

COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Soixante-quatrième session
24-30 avril 2008
Bangkok

**QUESTIONS THÉMATIQUES ET INTERSECTORIELLES ET PERSPECTIVES DE L'ASIE
ET DU PACIFIQUE CONCERNANT CERTAINES QUESTIONS ÉCONOMIQUES,
ENVIRONNEMENTALES ET DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL DEVANT ÊTRE
EXAMINÉES LORS DE GRANDES RÉUNIONS MONDIALES EN 2008:
LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

(Point 2 a) de l'ordre du jour provisoire)

EFFICACITÉ DE L'AIDE*

Note du secrétariat

RÉSUMÉ

La Déclaration du Millénaire et le Consensus de Monterrey adopté à la Conférence internationale sur le financement du développement ont remis l'aide au centre de la problématique du développement. Après des années de pessimisme dans ce domaine, en particulier durant les années 90, la communauté internationale a réaffirmé son engagement d'accroître l'aide publique au développement (APD) à l'appui des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et d'autres objectifs de développement convenus sur le plan international, lors de plusieurs grandes réunions au sommet et conférences internationales sur le développement tenues durant les premières années du siècle.

Avec l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, en mars 2005, la communauté internationale a admis que des apports d'aide nettement plus importants, s'ils étaient indispensables, ne suffiraient pas pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement et que l'efficacité de l'aide était tout aussi importante pour l'obtention de meilleurs résultats sur le plan du développement. La Déclaration de Paris offre un cadre dans lequel les pays donateurs et les pays en développement partenaires et d'autres acteurs peuvent travailler ensemble afin d'améliorer l'impact de l'APD versée. Les progrès, à cet égard, sont suivis au moyen d'enquêtes menées régulièrement par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les principaux résultats de ces enquêtes seront examinés à Accra, en septembre 2008, lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.

Les donateurs, les pays en développement partenaires et les autres acteurs devront travailler ensemble sur une longue série de problèmes et de préoccupations pour améliorer l'efficacité de l'aide. Plusieurs de ces questions sont à la fois propres à tel ou tel pays et pertinentes pour l'ensemble de la région de l'Asie et du Pacifique et elles devront être traitées simultanément si l'on veut augmenter sensiblement l'impact de l'aide sur le développement des pays partenaires. Le présent document comprend un examen des problèmes de la région: il faut notamment faire participer la société civile à la fixation des priorités nationales, relier l'aide au développement et l'efficacité de l'aide à l'action de développement au sens large, utiliser plus largement le système de distribution de l'aide des partenaires pour réduire les coûts de transaction de la fourniture et de la gestion de l'aide, harmoniser les politiques et les pratiques des donateurs, faire plus largement usage de rapports établis en fonction des résultats dans le suivi des processus et des résultats, et enfin établir des mécanismes de suivi communs.

La présente note est soumise à la Commission pour examen. Celle-ci est invitée à donner au secrétariat des orientations sur les travaux à entreprendre dans ce domaine à l'avenir.

* La présentation tardive de ce document s'explique par le temps supplémentaire qu'il a fallu consacrer à l'examen paritaire.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION	1
II. TENDANCES DE L' AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET DE SA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE.....	2
III. LE CADRE DE SUIVI DÉFINI PAR LA DÉCLARATION DE PARIS	7
IV. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES PAR L' EFFICACITÉ DE L' AIDE DANS LA RÉGION.....	8
V. PROBLÈMES À EXAMINER	13
 Annexe	
Aide publique au développement reçue par les pays et territoires membres de la CESAP: 2000-2006...	15

I. INTRODUCTION

1. Après le pessimisme des années 90 au sujet du rôle de l'aide dans le développement, il semble que la communauté internationale ait de nouveau foi dans l'aide publique au développement (APD). Les donateurs ont promis une forte augmentation de l'aide et un allègement plus large et plus profond de la dette des pays en développement les plus pauvres. L'engagement pris pour la première fois il y a 35 ans environ par les pays développés d'affecter 0,7 % de leur produit national brut (PNB) à l'APD a été réaffirmé dans le consensus de Monterrey adopté en 2002 à la Conférence internationale sur le financement du développement. En juillet 2005, au Sommet tenu à Gleneagles par le Groupe des Huit, les dirigeants des principaux pays industrialisés ont renouvelé leur engagement d'accroître encore l'aide au développement, sous la forme d'un nouvel allègement de la dette et d'une aide supplémentaire.

2. Indépendamment de cette promesse, à la plupart des grandes conférences et réunions au sommet sur le développement, tenues au début des années 2000, l'importance de l'APD dans la réalisation de nombreux objectifs et cibles de développement a été réaffirmée et on a souligné la nécessité de fournir et d'utiliser l'aide de façon aussi efficace que possible pour les atteindre¹. Avec la Déclaration du Millénaire, en 2000, les dirigeants du monde entier ont décidé de faire de l'aide l'un des blocs constitutifs d'un nouveau partenariat mondial dans la lutte contre la pauvreté. Ils ont admis que la réalisation des OMD, qui encadre la réduction de la pauvreté dans le monde et l'amélioration du bien-être général, dépend de façon critique à la fois de la quantité et de la qualité de l'aide au développement. Avec la promesse de doubler l'aide, il est clair, désormais, que l'utilisation efficace des ressources existantes et de celles découlant du Consensus de Monterrey appelle à réfléchir plus attentivement à l'efficacité de l'aide.

3. L'efficacité de l'aide, dans la région de l'Asie et Pacifique, est limitée par divers facteurs. Certains ont trait à des lacunes, institutionnelles notamment, dans les pays en développement partenaires eux-mêmes; d'autres facteurs renvoient aux politiques et aux pratiques des donateurs. Alors que l'aide au développement continue à apporter des avantages appréciables aux pays en développement de la région, elle impose, souvent par inadvertance, un lourd fardeau. Les donateurs peuvent avoir des priorités qui ne correspondent pas aux besoins des pays en développement partenaires, et les pratiques des donateurs peuvent également compromettre l'efficacité des systèmes et institutions des pays aidés au lieu de l'améliorer². De cette façon, les pays développement sont souvent obligés de consacrer des ressources rares pour se conformer à la pléthore de règles et de procédures et répondre aux besoins des missions qui s'y rendent, ce qui complique les efforts qu'ils

¹ Nations Unies, *The United Nations Development Agenda: Development for all* (publication des Nations Unies, n° de vente F.07.I.17).

² "Harmonization, alignment, results: progress report on aid effectiveness", Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Journal on Development*, vol. 6, n° 4.

font pour appliquer les plans et programmes de développement. Bien souvent, l'efficacité de l'aide s'est trouvée notablement compromise par le fait qu'au lieu de réfléchir aux résultats on a prêté attention uniquement aux apports et aux processus.

