA. Deux autres donateurs (Finlande et Royaume Uni) avaient atteint la cible la plus moins élevée du programme d'action de Bruxelles (ratio aide/ PIB de 0,25%). Pour atteindre la cible de 0,15% du programme de Bruxelles, les donateurs bilatéraux du CAD devaient fournir

58 milliards d'APD, soit 1,5 fois plus que le niveau actuel de l'aide. Pour réaliser la cible de 0,20%, ils devraient plus que doubler leur niveau d'aide actuel, l'amenant à 77 milliards de dollars.

L'aide programmable au niveau du pays (« Country Programmable Aid ») est un indicateur de la qualité de l'aide des donateurs. Elle mesure en effet les flux d'aide qui relèvent des décisions prises dans les pays programmes eux mêmes. Elle équivaut au montant d'aide qui est à la disposition des pays pour la planification et les dépenses liées à leurs priorités nationales. Le volume total d'aide programmable au niveau du pays (APP) fourni par les donateurs bilatéraux du CAD et les organisations multilatérales a augmenté en moyenne de 5,5% par an, de 61 milliards de dollars en 2000 à 99 milliards en 2009. Mais ce taux de croissance devrait se ralentir dans les années à venir : il est attendu que le volume d'APP n'augmente que de 4,6% en 2010 et 3% en 2011, avant de stagner en 2012.

3. Composition et qualité de la coopération pour le développement en faveur des PMA

Les principes du programme d'action de Bruxelles vont dans le sens d'utiliser des modalités de déboursement de l'aide comme le soutien budgétaire direct, qui renforce l'appropriation nationale et l'utilisation des systèmes nationaux. Il y a eu une augmentation significative des sommes d'aide déboursées aux PMA sous la forme de soutien budgétaire direct (2 milliards en 2002, passant à 3,9 milliards en 2009). Mais la part du soutien budgétaire direct dans l'aide totale aux PMA a en réalité diminué, de 12% en 2002 à 9,1 % en 2009.

En moyenne, 99,4% de l'aide aux PMA était concessionnelle en 2010, ce qui est bien supérieur au pourcentage de libéralité de l'aide pour l'ensemble des pays en développement (67,7%). Ceci respecte la recommandation du CAD de 1978 selon laquelle l'aide aux PMA devrait essentiellement être sous la forme de dons.

La répartition des ressources entre les PMA reste inégale. Certains PMA (« donor darlings ») continuent à recevoir beaucoup plus d'aide que d'autres (« donor orphans »), en termes d'aide programmable au niveau des pays. L'Afghanistan, le Bangladesh, l'Éthiopie, le Mozambique, la Tanzanie, et l'Ouganda ont les faveurs des donateurs. La Guinée Equatoriale, Kiribati, Sao Tome et Principe et Tuvalu sont des « orphelins de l'aide ». Cependant,

si l'on regarde l'aide programmable au niveau du pays en pourcentage du PIB, le Liberia, Samoa et les Iles Salomon sont parmi les 10 pays recevant les sommes les plus importantes, alors que Bangladesh fait partie des cinq pays recevant les sommes les plus faibles. Les PMA/petites îles du Pacifique reçoivent le niveau les plus élevés alors que de plus grandes économies comme le Bangladesh reçoivent considérablement moins de APP par personne. Donc, identifier les « donor darlings » et les « Donor orphans » dépend beaucoup de la méthode employée. Aucune de ces méthodes ne reflète cependant les besoins des PMA.

Les PMA qui ont le plus besoin d'aide pour réaliser les OMD ne sont pas nécessairement ceux qui bénéficieront des plus grandes augmentations d'APP durant la période 2010-2012.

