

Beaucoup de pays en développement, d'Afrique notamment, auront besoin d'apports d'aide extérieure bien plus importants afin d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015. Mais il peut leur être difficile, faute de capacités adaptées, d'absorber en totalité ce surcroît d'aide. F&D a demandé au Ministère du développement international du Royaume-Uni, qui compte parmi les principaux donateurs, ainsi qu'aux Ministres des finances de la Tanzanie et du Burkina Faso, deux pays africains bénéficiaires d'aide, de livrer les clés de leurs stratégies pour promouvoir l'efficacité de l'aide. Le Royaume-Uni assure actuellement la présidence du Groupe des Huit (G-8); la Tanzanie reçoit des flux d'aide relativement élevés depuis un certain temps, alors que le Burkina Faso commence à peine à y recourir.

Royaume-Uni : «internalisation»

Sam Sharpe, Adrian Wood et Ellen Wratten

«C'est à nous, pays en développement, qu'il appartient de définir notre programme de développement, et à nos partenaires d'adapter leur aide à nos projets, à nos priorités et au calendrier que nous nous serons fixé... Le développement ne peut être imposé; il peut seulement être facilité.»

Benjamin Mkapa,
Président de la Tanzanie, novembre 2004

EN 1999, 50 % seulement des enfants tanzaniens fréquentaient l'école primaire. Ce chiffre est aujourd'hui de 90 %. L'Ouganda, l'Éthiopie, le Mozambique et d'autres pays africains ont connu des expériences analogues. À quoi cela est-il dû? Au fait qu'un gouvernement élu en Tanzanie a choisi de faciliter l'accès à l'éducation et qu'il a pu utiliser l'argent de l'aide reçue sous forme d'un soutien budgétaire, et non de financements de projets distincts des donateurs, pour abolir les droits de scolarité.

En 2000, le sommet du Millénaire de l'ONU a dégagé un nouveau consensus sur l'urgence d'une réduction de la pauvreté et l'importance d'une augmentation et d'une amélioration de l'aide à son appui. Pour la Grande-Bretagne, le changement s'est amorcé en 1997, année où la lutte contre la pauvreté est devenue l'objectif unique de sa politique de développement international. Ces huit dernières années, notre apport a plus que doublé (4 milliards de livres par an), et nous nous sommes engagés à l'accroître afin d'arriver au but fixé par l'ONU, soit 0,7 % du revenu national brut, en 2013 au plus tard. En 2005, nous avons exhorté les autres pays à relever sensiblement le montant de leur aide (par le biais d'un allègement de la dette et de la Facilité de financement international proposée par le Royaume-Uni). Nous accordons 90 % de notre aide bilatérale aux pays à faible revenu et encourageons les autres à en faire autant.

Les participants au sommet et à la réunion de Monterrey (Mexique) qui l'a suivi ont cependant reconnu qu'un surcroît d'aide ne suffit pas. Par le passé, celle-ci a été trop souvent mal employée, dans bien des cas parce qu'elle obéissait aux priorités et préférences des donateurs, et non à celles des peuples et des pays pauvres. Comme nombre d'autres donateurs, le Royaume-Uni, fort de son expérience pas-

sée, a acquis la conviction que l'amélioration de l'aide passe par une approche pilotée par le pays, dans laquelle les gouvernements des pays en développement eux-mêmes définissent et mènent le programme de lutte contre la pauvreté.

Cette démarche a été pour la première fois appliquée à grande échelle dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTE, qui exige des pays bénéficiaires qu'ils formulent des plans nationaux de réduction de la pauvreté précisant comment ils utiliseraient l'argent économisé sur le service de la dette. Depuis, beaucoup de donateurs (mais pas tous) l'ont étendue à d'autres formes d'aide. Elle est désormais au centre du programme d'aide du Royaume-Uni, et nous unissons nos efforts à ceux d'autres pays en vue d'élargir son champ d'application.

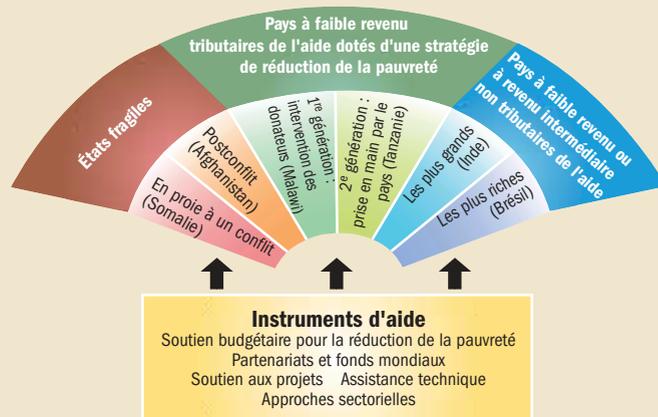
Le développement est un travail de très longue haleine; il est donc encore trop tôt pour évaluer la réussite de cette approche, mais nous en avons déjà beaucoup appris sur son application et sur les obstacles auxquels elle se heurte.