4. Reconnaissant la nécessité urgente d'améliorer l'efficacité de l'aide et pour donner suite aux résultats d'une série de réunions au sommet et de conférences mondiales, plus de 100 pays et institutions de développement ont adopté la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide³ en mars 2005; ce texte donne les cinq principes d'une amélioration de l'efficacité de l'aide: a) appropriation par le pays; b) alignement; c) harmonisation; d) gestion axée sur les résultats; et e) responsabilité mutuelle. En outre, aux termes de la Déclaration de Paris, les donateurs et les partenaires se sont engagés à suivre les progrès accomplis dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide au moyen de 12 indicateurs, dont 11 doivent être atteints en 2010. Le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide se tiendra en septembre 2008 à Accra, et on y examinera les résultats de l'évaluation conjointe menée pour vérifier la pertinence et l'efficacité des principes consignés dans la Déclaration de Paris. Cet exercice sera suivi par une évaluation plus ambitieuse des résultats en 2010.

5. Le présent document a pour but de contribuer aux débats en cours sur l'importance de l'aide dans l'action menée pour le développement, en particulier en vue de l'examen mondial du suivi de la Déclaration de Paris. Il expose, dans sa section II, les tendances des apports d'aide, aussi bien sous l'angle du montant fourni par les pays développés que du montant affecté aux pays partenaires en développement. La section III décrit le contexte, les principes, les indicateurs et le processus de suivi de la Déclaration de Paris. Les principaux résultats de l'enquête de 2006 et une brève analyse de la problématique et des préoccupations des pays partenaires en développement de la région de l'Asie et du Pacifique soucieux d'améliorer l'efficacité de l'aide sont présentés à la section IV. Le document conclut par des recommandations et des suggestions pour les différents domaines de travail de la CESAP.

II. TENDANCES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET DE SA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE

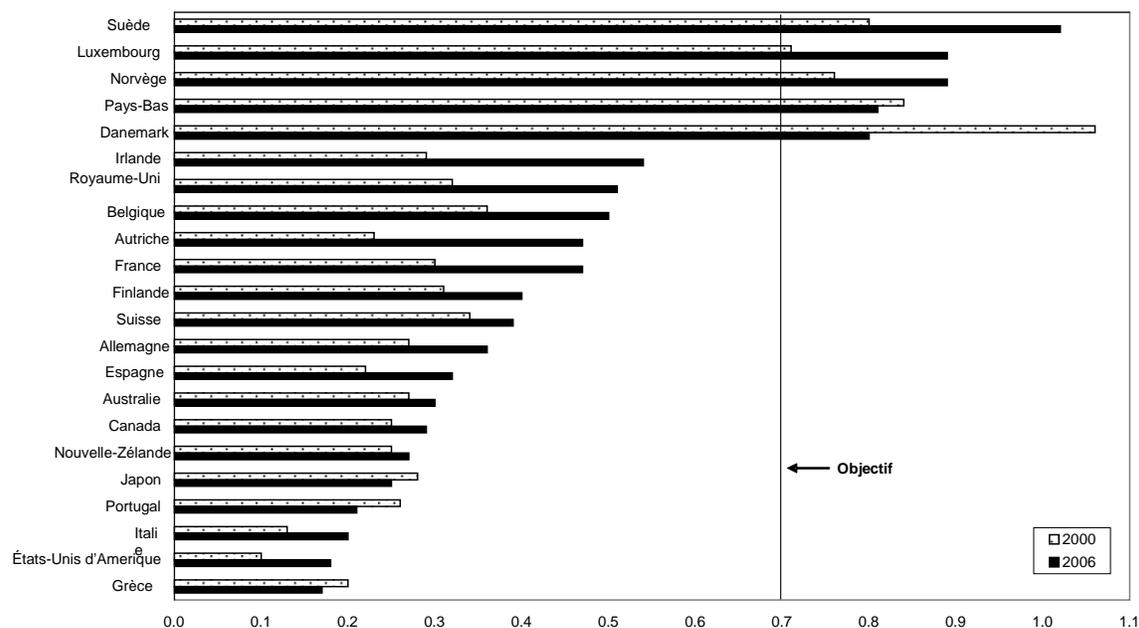
6. L'aide mondiale a sensiblement augmenté ces dernières années, à partir de niveaux assez bas. Les apports d'aide avaient en effet progressivement diminué en termes réels durant les années 90 pour atteindre leur niveau le plus bas en 1997. Après une période de stagnation, le versement de l'APD a repris au début du Millénaire et s'est accéléré au cours des trois dernières années. Les estimations, faites par l'OCDE, du volume net de l'APD dispensée par les 22 membres du Comité d'aide au développement, indiquent que l'aide a dépassé 105 milliards de dollars en 2006, soit près de 42 milliards de dollars de plus qu'en 2000 à prix constants (voir annexe).

³ Voir OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, à l'adresse suivante: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/14/1/34428351.pdf>.

7. Le montant total de l'aide reçue par les pays en développement, cependant, est loin de suffire pour financer la réalisation avant 2015 des objectifs du Millénaire pour le développement. Le Projet du Millénaire, lancé par les Nations Unies, donne comme estimation du volume de l'APD aux prix de 2003 nécessaire pour que les OMD soient réalisés à temps en 2015 le chiffre de 135 milliards de dollars en 2006 et de 152 milliards de dollars en 2010. Ce sont là des estimations assez grossières, car les structures des dépenses et les synergies possibles entre cibles (effets bénéfiques de réalisation d'une cible obtenus par un investissement consacré à la réalisation d'une autre cible) peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre, mais elles donnent une idée du financement nécessaire pour réaliser les OMD. Même si l'ensemble des apports d'aide était consacré à cette réalisation, le déficit de financement déjà accumulé en 2006 dépasserait 35 milliards de dollars, et si les tendances actuelles se poursuivent il aura encore augmenté en 2010. En outre, tous les versements des donateurs ne sont pas disponibles sous forme de ressources financières pour les pays bénéficiaires. Une grande partie de l'augmentation récente de l'aide bilatérale, par exemple, s'explique par de nouvelles initiatives d'allègement de la dette et par des programmes de coopération technique, deux catégories d'aide qui ne se traduisent pas automatiquement par un transfert effectif de ressources. En fait, pour ce qui est de l'allègement de la dette, les économies financières réelles, pour les pays bénéficiaires, proviennent de la réduction du service de la dette, qui ne représente qu'une fraction de l'encours total de celle-ci.