Ainsi que prévu dans le programme d'action de Bruxelles, les PMA ont donné la priorité aux infrastructures et au secteur productif, du fait de leur importance pour soutenir la croissance économique et le développement. Cependant, la proportion d'aide pour le secteur économique des infrastructures est restée pratiquement inchangée à 4% de l'aide totale entre 2002 et 2009, tandis que la part de l'aide destinée au gouvernement et à la société civile a augmenté de 3,1% à 4,6% durant la même période. De plus, certains PMA – principalement les « donor darlings » reçoivent la plus grande partie de l'aide sectorielle. Par exemple, l'Afghanistan, l'Éthiopie, et la Tanzanie, reçoivent 43% de l'aide totale des donateurs du CAD pour l'agriculture, les forêts et les pêcheries alors que le niveau médian pour le secteur est à peine 0.9%. De nombreux PMA ne reçoivent donc que de faibles quantités d'aide pour l'agriculture.

La fragmentation de l'aide demeure un problème pour de nombreux PMA, ce qui fait que beaucoup de temps et des ressources importantes sont consacrés à l'interaction avec les nombreux donateurs. Quelques donateurs importants du CAD planifient de réduire le nombre de pays prioritaires dans leur programme d'assistance, ce qui devrait réduire la fragmentation et bénéficier à certains PMA. Cependant, cela pose un problème pour certains autres PMA et pays émergeant de conflits ou ayant des besoins de développement particuliers, lesquels ont seulement quelques donateurs dans certains secteurs clés (les « aid orphans »). Ils se trouvent en effet plus vulnérables à la volatilité et/ou à des diminutions soudaines des ressources liées aux décisions de leurs donateurs principaux.

Un des cinq principes du programme d'action de Bruxelles est l'appropriation nationale, et le fait que les PMA identifient leurs priorités nationales que leurs partenaires de développement peuvent utiliser pour leur fournir de l'assistance. Il y a eu des progrès dans ce domaine. Certains PMA, tels le Burkina Faso, le Burundi, l'Ethiopie, la Sierra Leone, et la Zambie, ont renforcé l'appropriation nationale en adoptant de meilleures stratégies nationales. Cependant, cela n'a pas nécessairement mené les donateurs à utiliser davantage les systèmes nationaux de gestion des finances publiques pour le déboursement de l'aide. Cela n'a pas non plus conduit à une plus grande harmonisation des flux d'aide par les donateurs.

Pour les PMA, le manque de prévisibilité de l'aide a un impact négatif sur la capacité du gouvernement à mettre en œuvre le budget national et à faire face aux engagements du pays en matière de dépenses. Pour le groupe des PMA, à peine plus d'un tiers de l'aide a été déboursé à la date prévue et enregistrée par le gouvernement. Mais la prévisibilité de l'aide varie beaucoup d'un pays à l'autre. En Zambie, 82% de l'aide a été déboursée aux dates prévues, tandis qu'en République Démocratique du Congo cela n'a été le cas que pour 20% de l'aide. La prévisibilité a tendance à être plus élevée dans les PMA pour lesquels une partie importante de l'aide est déboursée sur la base d'approches liées à la performance (« performance based approach »), comme l'Ethiopie, la Tanzanie, ou l'Ouganda.

En réponse à l'engagement qu'ils ont pris à Bruxelles de dé-liaison l'aide aux PMA, les donateurs bilatéraux du CAD ont augmenté la proportion d'aide non liée de 42% en 1999-2001 à 84% en 2009. Cependant, l'engagement des donateurs de dé-liaison l'aide ne s'applique pas à la coopération technique ni à l'aide alimentaire. Si l'on inclut ces aspects, seulement environ 30% de l'aide bilatérale du DAC est dé-liée.

4. Cadre permettant d'assurer la redevabilité sur la quantité et la qualité de la coopération pour le développement

Ce chapitre note qu'il est urgent de renforcer le suivi et la surveillance des engagements de coopération pour le développement en faveur des PMA, ce qui exige de renforcer les mécanismes internationaux de suivi dans ce domaine.