Principes directeurs

Il ressort de l'expérience que le bon fonctionnement de cette méthode repose sur cinq principes fondamentaux.

L'éventail de l'aide

Les donateurs doivent choisir des instruments d'aide adaptés aux besoins du pays.



Source : Royaume-Uni, Ministère du développement international.

Note : Les pays entre parenthèses sont cités à titre d'exemple pour la catégorie correspondante.

Premièrement, appuyer les stratégies nationales. Les donateurs doivent asseoir leurs stratégies sur les programmes des pays partenaires, et non sur leur propre analyse des priorités. Le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID) cherche à éviter de dire aux pays ce qu'ils doivent faire : ce sont eux qui nous font part de leurs objectifs et, si nous croyons en leur détermination à lutter contre la pauvreté et avons confiance en leur approche, nous essayons de les aider. Autrement dit, il faut veiller à ce que l'aide renforce les systèmes nationaux de planification, de budgétisation et de comptabilité au lieu de les décrédibiliser par le recours à des structures parallèles gérées par les donateurs. Surtout, le maximum d'aide possible devrait aller aux budgets publics de manière à permettre aux ministères des finances d'évaluer correctement les ressources et de planifier les dépenses. Autrement dit, il faut abandonner les conditions habituellement appliquées à l'aide. Le Royaume-Uni a récemment publié sa nouvelle politique en matière de conditionnalité (voir encadré).

Deuxièmement, adapter les instruments d'aide aux besoins des pays. Les donateurs doivent tenir compte des priorités des pays partenaires, lesquelles varient fortement (voir graphique). Le pilotage par les pays est une approche fondée sur l'expérience des pays situés au centre de l'éventail : les pays à faible revenu qui sont tributaires de l'aide et capables d'élaborer des stratégies antipauvreté. Ils ont essentiellement besoin de financements non liés, prévisibles et à long terme, à dépenser dans le cadre de leurs budgets, notamment pour couvrir les coûts récurrents d'un accès élargi aux services. Pour pouvoir bénéficier de ce type d'aide, il leur faut également disposer de systèmes administratifs, techniques et financiers solides et fiables.

Dans ces pays, l'apport du DFID et d'autres donateurs revêt de plus en plus souvent la forme d'une aide budgétaire directe. Le Mozambique, par exemple, bénéficie de l'aide budgétaire conjointe de 15 donateurs. Mais même dans le cas de ces pays, il serait utile de compléter cet apport par d'autres formes d'aide au profit des plus démunis et des plus exclus. Ainsi, en Ouganda, où la majorité de l'aide du DFID va au budget, nous offrons une assistance technique pour améliorer l'analyse des disparités entre les sexes dans la stratégie nationale antipauvreté.

Pour les pays d'autres segments de l'éventail, cette approche sera moins axée sur le soutien budgétaire. Les gouvernements des *pays moins tributaires de l'aide* (comme la Chine ou l'Afrique du Sud) préfèrent parfois que l'aide soit apportée sous forme de projets, d'assistance technique ou d'appui sectoriel ciblés, et non de soutien budgétaire général. Cela leur permet de demander aux donateurs de partager leur savoir-faire technique ou d'assumer les risques associés au pilotage de nouvelles méthodes sans avoir besoin de leur soutien au budget général.

Pour les *États fragiles*, où la volonté politique ou la capacité de lutte contre la pauvreté sont moindres, il convient d'évaluer avec pragmatisme les meilleurs moyens d'intensifier l'aide pour apporter un appui immédiat aux pauvres tout en soutenant les moteurs du changement à long terme. La panoplie d'instruments, du soutien budgétaire aux projets d'infrastructure et à l'assistance technique pour le renforcement des capacités de l'État et de la société civile, variera selon les circonstances.

Troisièmement, harmoniser l'aide. Les donateurs ne doivent pas chercher à tout faire partout. Si la priorité est de renforcer les politiques et systèmes en vigueur dans les pays, ils doivent éviter de multiplier les stratégies et les mécanismes de décaissement,

Repenser la conditionnalité

La conditionnalité classique, qui lie l'aide à la mise en œuvre de mesures précises par les pays en développement, n'est pas compatible avec les principes directeurs du pilotage par les pays de leur développement. Elle entrave la liberté qu'ont les gouvernants d'élaborer des programmes antipauvreté adaptés à la situation de leurs pays et amoindrit leur responsabilité envers les citoyens. Elle compromet en outre les efforts visant à rendre l'aide plus prévisible. Elle a suscité les critiques les plus vives quand elle a été appliquée à la privatisation et à la libéralisation des échanges. Mais, même dans les domaines où elle a été moins controversée, elle ne semble guère avoir réussi à promouvoir des réformes de longue durée.