8. La récente reprise du volume de l'aide peut être vue sous un jour entièrement différent si on le compare à la capacité de produire du revenu des donateurs. Au cours des trente dernières années, les pays riches se sont engagés à plusieurs reprises à consacrer au moins 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'APD, mais n'ont jamais tenu leurs promesses. En 2006, l'aide venant des pays membres de l'OCDE ne dépassait pas 0,31% du RNB de ces pays, soit moins qu'au début des années 90, et moins que la moitié du niveau nécessaire pour atteindre les OMD (voir figure 1). Les États-Unis d'Amérique, le premier donateur d'aide en dollars, demeurent, avec la Grèce, le pays le moins généreux pour ce qui est de la proportion de son RNB consacrée à l'aide publique. Entre 2000 et 2006, dans ce pays, le rapport de l'aide au RNB est passé du chiffre exceptionnellement bas de 0,10 % à celui de 0,18 %. D'autres pays membres du Groupe des Huit comme le Canada, l'Italie et le Japon sont assez près de la fin de la liste des donateurs internationaux pour ce qui est de l'aide fournie: elle ne dépasse pas 0,3 % de leur RNB. Seuls cinq pays sur les 22 membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède, ont systématiquement atteint ou dépassé le chiffre prescrit par l'ONU. En dehors de ces donateurs, six autres pays européens ont intégré ce chiffre de 0,7 % dans leur budget et ont défini un calendrier devant leur permettre de se joindre au groupe des cinq pays qui ont honoré leur engagement de fournir une quantité suffisante d'aide publique au développement.

Figure 1. Aide publique au développement nette en pourcentage du revenu national brut des donateurs, selon le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et le développement économiques



Source: Base de données en ligne du Comité d'aide au développement de l'OCDE: www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

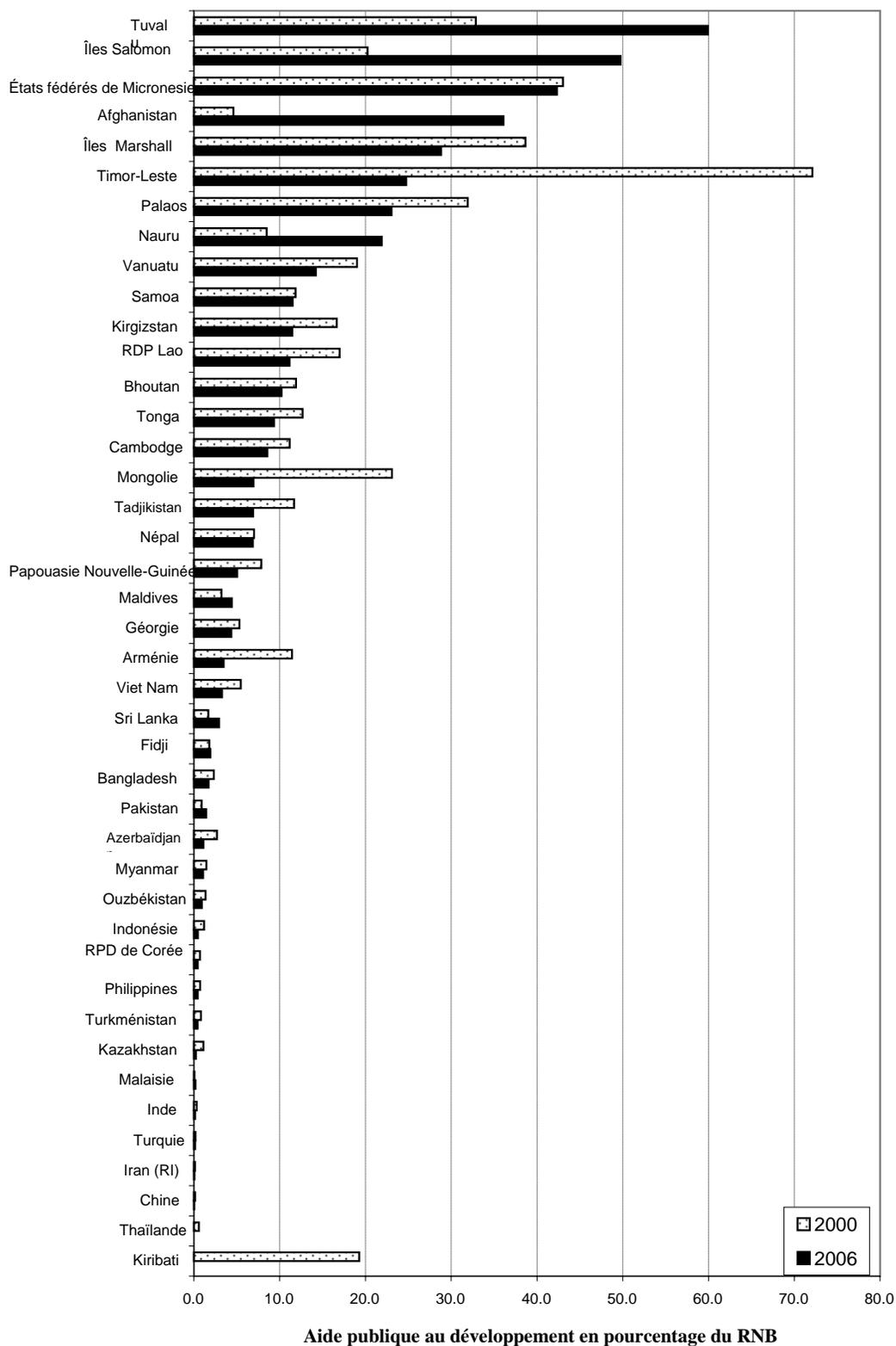
9. La part de l'APD mondiale reçue par les pays en développement de la région de l'Asie et du Pacifique était moins élevée durant les années 90 que celle des autres régions du monde, et elle a de nouveau diminué au cours des six dernières années. En 2006, à prix constants, le volume de l'APD allant aux pays membres de la CESAP n'a été que de 16 % supérieur à ce qu'il était en 2000, augmentation qu'il faut comparer à celle du total, qui dépasse 60 % (voir annexe). En d'autres termes la part de l'APD reçue par les membres de la CESAP a diminué, de 30,9 % à 21,1 % du total. Cette part, manifestement, ne correspond pas aux problèmes de la région de l'Asie et du Pacifique, compte tenu de sa population et du niveau de ressources qu'il faudrait trouver pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. L'APD reçue par des pays d'Asie et du Pacifique était inférieure à 6 dollars par habitant en 2006, moitié moins qu'Amérique Latine et un huitième seulement de l'aide par habitant fournie à l'Afrique. La même année, cette aide n'a représenté que 0,38 % du revenu en Asie et dans le Pacifique, soit 10 fois moins qu'en Afrique.