Le rapport groupe de personnalités éminentes pour la conférence des Nations Unies sur les PMA met lui aussi l'accent sur le besoin de renforcer

le cadre de responsabilité – ou de redevabilité – mutuelle sur la coopération pour le développement en faveur des PMA. Il met un accent particulier sur le suivi de la responsabilité mené avec le leadership des pays.

Cette étude est réalisée alors que les négociations du programme d'action d'Istanbul sur les PMA sont en cours. En attendant les résultats de ce processus, elle propose un certain nombre d'éléments qui pourraient être incorporés dans un cadre pour assurer la redevabilité sur la coopération pour le développement des PMA. Beaucoup de ces éléments correspondent à des engagements pris aux Nations Unies ou à des points de vue exprimés lors des réunions du Forum sur la coopération pour le développement de 1998 et 2010. Ils sont également consistents avec les engagements contenus dans la Déclaration de Paris et dans l'Agenda d'Action d'Accra sur l'efficacité de l'aide.

Les donateurs devraient ainsi :

- Atteindre les cibles du programme d'action de Bruxelles sur l'aide aux PMA, ce qui nécessiterait d'augmenter l'aide de 50 à 100%.
- Améliorer la répartition de l'aide programmable au niveau des pays entre les PMA, de façon à éviter une concentration excessive dans certains domaines stratégiques, aux dépens de certains pays – « aid orphans »
- Assurer que leurs efforts pour réduire le nombre de leurs pays programmes permettent de réduire la fragmentation dans les pays recevant beaucoup d'aide (« donor darlings ») et ne mènent pas à une augmentation du nombre de pays sous-aidés (« aid orphans »).
- Dans les pays avec des besoins de développement particuliers, accélérer la transition entre l'assistance humanitaire et post conflit – et le soutien budgétaire direct. Le rapport des personnalités éminentes fait une recommandation similaire (il demande de donner davantage d'assistance sous la forme de soutien budgétaire direct)
- Attribuer l'aide sur la base des besoins et de la vulnérabilité des pays, plutôt que sur la base de leur performance. La dimension « performance » pourrait être prise en compte plutôt dans le cadre des décisions sur les types et modalités d'aide.
- Accélérer le déliement de l'aide y compris la coopération technique et l'aide alimentaire.

- Accroître l'utilisation des systèmes de management des finances publiques des PMA, ainsi que de leurs services de passation des marchés, de suivi et d'évaluation, et ce d'autant plus que ces systèmes sont en train d'être améliorés.
- Surveiller l'allocation de l'aide à chaque PMA dans chaque secteur, pour assurer une répartition plus égale de l'aide sectorielle entre les PMA et pour soutenir de manière équilibrée le financement des stratégies de développement nationales des PMA.
- Augmenter l'aide pour les infrastructures et l'agriculture dans les PMA (surtout dans les PMA sous aidés (aid orphans). Le rapport du groupe de personnalités éminentes a lui aussi proposé d'allouer l'aide à des secteurs précis comme les infrastructures, l'agriculture et les capacités productives.
- Réduire de manière importante la volatilité de l'aide, surtout dans les pays émergeant de conflits et dans les pays ayant des besoins de développement particuliers, principalement en réduisant les conditionnalités.
- Rendre l'aide plus prévisible en donnant aux PMA des projections indicatives régulières de l'aide sur trois ans.
- Améliorer la flexibilité de leur aide et la rapidité avec laquelle elle est déboursée, de manière à aider les pays à combattre les chocs exogènes, ou à traverser des situations de conflits ou de crises de réfugiés ainsi qu'à financer les changements dans les priorités nationales. Le groupe de personnes éminentes propose de la même façon qu'un nouvel instrument de déboursement rapide de l'aide soit développé et placé dans les banques régionales de développement qui sont à même d'identifier les besoins de manière plus rapide et où les déboursements sont moins liés à des considérations politiques ou autres.