Le Royaume-Uni a donc adopté une nouvelle démarche, qui a pour finalité de protéger les ressources des donateurs de toute utilisation abusive, et non de promouvoir la réforme des politiques des pays partenaires. Une bonne politique demeure cruciale pour le développement, et nous continuerons à discuter des possibilités d'action avec nos partenaires. Mais nous n'essaierons pas de leur imposer des politiques en assujettissant l'aide à des conditions particulières. Nos relations s'appuieront sur trois engagements communs : lutte contre la pauvreté, défense des droits de l'homme et d'autres obligations internationales, gestion financière saine et responsabilisation. Nous n'envisagerons de réduire ou d'interrompre l'aide convenue que si les pays s'écartent sensiblement de ces engagements.

Pour préciser les objectifs de notre aide et pouvoir mesurer les progrès, nous conviendrons avec nos partenaires de repères dégagés des programmes nationaux antipauvreté. Ils seront axés sur les résultats et réalisations plutôt que sur des politiques particulières et serviront de base sur laquelle les deux parties pourront se fonder pour rendre compte à leurs citoyens de l'efficacité de l'aide. Celle-ci ne sera pas assujettie au respect d'un repère donné, mais le rythme et la structure des progrès d'un pays nous aideront à déterminer s'il est sérieux dans son engagement et pourraient entrer en ligne de compte dans nos décisions ultérieures d'affectation de l'aide.

car il en résulterait un gaspillage des capacités limitées de leurs partenaires. Le DFID privilégie désormais la coopération avec d'autres donateurs. Il s'efforce aussi de tenir compte de la situation et des préférences des partenaires. Dans les pays tributaires de l'aide où plusieurs donateurs interviennent, l'harmonisation des opérations peut être très fructueuse, mais dans ceux où des donateurs moins nombreux travaillent dans des secteurs distincts, les autorités choisiront peut-être de traiter séparément avec eux. L'harmonisation n'est pas une fin en soi, mais un moyen de mieux adapter l'aide aux priorités et systèmes publics.

Quatrièmement, améliorer la prévisibilité des flux d'aide. Quand l'aide est imprévisible, il est risqué pour les gouvernements bénéficiaires de s'engager dans des dépenses à long terme (pour recruter des enseignants ou assurer des traitements antirétroviraux, par exemple). Jusqu'à présent, les donateurs étaient prêts à gérer leurs projets pluriannuels, mais apportaient généralement un soutien budgétaire aux États sur une base annuelle, voire, parfois, triennale. Compte tenu de l'obligation qui leur est faite de rendre compte à leurs contribuables et parlements, il leur est difficile de promettre des financements à un horizon lointain, indépendamment des circonstances. Le DFID a cependant pris

des engagements de financement sur dix ans à l'égard de l'Éthiopie, de la Sierra Leone et du Rwanda, et cherchera à en faire de même pour d'autres pays. Notre nouvelle politique en matière de conditionnalité prévoit en outre le recours à un processus plus transparent pour décider quand et comment réduire l'aide ou y mettre fin en cas de problème, et nous oblige à publier les conditions de notre aide et à en surveiller l'application.

Cinquièmement, mettre l'accent sur la responsabilisation mutuelle. Tout comme les donateurs doivent rendre compte aux pays en développement de la façon dont l'aide est apportée, ces derniers doivent rendre compte à leurs citoyens et aux donateurs de la façon dont elle est utilisée. Des mesures visant à développer la responsabilisation sont mises en place à l'échelon national (Groupe de suivi indépendant en Tanzanie), régional (l'initiative CEA-ONU/OCDE en Afrique, par exemple) et international (au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de l'OCDE, qui s'est tenu à Paris en début d'année, les donateurs se sont ainsi engagés à suivre l'acheminement de leur aide à l'appui des stratégies de développement définies par les pays).

Les obstacles à surmonter

Cinq ans après l'adoption de cette nouvelle démarche, la part de l'aide fournie sous forme de soutien budgétaire est en hausse. Les donateurs se sont engagés à apporter 50 % de leur aide sous cette forme d'ici à 2010. Mais les progrès sont lents. Même en Tanzanie, pionnière en la matière, 35 % seulement de l'aide revêtent cette forme. Cinq obstacles majeurs sont à surmonter :

L'intérêt des donateurs pour les dépenses et résultats sectoriels. Les donateurs doivent prouver aux contribuables que leur argent a été affecté à des emplois utiles; sous la pression de l'opinion publique, ils cherchent à atteindre des objectifs de développement tangibles au lieu de progresser dans l'opération de longue haleine que constitue la construction d'un État. De nombreuses influences politiques poussent par ailleurs à l'affectation des dépenses à des secteurs particuliers. Le Royaume-Uni a ainsi souscrit à un objectif de dépenses pour la lutte contre le VIH/sida et annoncé des plans de dépenses dans les secteurs de l'eau et de l'éducation. Les progrès dans ces domaines sont critiques. Mais la prolifération de programmes d'aide «verticaux» dans des secteurs donnés serait incompatible avec les choix et plans des pays qui cherchent les meilleurs moyens d'allouer les ressources pour faire reculer plus vite la pauvreté.