10. Tous les pays en développement de l'Asie et du Pacifique n'ont pas profité de l'augmentation modérée des apports d'aide au cours des dernières années. La moitié des 44 pays de la CESAP qui ont reçu une aide en 2000 ont vu celle-ci diminuer en termes réels. De ce fait, entre 2000 et 2006, on a observé une redistribution géographique appréciable de l'aide entre pays bénéficiaires membres de la CESAP. En particulier, l'APD allant à certains pays asiatiques comme le Bangladesh, la Chine, l'Inde,

l'Indonésie, la République islamique d'Iran, les Philippines et la Thaïlande a diminué de plus de 10 %. Certains de ces pays, de bénéficiaires deviennent eux-mêmes donateurs. Les apports d'aide ont cependant augmenté de façon appréciable en valeur absolue et en valeur relative dans les cas de l'Afghanistan et du Pakistan, très engagés dans la lutte contre le terrorisme, et à Sri Lanka, à la suite du tsunami de 2004 qui a déclenché un important volume d'aide d'urgence et de secours humanitaires. Les apports d'APD à ces trois pays expliquent l'essentiel de l'augmentation récente de l'aide totale reçue par les pays de la région de l'Asie et du Pacifique. Si l'aide d'urgence à des États fragiles est très importante, elle doit s'ajouter à des engagements structurels et ne doit pas se traduire par un détournement des fonds pouvant être consacrés au financement de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Certains pays insulaires du Pacifique, certains États d'Asie centrale et d'autres pays en transition situés surtout en Asie du Sud-Est figurent parmi les pays qui ont un peu profité de l'augmentation de l'APD. Ainsi, le volume de l'aide allant aux pays les moins avancés et aux pays en développement sans littoral de l'Asie et du Pacifique a progressé plus que la moyenne mondiale; elle a augmenté au moins quatre fois plus que la moyenne des pays membres de la CESAP. De façon générale, la dépendance à l'égard de l'aide reste assez limitée dans la région: dans huit pays seulement, surtout des États insulaires du Pacifique, le rapport aide/RNB a atteint ou dépassé 15 % (voir figure 2).

11. Malgré ces tendances récentes, la répartition de l'aide ne reflète toujours pas la géographie de la pauvreté et du dénuement en Asie et dans le Pacifique, l'Inde, pays qui compte le plus grand nombre de pauvres, de sous-alimentés et d'enfants faisant une insuffisance pondérale, et où le problème de l'assainissement en milieu rural est le plus grave, n'a reçu en 2006 qu'un peu plus d'un dollar d'APD par habitant. Les pays de l'Asie du Sud et de l'Asie du Sud-Est ont également moins reçu d'aide qu'il faudrait étant donné le nombre de personnes économiquement et socialement indigentes dans ces régions (6 dollars et 9 dollars par habitant respectivement). Ces montants sont à comparer à ceux reçus par les petits États insulaires en développement (116 dollars par habitant), le groupe de pays dont la part dans la population mondiale est pratiquement négligeable, et où le nombre de personnes économiquement et socialement pauvres est relativement faible. Les pays de la Communauté d'États indépendants et les autres pays en transition asiatiques, sont mieux lotis puisqu'ils ont reçu environ 22 dollars d'APD par habitant, montant qui demeure pourtant inférieur à la moitié de ce qui va en moyenne aux habitants des pays d'Afrique. Dans le cas des pays en transition, cependant, l'essentiel de l'aide reçue ne vise pas la réduction de la pauvreté mais plutôt le développement du secteur privé et le renforcement des institutions. L'aide fournie par des mécanismes multilatéraux est probablement celle qui cherche le mieux à répondre aux besoins de la population.

Figure 2. Dépendance à l'égard de l'aide: la part de l'aide publique au développement dans le RNB des pays bénéficiaires (en pourcentage)



Source: Base de données en ligne du Comité d'aide au développement de l'OCDE, à consulter à l'adresse suivante: www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

III. LE CADRE DE SUIVI DÉFINI PAR LA DÉCLARATION DE PARIS

12. Une augmentation appréciable des apports d'aide est indispensable, mais ne suffira pas pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement. L'efficacité de l'aide apparaît de plus en plus comme aussi importante pour atteindre les objectifs généraux du développement. Les problèmes soulevés par l'aide dans sa forme actuelle sont nombreux. Trop souvent les donateurs suivent leur propre programme et ne s'assurent pas de l'articulation de leurs projets sur les priorités nationales des pays bénéficiaires. Dans beaucoup de pays partenaires, la coordination est difficile car trop souvent les donateurs fonctionnent de façon indépendante, finançant un grand nombre de projets à court terme distincts. L'aide accordée dans la plupart des cas est extrêmement instable, ce qui empêche les pays bénéficiaires d'utiliser au mieux ces ressources. En outre, une forte proportion des fonds est assujettie à des conditionnalités rigoureuses et est dépensée à l'achat de biens et de services provenant des pays donateurs.

13. Compte tenu de l'urgence d'améliorer l'efficacité de l'aide, plus de 100 pays et institutions de développement ont adopté en mars 2005 la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle va au-delà des accords qui l'ont précédée, et propose une feuille de route pratique pour améliorer la qualité de l'aide et son impact; elle comprend en particulier 56 engagements, pris en commun par les donateurs et les pays partenaires, et rattachés à cinq principes: l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Les pays donateurs comme les pays partenaires ont un rôle à jouer dans l'exécution de ces engagements, pour mieux exercer leurs responsabilités mutuelles dans la bonne exécution des stratégies de développement. La Déclaration de Paris reconnaît que des mécanismes de suivi plus rigoureux, pour mieux suivre l'utilisation des ressources de développement, sont nécessaires aux niveaux international et national, afin d'apprécier les progrès réalisés en commun. Douze indicateurs de l'efficacité de l'aide ont été définis pour suivre les progrès accomplis au regard de ce large ensemble d'engagements, et 11 de ces indicateurs doivent être atteints avant 2010. Les progrès dans la réalisation de ces indicateurs sont suivis par des enquêtes spéciales.

14. La surveillance internationale des cibles et indicateurs consignés dans la Déclaration de Paris est coordonnée par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Une enquête de référence a été faite en 2006; une seconde enquête est en cours. Sur les 60 pays en développement et pays en transition qui ont entériné la Déclaration de Paris, 34 ont achevé de collecter les données en 2006. Six de ces pays se trouvent dans la région de la CESAP: Afghanistan, Bangladesh, Cambodge, Kirghizistan, Mongolie et Viet Nam. La participation à cet exercice, qui était volontaire, a demandé un effort important de la part des autorités nationales.