Les PMA devraient :

- Continuer à renforcer l'appropriation et le leadership national des plans de développement, en particulier en assurant une participation ouverte et large dans leur développement et leur mise en œuvre.
- Accélérer les progrès dans l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés.
- En particulier, renforcer leurs systèmes de suivi et d'analyse les résultats dans le domaine du développement, de façon à ce que, comme le propose le groupe de personnalités éminentes, l'efficacité,

le caractère approprié et la transparence de l'utilisation des ressources de développement puisse être clairement évalués. Ceci NE vise PAS à établir de nouvelles cibles pour les pays programmes, mais plutôt à engager davantage les parlements et d'autres acteurs nationaux dans l'évaluation des résultats et dans la réflexion sur le rôle de l'aide et des autres ressources dans la production des résultats en matière de développement – ce qui devrait permettre d'accroître les flux d'aide.

- Prendre un leadership renforcé dans les processus de responsabilité mutuelle au niveau national, en particulier mettre en place les composantes nécessaires permettant d'assurer la responsabilité quant aux résultats de l'aide. Ces composantes incluent l'existence de politiques nationales sur l'aide, de cibles pour chaque donateur et de revues annuelles des progrès – débattues dans des forums de haut niveau incluant tous les acteurs clé au niveau national et les partenaires de développement.
- Accélérer les efforts pour améliorer la transparence de la coopération pour le développement et de ses résultats au niveau national, en mettant en place ou renforçant des systèmes d'information permettant de suivre les flux d'aide, ainsi que la qualité et les résultats de la coopération. Il est important que ces systèmes soient tenus à jour, accessible et faciles à utiliser par toutes les parties prenantes. Egalement important est l'introduction de législation ou autres dispositions juridiques concernant la liberté d'information et garantissant l'accès des citoyens à ces données.

Ce chapitre décrit également la façon dont pourrait être organisés la surveillance des progrès dans la mise en œuvre d'un cadre de responsabilité mutuelle pour les PMA ainsi que les rapports sur ce sujet :

- Promouvoir la responsabilité au niveau national dans les pays dans des situations spéciales.
- Tenir dans chaque PMA un débat participatif annuel sur la responsabilité mutuelle, sous l'égide du pays et avec son appropriation. Ce débat pourrait avoir pour base un rapport sur les progrès dans le domaine de la coopération pour le développement et ses résultats. Il pourrait être partie intégrante ou constituer une contribution à la revue régulière devant être conduite par les pays sur la mise en œuvre du programme d'action d'Istanbul (d'après le projet

de programme d'action d'Istanbul actuellement en cours de négociation).

- Au niveau mondial, un soutien devrait être apporté aux examens annuels des progrès conduits par l'Assemblée générale des Nations Unies ou le Conseil économique et social. Ceci serait renforcé par l'utilisation d'un cadre de responsabilité mutuelle adapté aux besoins des PMA - similaire à celui proposé dans la présente étude.
- Il est important de s'assurer que les futures études, sondages et rapports sur la quantité, la qualité et l'efficacité de l'aide contiennent une analyse désagrégée par groupes de pays et incluent des indicateurs améliorés et élargis (y compris sur la réduction des conditionnalités, la transformation de l'« assistance technique » en un effort visant à développer les capacités nationales, et une flexibilité accrue pour combattre les chocs exogènes ou répondre à l'évolution des priorités nationales.
- Le suivi de tels indicateurs devrait être élargi pour couvrir tous les acteurs principaux de la coopération pour le développement.
- Idéalement, chaque revue mondiale des progrès dans la mise en œuvre du programme d'action d'Istanbul devrait se fonder sur les revues annuelles conduites au niveau national, ainsi que sur toute autre revue supplémentaire des progrès dans le domaine des politiques nationales d'aide. L'on pourrait considérer que les processus de l'ONU prennent en compte les revues des progrès relatifs aux indicateurs devant être agréés à Busan ainsi qu'aux principes concernant les « états fragiles ».