Ce problème s'est amplifié en 2005 suite aux recommandations contenues dans les rapports de la CEA-ONU et du Projet pour le Millénaire des Nations Unies en faveur du recours à un large éventail de «mesures à effets rapides» en vue de réaliser les OMD. Le DFID estime que les pays doivent œuvrer à ces objectifs dans le cadre de leurs opérations de planification nationales, mais que les donateurs doivent résister à la tentation d'établir de nouveaux mécanismes de financement à des fins spéciales.

Les déficiences des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Certaines stratégies ont des priorités qui n'ont pas été suffisamment bien définies. D'autres ont privilégié le développement des services publics sans prêter dûment attention à la croissance, à l'exclusion sociale ou à l'environnement. Les consultations avec les pauvres ont souvent été limitées, et la procédure budgétaire d'un pays en développement n'accorde pas forcément une priorité absolue à la réalisation des OMD. Le DFID reconnaît que les stratégies antipauvreté ont été plus efficaces dans certains pays que dans d'autres et s'efforce de promouvoir

leur amélioration; mais nous pensons que, malgré leurs déficiences, ces stratégies sont plus prometteuses que d'autres.

Le risque associé à l'intégration de l'aide aux systèmes de finances publiques. Inquiets des déficiences des systèmes budgétaires et comptables publics, notamment du risque de corruption, certains donateurs refusent d'apporter leur aide sous forme de soutien budgétaire. Le DFID estime que les donateurs doivent renforcer les systèmes publics, et non les contourner.

L'impossibilité d'appliquer cette approche à certains pays. Il est souvent avancé que les pays tributaires de l'aide dotés de dispositifs de gouvernance relativement solides peuvent prendre en main leur propre développement, contrairement aux États fragiles ou aux pays qui reçoivent peu d'aide. Le DFID est d'avis que les principes fondamentaux de cette approche s'appliquent à tous les pays en développement, mais doivent être adaptés à la situation et aux priorités de chacun d'entre eux.

L'importance excessive accordée à l'État. Quelques donateurs craignent que cette démarche ne soit trop axée sur le rôle de l'État et de la planification publique. Ils pensent qu'une plus grande place doit être faite à l'action des secteurs privé et bénévole dans le développement et la prestation de services. Le DFID convient de l'importance de ces secteurs, mais estime que le renforcement de l'administration publique des pays en développement est essentiel pour accélérer et pérenniser les progrès.

En bref

En 2005, le Projet pour le Millénaire des Nations Unies a recommandé de doubler les flux d'aide mondiaux, qui s'élevaient actuellement à 60 milliards de dollars EU par an. La Commission pour l'Afrique a appelé à doubler l'aide à ce continent au cours des trois à cinq prochaines années, et le sommet du G-8 de Gleneagles a obtenu l'engagement des principaux donateurs à réaliser cet objectif. Les retombées de ce surcroît d'aide sur la pauvreté mondiale dépendront toutefois au premier chef de la façon dont il sera dépensé. Si le doublement des flux d'aide a pour effet de doubler le nombre de projets, de missions et de formalités du côté des donateurs, les administrations des pays en développement s'écrouleront sous la pression. Mais s'il entraîne le doublement des dépenses des gouvernements partenaires en matière d'infrastructure, d'éducation, de santé, de lutte contre le VIH/sida et de protection sociale, nous pouvons envisager avec optimisme la réalisation des OMD. ■

Sam Sharpe est Chef de groupe, Adrian Wood Directeur par intérim et Ellen Wratten Chef d'équipe à la Division des politiques du Ministère du développement international du Royaume-Uni.

Bibliographie (ces documents sont disponibles sur le site www.dfid.gov.uk) :

Commission pour l'Afrique, 2005, *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa (London)*.

Royaume-Uni, 1997, "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century, White Paper on International Development" (London: Her Majesty's Stationery Office).

Royaume-Uni, 2000, "Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor, White Paper on International Development" (London: Her Majesty's Stationery Office).

Royaume-Uni, Department for International Development, 2004, "Poverty Reduction Budget Support," DFID Policy Paper (London).

———, 2005, "Why We Need to Work More Effectively in Fragile States," DFID Policy Paper, January (London).

———, 2005, "Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality," U.K. Policy Paper DFID/FCO/HM Treasury (London).