L'actuelle enquête, qui sera achevée à la fin de mars 2008, couvre un plus grand nombre de pays, dont onze de la région de la CESAP, les six pays qui avaient participé à l'enquête de 2006 plus l'Indonésie, le Népal, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Philippines et la République démocratique populaire lao. Les résultats de l'enquête en cours seront utilisés lors du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en septembre 2008. Une évaluation détaillée des résultats sera faite en 2010; à cette date les buts fixés dans la Déclaration de Paris devraient avoir été atteints.

15. L'enquête de 2006 n'a pas servi uniquement à compiler et collecter une information utile au niveau des pays mais a servi aussi de moyen d'amorcer le dialogue, notamment avec les gouvernements, les donateurs et les autres parties prenantes nationales. La collecte des données a montré l'existence de disparités graves entre les données réunies par les gouvernements et donateurs, et cela a amené des débats assez animés sur l'interprétation à donner à certains indicateurs, et ces débats ont amélioré la coordination du suivi par toutes les parties prenantes.

IV. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES PAR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE DANS LA RÉGION

16. On trouvera ici les principaux résultats relatifs aux six pays de la région de l'Asie et du Pacifique qui ont participé en 2006 à l'enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris (voir tableau). Les résultats de cette enquête initiale ne peuvent être considérés comme représentatifs de l'ensemble du monde (l'enquête ne couvre en effet qu'un petit nombre de pays qui s'étaient désignés eux-mêmes), mais elle montre l'existence de problèmes communs qui devraient retenir l'attention des donateurs, des pays partenaires en développement de la région, des organisations de la société civile et de la communauté internationale dans la perspective du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.

Tableau

Enquête de 2006 sur les 12 indicateurs de l'efficacité de l'aide désignés dans la Déclaration de Paris: Résultats relatifs aux six pays de la région de l'Asie et du Pacifique^a

Principe	Numéro de l'indicateur	Afghanistan	Bangladesh	Cambodge	Kirghizistan	Mongolie	Viet Nam	Monde ^(b)
Appropriation	1 Stratégies de développement opérationnelles	..	C	C	C	D	B	17 avec A ou B
Alignement	2 a) Fiabilité de la gestion des finances publics	..	3	2.5	3	4	4	31 avec 4 à 6
"	2 b) Fiabilité des systèmes de passation des marchés publics
"	3 Rapport de l'aide estimée par le gouvernement/à l'aide versée	55 ^(c)	88	79	70	2	81	88
"	4 Assistance technique coordonnée/assistance technique totale	37	31	36	24	18	85	48
"	5 a) Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publics/aide versée	44	53	10	3	49	32	40
"	5 b) Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés/aide versée	44	48	6	2	26	33	39
"	6 Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets par pays	28	38	56	85	80	..	61
"	7 Pourcentage de versements opérés selon les calendriers convenus	84 ^(c)	91	69	66	47	78	70
"	8 Pourcentage de l'aide bilatérale qui est non liée	44	82	86	97	85	67	75
Harmonisation	9 Pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur des programmes	43	41	24	12	29	34	43
"	10 a) Pourcentage de missions sur le terrain coordonnées	26	19	26	23	3	10	18
"	10 b) Pourcentage de travaux analytiques par pays qui sont effectués conjointement	34	38	64	53	35	24	42
Gestion axée sur les résultats	11 Cadre orienté vers les résultats	..	D	C	C	C	C	7 avec A ou B
Responsabilité mutuelle	12 Mécanisme d'évaluation mutuelle	oui	non	oui	non	non	oui	44
Couverture	Aide comptabilisée/aide de base	96	108	86	64	77	94	92
Couverture	Aide comptabilisée/APD brute	88	103	85	61	73	94	75

^a En pourcentage, sauf mention contraire dans le tableau.

^b Moyennes pondérées sauf pour les indicateurs 1, 2 a), 6, 11 et 12.

^c L'inverse de l'indicateur est utilisé si le numérateur est plus élevé que le dénominateur.

Notes.

Indicateur 1 à 11: A - Stratégie de développement/(SD)/cadre d'évaluation de la performance (CAP) conformément à la pratique optimale; B - le document SD ou CAP est suffisamment développé pour se rapprocher de la pratique de référence; C - le document reflète des mesures prises pour atteindre la pratique de référence; D - il intègre certains éléments de la pratique de référence; E - il ne comporte que de très peu de mesures visant à atteindre la pratique de référence.

Indicateur 2 a): 1. Très faible (systèmes de gestion des finances publics); 2. Faible; 3. Assez faible; 4. Assez bon; 5. Bon; 6. Très bon.

Source: Enquête de l'OCDE de 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris, voir http://www.oecd.org/document/20/03343fr_2649_201185_38521876_1_1_1_100.html.

Une meilleure appropriation nationale des politiques

17. Le premier principe, le plus fondamental, de la Déclaration de Paris est l'appropriation, par le pays aidé, des programmes et projets financés par l'aide au développement. Ainsi, les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement tandis que les pays donateurs s'engagent à respecter le rôle prédominant des pays partenaires et à les aider à exercer ce rôle. L'objectif, pour 2010, est que 75% au moins des pays partenaires aient une stratégie nationale de développement avec des priorités stratégiques claires se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme et comptabilisées dans des budgets annuels. Presque tous les pays en développement de la région se sont maintenant dotés d'une stratégie de développement, sous une forme ou sous une autre, par exemple un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, une stratégie commune d'aide et des instruments de planification, ces politiques étant formulées par le gouvernement après avoir consulté diverses parties prenantes. Mais la formulation d'une stratégie de développement n'est que la première étape vers cette appropriation nationale, et chaque stratégie nationale de développement doit être opérationnelle. L'enquête montre que cinq des six pays membres de la CESAP concernés doivent améliorer la qualité de leur stratégie opérationnelle de développement. De façon générale, les priorités du gouvernement ne se reflètent pas dans des crédits budgétaires suffisants. Le Viet Nam est le seul des six pays à s'être doté d'une stratégie nationale de développement à peu près conforme aux pratiques optimales définies au plan international.

Un engagement plus large de tous les partenaires et des parties prenantes

18. Conformément au principe de l'appropriation nationale, la Déclaration de Paris engage aussi les pays partenaires à faire participer les citoyens, les organisations de la société civile et le corps législatif à planifier et appliquer la stratégie nationale de développement. Selon l'enquête de référence effectuée, les pays de l'Asie et du Pacifique obtiennent généralement de meilleurs résultats en fait d'«initiative du gouvernement» et de «direction, par le gouvernement, de la coordination» qu'ils ne le font s'agissant des mécanismes institutionnels de participation des parties prenantes ou d'engagement de la société civile. Un engagement plus large dans le processus de consultation et les mécanismes de suivi faciliterait en effet l'appropriation par le pays de sa stratégie nationale de développement et améliorerait l'efficacité d'ensemble de l'aide. La communauté des donateurs est de même responsable de l'ouverture en direction des parties prenantes autres que les entités publiques, en particulier dans l'application de la Déclaration de Paris.

Les donateurs doivent utiliser plus largement les systèmes nationaux des partenaires et réduire les coûts de transaction de la distribution et de la gestion de l'aide

19. Le deuxième indicateur fait obligation aux donateurs d'aligner leur aide sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires, au lieu d'imposer des conditions multiples reposant sur leurs propres conceptions. Pour leur part, les pays partenaires doivent améliorer la transparence et l'efficacité de leur système de gestion.

20. Dans ce processus d'alignement, sept dimensions ont été distinguées. D'abord, les apports de l'extérieur doivent se refléter dans les prévisions budgétaires annuelles. En moyenne, les pays de la CESAP semblent obtenir de bons résultats à cet égard, puisque quatre pays ont signalé que 70% ou plus de l'aide qu'ils reçoivent est comptabilisée dans le budget de l'État. Deuxièmement, les apports d'aide doivent être prévisibles. Les pays de la CESAP semblent également obtenir d'assez bons résultats à cet égard. Un seul pays signale que moins de 60% des fonds dont le versement est prévu dans l'année sont comptabilisés dans les comptes publics de l'année. Troisièmement, les donateurs doivent utiliser pour leurs activités opérationnelles, les systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés du pays aidé. Cela suppose l'engagement des pays partenaires d'améliorer la transparence et l'efficacité de ces systèmes. De façon générale, les systèmes de gestion des finances publiques en Asie et dans le Pacifique sont assez fragiles, faute d'une volonté politique d'établir des institutions de gestion des finances publiques ayant l'autorité voulue, en particulier au niveau territorial. L'enquête effectuée par l'OCDE montre que dans la plupart des pays de la CESAP, la proportion des apports d'aide conformes aux systèmes de gestion des fonds publics et de passation des marchés du pays est inférieure à 50%, et que cette proportion est inférieure à 10% au Cambodge et au Kirghizistan. Il est intéressant de noter que cette proportion est la même en Mongolie et au Viet Nam, en dépit de la meilleure qualité des systèmes de gestion des finances publiques de ces pays. La quatrième exigence d'alignement est que les donateurs doivent éviter de créer des structures spéciales pour la gestion courante et l'exécution des projets financés par l'aide. Le Kirghizistan et la Mongolie ont créé plus de 80 services parallèles d'exécution des projets des donateurs, situation qui est un obstacle majeur à la coordination et à l'alignement. Une autre exigence que doivent respecter les donateurs est de réduire progressivement la part de l'aide qui est liée. À cet égard la région de l'Asie et du Pacifique obtient d'assez bons résultats puisque quatre pays ont porté à plus de 80% la part de l'aide qui n'est pas liée. Cette part est 44% en Afghanistan et de 67% au Viet Nam.

Harmonisation des politiques et pratiques des donateurs

21. Le troisième principe veut que les donateurs coordonnent mieux leurs activités, de façon à réduire les coûts de transaction élevés qui pèsent sur les pays en développement partenaires. La multiplicité des donateurs, qui ont chacun leurs perspectives propres, leurs systèmes de comptabilité et leurs priorités propres, crée des difficultés pour les pays partenaires en développement et surcharge leurs ressources administratives. En vertu de ce principe, les donateurs s'engagent à coordonner leurs missions et leurs exigences en matière de rapports analytiques, et à fournir l'aide selon le principe de l'approche-programme. L'objectif est de créer des dispositions communes au niveau du pays pour la planification, le financement et la planification des programmes de développement et l'établissement de rapports à leur sujet. Dans tous les pays de la CESAP concernés, la proportion de l'aide versée qui répond au principe de l'approche-programme est encore loin du compte, soit 66% en 2010, puisque elle est de 12% au Kirghizistan, de 24% au Cambodge et de 29% en Mongolie. S'agissant du degré de

coordination des missions des donateurs et du travail analytique, l'enquête montre que la coordination est généralement faible, en particulier dans l'organisation de missions communes par les donateurs. À ce sujet, les pays de la région ont encore beaucoup à faire pour atteindre l'objectif de 40% de missions de donateurs organisés en commun en 2010 puisque ce pourcentage est de 3% en Mongolie et de 10% au Viet Nam, et que même ceux qui obtiennent de meilleurs résultats comme l'Afghanistan et le Cambodge n'atteignent que 26%.

Les pays partenaires et donateurs devraient établir des rapports axés sur les résultats pour mieux suivre les progrès accomplis

22. Le quatrième principe encourage les donateurs et les pays partenaires à adopter le concept de gestion axée sur les résultats. Les pays partenaires devraient élaborer des cadres d'évaluation des performances axés sur les résultats et les donateurs devraient utiliser ces documents, en s'abstenant de demander d'autres rapports. Ces mesures supposent aussi des investissements supplémentaires de création de capacités pour aider les dirigeants à suivre l'exécution des projets de développement et leur impact. C'est en fin de compte aux résultats que l'on mesure l'efficacité de l'aide. L'information sur les résultats doit donc être intégrée au processus de décision et à l'amélioration de la performance des programmes. Les pays donateurs et les pays partenaires en développement doivent affecter des ressources non seulement à la réalisation des résultats mais au suivi et à l'évaluation. L'enquête de 2006 a également évalué la qualité de la collecte et de l'utilisation de données solides sur les produits, les résultats et les impacts du développement. L'objectif est de réduire d'un tiers la proportion de pays n'atteignant par au moins la catégorie «en passe de respecter les pratiques de référence» en 2010. Aucun des pays de la CESAP n'a atteint cette exigence minimale, et le Bangladesh se trouverait au niveau du pays qui n'a atteint que certains éléments des pratiques de référence.

Les pays et les donateurs devraient créer des mécanismes crédibles de suivi commun

23. Le dernier principe est celui de la responsabilité mutuelle des donateurs et des pays partenaires dans l'obtention des résultats. Ce principe de responsabilité mutuelle est d'importance critique pour créer les conditions favorables à une meilleure capacité de l'aide. Les gouvernements doivent rendre compte aux électeurs et aux autres parties prenantes de la façon dont ils utilisent les ressources de l'aide, et les pays donateurs doivent rendre compte à leurs contribuables. En outre, les donateurs et les pays partenaires en développement sont mutuellement responsables de l'utilisation de l'aide de la façon la plus efficace et la plus équitable possible. Dans les pays en développement de la région, il faut prêter plus nettement attention à la création d'un cadre approprié et crédible d'exercice de cette responsabilité mutuelle, et notamment des mécanismes de suivi. Dans cet esprit, tous les pays partenaires doivent atteindre en 2010 l'objectif-cible de se soumettre à l'évaluation mutuelle. Sur les six pays de la CESAP qui participent à l'enquête, l'Afghanistan, le Cambodge et le Viet Nam ont déjà atteint cet objectif-cible.

V. PROBLÈMES À EXAMINER

24. Dans le présent document, plusieurs questions relatives à l'efficacité de l'aide et à son amélioration dans la région de l'Asie et du Pacifique ont été soulevées. La Commission est invitée à étudier le rapport et à donner au secrétariat les directives pour ses travaux futurs dans ce domaine.

25. Il est largement possible, dans la région de l'Asie et du Pacifique, de promouvoir les principes consignés dans la Déclaration de Paris et de préconiser une plus large participation des pays partenaires au suivi. D'abord, il faut s'efforcer d'augmenter le nombre de pays qui ont adopté la Déclaration de Paris, puisque 21 pays en développement de l'Asie et du Pacifique seulement l'ont signée jusqu'à présent. Deuxièmement les pays qui ont déjà apposé leur signature à la Déclaration de Paris doivent jouer un rôle plus actif dans le suivi. Seuls 11 pays de la CESAP participent actuellement à cet exercice de suivi. La CESAP pourrait jouer un rôle important à ce sujet en soutenant les principes, en apportant des informations sur le cadre d'action et mettant en évidence les avantages de la participation à ce processus.

26. Actuellement le Comité d'aide au développement de l'OCDE collecte des données uniquement sur l'aide fournie par ses membres. Cependant, le nombre de donateurs non traditionnels augmente et les chiffres publiés par l'OCDE sont ainsi moins complets et fiables qu'autrefois. Plusieurs pays en développement du Sud comme la Chine, l'Inde, la République de Corée, Singapour et Thaïlande⁴ sont désormais des donateurs appréciables d'aide bilatérale à de nombreux pays en développement de l'Asie et du Pacifique. Beaucoup d'organisations non gouvernementales internationales ont également commencé à dispenser une aide au développement parfois s'ajoutant à leurs activités traditionnelles de secours et de relèvement. La mesure des apports d'aide de ces donateurs non traditionnels et de l'utilisation efficace de cette aide est donc une question de plus en plus importante. À ce sujet, la CESAP pourrait participer à la collecte des données sur les apports d'aide des donateurs qui ne sont pas membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE afin de compléter la base de données de l'OCDE. La CESAP pourrait jouer un rôle actif en entrant en relation avec ces donateurs non traditionnels, en réunissant les représentants de leurs gouvernements, les divers acteurs de la coopération au développement et les organisations de la société civile afin d'intensifier le dialogue sur l'efficacité de l'aide.

27. La capacité des pays en développement d'utiliser efficacement et opportunément l'aide reçue doit être améliorée. La sous-utilisation des ressources d'aide existantes est un problème grave dans beaucoup de pays où ces ressources peuvent rester plusieurs années dans la filière sans être utilisées⁵. À cette fin, il est impératif de former des spécialistes, de créer des infrastructures et de mettre en place

⁴ On trouvera un examen de la Thaïlande comme nouveau donateur d'APD dans: «*Aid Effectiveness: From Paris to Bangkok*», rapport de l'atelier sur l'efficacité de l'aide tenu par l'Agence thaïlandaise de coopération pour le développement international, la Commission européenne, la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en octobre 2006.

⁵ CESAP, *Enhancing Effectiveness of Aid* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.99.II.F.63).

de nouveaux systèmes de gestion de façon que des procédures et structures efficaces de prestation de services puissent être mises en place, pour permettre aux pays de planifier, fournir et gérer les services voulus à l'échelle nécessaire afin d'assurer une utilisation efficace de l'aide. Des systèmes plus efficaces de fourniture de l'aide pourraient également attirer à l'avenir un financement supplémentaire. Il est donc largement possible pour le système des Nations Unies d'aider les pays partenaires à atteindre les objectifs-cibles fixés dans la Déclaration de Paris en 2010. La CESAP pourrait aider à élargir le dialogue entre les divers acteurs, en particulier la société civile, dans la formulation de stratégies opérationnelles de développement.

28. Les liens entre la Déclaration de Paris et les autres instruments de développement que sont les objectifs du Millénaire pour le développement, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et les stratégies conjointes d'assistance doivent être renforcés. La Déclaration de Paris exige seulement que les stratégies opérationnelles de développement soient voulues par les pays concernés plutôt que par les donateurs, mais elle ne stipule pas l'obligation de réaliser tel ou tel objectif de développement. Comme cela a été maintes fois souligné dans la Déclaration du Millénaire, dans le Consensus de Monterrey et dans la Déclaration de Paris, la véritable mesure de l'efficacité de l'aide est sa contribution à la réalisation des objectifs du développement internationalement convenus et notamment la réduction de la pauvreté et de l'inégalité et de la promotion de la durabilité environnementale et de l'égalité des sexes. Il est donc important de suivre non seulement l'efficacité de la gestion de l'aide mais aussi l'effet obtenu sur le développement des pays partenaires. Beaucoup de pays en développement ont déjà intégré la structure des objectifs du Millénaire pour le développement dans leur propre stratégie de développement, mais en raison en partie d'un manque de capacités et de ressources financières au niveau du pays, la contribution de l'aide à la réalisation des OMD n'a pas été suivie de façon systématique. La CESAP pourrait aider les pays partenaires en créant des capacités statistiques nationales de suivi de l'efficacité de l'aide destinée à la réalisation des objectifs de développement internationalement convenus. De plus, elle pourrait préconiser la mise en place de liens plus solides entre les stratégies nationales de développement et les objectifs de développement convenus sur le plan international.

Annexe
Aide publique au développement reçue par les pays et territoires membres de la CESAP: 2000-2006

	2006	2000	2005	2006	2000-2006	2000	2005	2006	2000	2005	2006
	(En millions de dollars)	(En millions de dollars 2005)			(Pourcentage)	(En pourcentage du RNB)			(En dollars par habitant)		
Asie de l'Est et du Nord-Est											
Chine	1 245	2 006	1 802	1 265	-36.9	0.1	0.1	0.0	1	1	1
Hong Kong (Chine)											
Macao (Chine)											
Mongolie	203	245	221	187	-23.4	23.1	9.9	6.9	88	85	78
République de Corée											
République populaire démocratique de Corée	55	104	87	53	-48.9	0.7	0.7	0.5	3	4	2
Asie du Sud-Est											
Brunéi Darussalam											
Cambodge	529	495	541	524	6.0	11.2	9.0	8.6	31	39	37
Indonésie	1 405	1 712	2 019	1 226	-28.4	1.2	1.1	0.5	8	11	6
Malaisie	240	54	28	253	372.5	0.1	0.0	0.2	2	1	9
Myanmar	147	104	144	144	39.3	1.5	1.2	1.1	2	3	3
Philippines	562	645	564	571	-11.5	0.7	0.5	0.4	8	7	7
République démocratique populaire lao	364	331	296	360	8.6	17.0	11.4	11.1	54	52	63
Singapour											
Thaïlande	-216	667	-165	-253	-137.9	0.6	-0.1	-0.1	12	-3	-3
Timor-Leste	210	336	185	205	-38.8	72.1	26.7	24.7	283	173	188
Viet Nam	1 846	1 834	1 906	1 831	-0.1	5.5	3.7	3.3	21	22	21
Asie du Sud et du Sud-Ouest											
Afghanistan	3 000	191	2 752	2 915	1 424.9	4.6	40.6	36.1	7	110	115
Bangladesh	1 223	1 311	1 332	1 164	-11.3	2.3	1.9	1.7	8	9	8
Bhoutan	94	71	90	94	32.2	11.9	10.9	10.2	95	141	145
Inde	1 379	1 762	1 728	1 342	-23.8	0.3	0.2	0.2	1	2	1
Iran (République islamique d')	121	161	104	117	-27.4	0.1	0.1	0.1	2	2	2
Maldives	39	23	77	38	65.8	3.2	9.4	4.4	70	261	128
Népal	514	461	420	500	8.4	7.0	5.6	6.9	16	16	19
Pakistan	2 147	622	1 626	2 102	237.8	0.9	1.3	1.4	5	10	13
Sri Lanka	796	307	1 180	723	135.3	1.7	5.0	2.9	15	62	41
Turquie	570	419	459	559	33.4	0.2	0.1	0.1	5	6	8
Asie du Nord et Asie centrale											
Arménie	213	264	193	206	-21.9	11.4	4.1	3.5	70	64	71
Azerbaïdjan	206	169	225	199	18.1	2.7	1.8	1.1	17	27	24
Fédération de Russie											
Géorgie	361	209	309	347	65.7	5.3	4.6	4.3	36	69	81
Kazakhstan	172	204	225	168	-18.0	1.1	0.4	0.2	13	15	11
Kirghizistan	311	258	261	244	-5.6	16.7	11.3	11.5	43	52	59
Ouzbékistan	149	206	169	146	-29.0	1.4	1.3	0.9	8	6	6
Tadjikistan	240	158	251	234	48.7	11.7	8.2	6.9	20	38	36
Turkménistan	26	40	29	25	-37.2	0.8	0.5	0.4	7	6	5
Pacifique											
Fidji	56	35	64	56	57.4	1.8	2.2	1.9	36	77	67
Guam											
Îles Cook	32	7	8	8	19.9	5.3	4.2	NA	270	554	2 366
Îles Mariannes du Nord											
Îles Marshall	55	66	57	54	-17.9	38.7	31.4	28.8	1 098	997	950
Îles Salomon	205	102	198	201	97.1		53.8	49.7	164	420	423
Kiribati	-45	22	28	-42	-289.2	19.3	21.5	21.3	213	303	-480
Micronésie (États fédérés de)	109	113	106	106	-6.6	43.0	43.0	42.3	948	966	981
Nauru	17	5	9	17	255.7	8.5	11.8	21.9	398	902	1 718
Nioué	9	5	21	9	77.3				1 705	12 923	5 611
Nouvelle-Calédonie											
Palaos	37	39	23	37	-5.1	31.9	15.8	23.0	2 030	1 166	1 845
Papouasie-Nouvelle-Guinée	279	393	266	271	-31.0	7.9	5.2	5.1	51	44	45
Polynésie française											
Samoa	47	38	44	48	27.1	11.9	11.2	11.5	154	239	254
Samoa américain											
Tonga	21	25	32	22	-11.6	12.7	15.0	9.3	192	320	215
Tuvalu	15	6	9	16	164.7	32.9	36.1	59.9	396	860	1 463
Vanuatu	49	64	39	48	-24.0	19.0	12.0	14.2	241	183	221
Pays développés membres de la CESAP											
Australie											
Japon											
Nouvelle-Zélande											
Pays en développement	105 292	63 330	107 292	102 899	62.5	0.9	1.3	1.1	8	16	16
CESAP a/	22 254	18 206	24 056	21 813	19.8	0.6	0.5	0.4	4	6	6
Afrique	43 318	20 606	35 156	42 382	105.7	2.8	4.0	4.4	19	38	46
Amérique latine et Caraïbes	6 877	6 085	6 550	6 730	10.6	0.2	0.3	0.2	9	12	12
Europe	4 444	4 725	3 582	4 335	-8.3	8.1	3.6	3.6	120	114	139
Autres pays d'Asie et du Pacifique	13 886	2 868	24 928	13 623	374.9	0.8	5.5	2.6	23	232	127
ASEAN	4 878	6 023	5 836	4 805	-20.2	1.2	0.8	0.6	11	11	9
Asie centrale	1 677	1 511	1 670	1 635	8.2	2.7	1.7	1.3	18	22	22
PMA	6 390	3 749	6 164	6 241	66.5	4.0	5.8	5.6	12	22	23
Pays en développement sans littoral	5 491	2 619	5 144	5 356	104.5	3.9	4.5	3.7	18	39	41
SAARC	9 191	5 098	9 226	8 975	76.0	0.7	0.9	0.8	3	6	6
Petits États insulaires en développement	1 135	1 278	1 166	1 118	-12.6	12.2	9.9	9.1	112	122	116

a/ Les agrégats peuvent être supérieurs à la somme des valeurs correspondant à chaque pays, car ils comprennent aussi l'APD allouée sur une base régionale.

Source: Base de données en ligne du Comité d'aide au développement de l'OCDE, consultée le 6 mars 2008.

Abbréviations: ASEAN – Association des nations de l'Asie du Sud-Est; RNB – Revenu national brut; PMA – Pays les moins avancés; SAARC – Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale.