

**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

DCD/DAC(2010)3
Non classifié

**LE DELIEMENT DE L'AIDE DONNE-T-IL LES RESULTATS ESCOMPTEES ?
ETUDE THEMATIQUE SUR L'EFFICACITE DE L'AIDE NON LIEE AU REGARD DU
DEVELOPPEMENT :
EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS ET DE LA
RECOMMANDATION DU CAD DE 2001 SUR LE DELIEMENT DE L'APD AUX PMA : RAPPORT
DE SYNTHESE**

Réunion du CAD, 12 février 2010

Cette note est présentée pour EXAMEN au titre du Point 4 du Projet d'ordre du jour annoté de la réunion du CAD [DCD/DAC/A(2010)2].

Elle fait le résumé et présente les recommandations de l'évaluation indépendante consacrée à l'efficacité de l'aide non liée au regard du développement, qui a été réalisée par l'ODI à la lumière de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et de la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'APD.

L'étude complète (environ 130 pages) est accessible sur le site internet de l'OCDE sur le déliement de l'aide à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/dataoecd/51/35/44375975.pdf>

Personne à contacter :

Frans Lammersen - Tél. : +33(0)1 45 24 89 88 - Email : frans.lammersen@oecd.org

JT03278510

Ta. 96012

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

LE DÉLIEMENT DE L'AIDE DONNE-T-IL LES RÉSULTATS ESCOMPTÉS ?

ÉTUDE THÉMATIQUE SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE NON LIÉE AU REGARD DU DÉVELOPPEMENT : ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE PARIS ET DE LA RECOMMANDATION DU CAD DE 2001 SUR LE DÉLIEMENT DE L'APD AUX PMA : RAPPORT DE SYNTHÈSE

RESUMÉ ET RECOMMANDATIONS¹

Contexte

1. Lors de l'élaboration de sa Recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide aux pays les moins avancés, l'OCDE/CAD a prévu la réalisation, à l'horizon 2009, d'une évaluation détaillée de sa mise en œuvre et de son impact. La Déclaration de Paris (DP) a réaffirmé le bien-fondé de la Recommandation en commençant par faire valoir que de manière générale, le déliement de l'aide accroît son efficacité en réduisant les coûts de transaction à la charge des pays partenaires et en favorisant l'appropriation au plan local et l'alignement sur les stratégies nationales et partant, en réalisant de nouvelles avancées au regard de l'indicateur 8 (déliement de l'aide) des progrès vers une efficacité accrue de l'aide. C'est ainsi que l'OCDE a fait réaliser cette étude dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

2. Cette étude, qui a été réalisée en 2008-2009, a donné lieu à un réexamen des efforts déployés en matière de déliement de l'aide tels qu'ils sont notifiés dans les statistiques que les donateurs du CAD communiquent à l'OCDE, ainsi qu'à une analyse des politiques et pratiques des donateurs réalisée dans le cadre d'une enquête auprès de cinq donateurs choisis à dessein, qui soit avaient délié leur aide dans une large mesure soit s'étaient activement engagés à procéder au déliement de leur aide après 2001 (Australie, Canada, Danemark, Norvège et Suisse). L'idée très répandue selon laquelle le déliement de l'aide accroît son efficacité et son efficience a été réexaminée sur la base d'une analyse de la littérature consacrée à l'économie des pratiques en matière de liaison ou de déliement de l'aide, qui a été suivie d'une enquête sur les pratiques de déliement de l'aide dans six pays partenaires (Afrique du Sud, Zambie, Burkina Faso, Ghana, Vietnam et RPD Laos). Vingt-et-un projets de développement mis en œuvre dans ces pays ont été soigneusement examinés. Il s'agissait de projets bénéficiant d'un soutien individuel ou conjoint de treize membres du CAD ainsi que de l'UE et de la Banque mondiale (IDA) et notifiés comme étant intégralement déliés ou comme ayant des composantes non liées. L'aide administrée par la CE a été prise en compte pour couvrir le *déliement partiel* et l'aide de l'IDA sert de base de comparaison avec les *financements*

¹ Ce document a été établi par le Groupe restreint chargé de l'Étude thématique (Dr E. J. Clay, Mme L. Natali et M. M. Geddes, ODI, Londres) pour communication aux membres du CAD avant sa réunion du 12 février 2010, date à laquelle l'étude sera présentée et où des discussions pourront lui être consacrées. Il s'appuie sur le résumé du rapport de synthèse et intègre en outre des constatations et conclusions plus détaillées tirées du Chapitre 8 du Rapport de synthèse. On estime en effet que celles-ci revêtent un intérêt particulier pour le CAD à qui il incombe d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la Recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide.

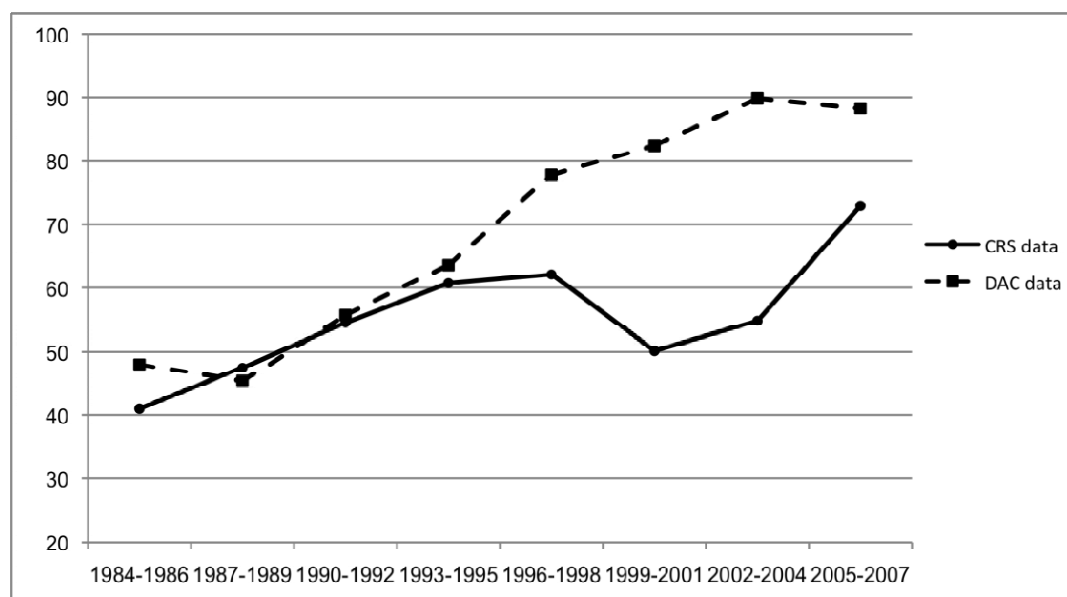
intégralement déliés. La plupart des projets concernent le secteur de l'eau et de l'assainissement où les objectifs touchent aussi bien aux infrastructures qu'au développement social.

Principales conclusions

3. **La Recommandation de 2001 et le déliement de l'aide** : la situation d'ensemble est très positive s'agissant des progrès réalisés par les donateurs membres du CAD dans le *déliement formel* de leur aide, supprimant ainsi des obstacles légaux et réglementaires à l'acquisition de biens et de services en dehors du marché du donneur concerné (Chapitres 3 et 4 du Rapport de synthèse). La proportion de l'aide bilatérale intégralement déliée a augmenté progressivement, passant de 46 % en 1999-2001 à 76 % en 2007 (Figure 1 et Tableau 1) ; pour les PMA, ce pourcentage est passé de 57 % à 86 %. Compte tenu de l'aide multilatérale, la proportion de l'APD non liée a atteint au total 83 %. Il ressort des changements intervenus au cours des dix années écoulées que la Recommandation de 2001 sur le déliement de l'aide ainsi que d'autres accords internationaux comme la Déclaration de Paris ont eu un impact globalement positif sur la poursuite du déliement de l'aide. Toutefois, il convient d'émettre des réserves importantes

4. La coopération technique pure et l'aide alimentaire ont été exclues du champ d'application de la Recommandation et l'une et l'autre demeurent d'importantes « zones grises » : 30 % et au moins 50 % respectivement de ces catégories d'aide sont encore notifiées comme liées et le degré de liaison d'un pourcentage élevé de ces catégories n'est pas notifié par certains donateurs (Figure 2 et Tableau 1).

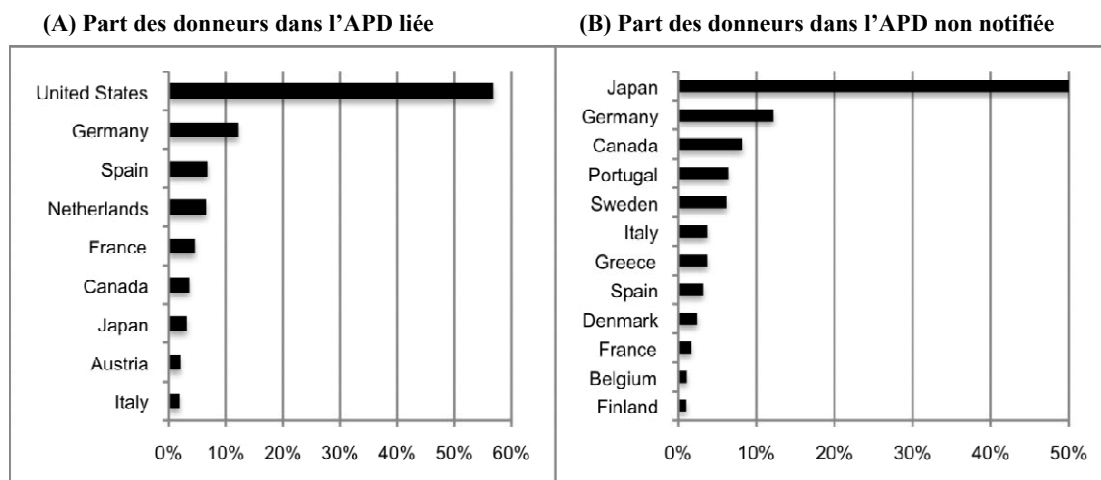
Figure 1 Part de l'aide bilatérale totale qui est non liée, moyennes sur trois ans (1984-2007)



Données SNPC – Données CAD

Source : Figure 3.2 du Rapport de synthèse (source originale : bases de données du SNPC et du CAD, OCDE)

Figure 2 Part des donateurs dans l'APD bilatérale totale « liée/non notifiée » en 2007



Graphique gauche

États-Unis, Allemagne, Espagne, Pays-Bas, France, Canada, Japon, Autriche, Italie

Graphique droit

Japon, Allemagne, Canada, Portugal, Suède, Italie, Grèce, Espagne, Danemark, France, Belgique, Finlande

Source : Figure 3.1 du Rapport de synthèse (source originale : Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE).

5. L'étude replace ces conclusions globalement positives (qui s'appuient sur les données notifiées par les donateurs à l'OCDE et sur une enquête visant à recueillir l'avis des donateurs sur leur propre action) dans la perspective des pays bénéficiaires eu égard à leurs points de vue et conclusions concernant les pratiques effectives d'acheminement de l'aide dans les pays partenaires.

6. Avant d'examiner la question des facteurs qui favorisent ou entravent le déliement intégral de l'aide, il convient d'aborder au préalable un point soulevé par de nombreuses personnes interrogées au cours de l'étude, à savoir l'exactitude des déclarations concernant le déliement formel de l'aide. Les changements intervenus au niveau des politiques et des réglementations permettent sans doute de recourir à des sources d'approvisionnement en biens et services situés en dehors du pays donneur mais, dans la pratique, les obstacles à surmonter sont-ils de nature à rendre ce recours tellement peu probable que l'aide demeure liée de facto ?

7. Deux types de données statistiques donnent à penser qu'il existe un décalage entre la déclaration formelle concernant le déliement de l'aide bilatérale et la pratique effective, ce qui voudrait dire que l'élément de liaison de facto, voulu ou non, n'est pas négligeable. Premièrement, le pourcentage élevé de contrats notifiés comme attribués à des sociétés enregistrées dans le pays donneur (chapitre 3 du Rapport de synthèse) se trouve confirmé par l'enquête auprès des donateurs (chapitre 4 du Rapport de synthèse) ainsi que par les pays partenaires (chapitre 7 du Rapport de synthèse). Deuxièmement, après un déliement formel de grande ampleur, le montant de l'aide bilatérale fournie par un donneur reste en étroite corrélation avec la valeur de ses exportations vers les pays examinés, exception faite de l'Afrique du Sud pour qui l'aide n'a qu'une importance économique marginale (chapitre 6 du Rapport de synthèse).

8. Parmi *les obstacles au déliement formel de l'aide* figurent les grands efforts à déployer pour modifier les cadres réglementaire et législatif. On peut également citer l'effet de report produit par les projets et programmes permanents. Si l'on prend l'exemple important des États-Unis, des restrictions législatives à l'utilisation des fonds publics sont toujours en vigueur (bien que des dérogations soient

prévues) et elles concernant la quasi-totalité de l'aide alimentaire (OCDE, 2008a), en raison notamment du poids de l'opposition de groupes d'intérêt nationaux.

9. L'examen des cinq donateurs (chapitre 4 du Rapport de synthèse) a également permis d'identifier plusieurs « zones grises » dans la pratique de l'aide liée qui se trouvent toutes en dehors du champ d'application de la Recommandation et sont souvent justifiées par la nécessité de préserver l'adhésion à l'aide de groupes d'intérêt nationaux, d'apporter au public des preuves concrètes de l'existence d'un lien direct entre l'aide bilatérale et les impacts produits dans les pays bénéficiaires, et de promouvoir l'efficacité de l'aide lorsque les marchés ne remplissent pas leur rôle. Les secteurs concernés sont notamment l'aide humanitaire et d'urgence fournie tant en nature que sous la forme du déploiement de personnel, l'acheminement de l'aide par l'intermédiaire d'ONG, qui est censée être non liée, l'aide alimentaire (qu'aujourd'hui seuls les États-Unis déclarent expressément comme liée), la coopération technique, notamment lorsqu'elle est mise en œuvre au moyen de contrats cadres ou sous la forme de prestations de services en nature, le soutien à la gouvernance, l'enseignement post-secondaire, la recherche et la coopération au niveau des entreprises (B2B).

10. Les données fournies par l'étude (chapitres 6 et 7 du Rapport de synthèse) tendent à montrer qu'aujourd'hui, pour la plupart des membres du CAD, les obstacles au déliement de l'aide ne tiennent pas tant à l'achèvement du processus formel de déliement de l'aide qu'à la diminution, voire la suppression de pratiques d'aide liée voulues ou non.

11. **Les parties prenantes dans les pays partenaires** ont affirmé avec force que le déliement de l'aide consistait à transférer, des donateurs vers les bénéficiaires, des responsabilités en matière de planification et de gestion des fonds. Dans la pratique, le déliement de l'aide renvoie donc aux contrats, aux modalités, à l'utilisation des systèmes nationaux et à l'offre aux entreprises locales de possibilités de rivaliser avec succès avec d'autres entreprises et de conquérir des marchés. Ces parties prenantes accordent moins d'importance à la suppression des déséquilibres existants entre les partenaires des donateurs au niveau des échanges, excepté lorsque l'inefficacité de la liaison de l'aide est telle qu'elle réduit considérablement la valeur de l'aide en termes de transfert de ressources.

12. On relève systématiquement des différences dans les préférences exprimées par les donateurs quant aux utilisations de l'aide dans les pays examinés lorsque l'aide qu'ils dispensent est, pour l'essentiel, officiellement non liée. Il est apparu qu'en règle générale, le déliement effectif de l'aide allait incontestablement de pair avec des éléments attestant de l'adoption de modalités programmatiques et de mise en commun de fonds, ce pour quoi le déliement de l'aide est une condition nécessaire, de même que le déploiement d'efforts pour utiliser et renforcer les capacités des pays partenaires dans les domaines de la gestion financière et de la passation de marchés (tableau 2).

13. **L'aide-projet** reste la modalité la plus répandue dans tous les pays examinés. On a constaté que de nombreux projets officiellement non liés étaient de fait liés ou ne comportaient que quelques éléments non liés. Dans le cas de la plupart des projets d'investissement, les contrats principaux et la plupart des éléments de coopération technique sont encore attribués à des entreprises du pays donneur, même si l'acheminement se fait par les systèmes du pays bénéficiaire. Cela remet en question dans une certaine mesure le sérieux des efforts de déliement de l'aide et reflète le fait que même lorsque les marchés sont confiés aux pays partenaires, la plupart des donateurs essaient d'influer sur la mise en œuvre des projets par le biais d'une assistance technique à long terme ou de consultants en gestion issus de leur pays d'origine. Les principales raisons de cette liaison de l'aide de facto sont les suivantes : (i) les réglementations en vigueur dans les pays donateurs ; (ii) des capacités locales insuffisantes ; (iii) l'incapacité des entrepreneurs locaux et régionaux à affronter la concurrence au niveau international (notamment en cas d'attribution de contrats importants, étant donné notamment la faiblesse des marchés secondaires locaux du crédit et de l'assurance professionnelle) ; (v) un accès inégal à l'information ; (vi) l'aversion potentielle aux risques

des services centraux des organismes d'aide ; et (iv) la pression exercée en faveur d'une mise en œuvre rapide.

14. La Banque mondiale (IDA) a mieux réussi que les donateurs membres du CAD à utiliser l'appel à la concurrence internationale et l'appel d'offres national pour mobiliser des sources d'approvisionnement tant locales que régionales dans d'autres pays en développement, ce qui tend à nouveau à démontrer l'existence d'une combinaison de restrictions voulues ou non au déliement de facto de l'aide bilatérale.

15. **Bonne utilisation des ressources :** Selon la conclusion quasi-générale de la théorie économique et les rares écrits fondés sur des données d'observation, l'aide non liée semble présenter un *bon rapport coût-efficacité*, ce qui est largement confirmé par l'étude. Dans la plupart des cas, les coûts de passation des marchés ont été compétitifs par rapport aux prix sur les marchés locaux et internationaux. Les coûts ont parfois été plus élevés en raison de l'ampleur limitée des processus d'appel d'offres et des réseaux sociaux. L'appel à la concurrence internationale n'a pas toujours été économiquement efficace dans la mesure où certains donateurs bilatéraux ont encore tendance (mais pas nécessairement de manière délibérée) à privilégier des sociétés établies dans des pays donateurs, ce qui s'accompagne de coûts plus élevés.

16. **Appropriation et alignement :** les études par pays ont fait apparaître qu'une approche positive de l'utilisation des crédits d'aide non liée, notamment le recours à des modalités programmatiques comme le soutien budgétaire général, l'appui budgétaire sectoriel et la mise en commun de fonds par les donateurs, ainsi que le recours aux systèmes nationaux pour la passation des marchés contribuaient à promouvoir l'appropriation et facilitaient l'alignement sur les priorités des pays partenaires.

17. **Impacts sur le développement :** les études de cas par pays débouchent sur des conclusions positives, bien que prudentes, en faisant état de la génération directe d'emplois et de flux de revenus. En déliant l'aide, l'approvisionnement en biens et services est réorienté vers les fournisseurs locaux, ce qui favorise le développement des entreprises locales. De plus, le renforcement des capacités et le transfert de connaissances semblent avoir plus de chances de se concrétiser lorsque les entreprises locales et régionales de capacité moyenne entreprennent d'investir dans des projets. Toutefois, les effets d'entraînement sont limités en raison du faible développement de nombreux marchés locaux. La poursuite du déliement de l'aide doit donc être opérée parallèlement au développement des marchés locaux.

18. D'une manière générale, les études par pays montrent qu'un déliement de l'aide réussi est un facteur d'une importance capitale pour parvenir à une efficacité accrue de l'aide et qu'il ne doit donc pas se justifier uniquement par un souci d'efficacité par rapport aux coûts.

La voie à suivre : recommandations

19. Les donateurs et leurs partenaires peuvent faire bien davantage pour mener à bien le processus de déliement de l'aide et pour exploiter les opportunités qu'offre le déliement de l'aide de renforcer l'efficacité de cette dernière et ses impacts sur le développement. Les mesures à prendre doivent être clairement définies dans le nouveau contexte mondial de l'aide qui se caractérise notamment par les éléments ci-après :

- « L'éléphant dans la chambre » -- il est indispensable de mieux comprendre le rôle grandissant que jouent les crédits d'aide assortie de conditions libérales ou liée pour une large part qui sont offerts par les donateurs émergents non membres du CAD ;
- Les nouveaux mécanismes de financement vertical qui pourraient être en contradiction avec les principes d'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris qui explicitent le bien-fondé de l'aide non liée ;

- De nouvelles formes de financement seront probablement nécessaires pour relever les défis posés tant à court terme par la crise financière mondiale qu'à plus long terme par le changement climatique.

20. Les signataires du Programme d'action d'Accra (PAA) de 2008 à l'appui de l'efficacité de l'aide ont réaffirmé leur détermination à poursuivre le processus de déliement de l'aide et invité les membres du CAD à *élaborer d'ici 2010 des plans individuels pour délier le plus possible leur aide et améliorer la notification d'informations concernant la mise en œuvre de la Recommandation de 2001* (OCDE/CAD, 2009). Ces propositions recueillent un ferme soutien et d'autres mesures spécifiques sont suggérées pour favoriser un véritable déliement de l'aide et réduire, sinon éliminer, les pratiques de liaison de l'aide de facto.

21. Les donateurs devraient *accroître la transparence* de leurs notifications à l'OCDE, par exemple en intégrant le degré de liaison de catégories d'aide n'entrant pas dans le champ d'application de la Recommandation, notamment *la totalité* de la coopération technique et de l'aide alimentaire, et en renforçant le rôle de la notification préalable.

22. Les projets des donateurs en matière de déliement de l'aide devraient prévoir des mesures spécifiques pour recourir plus largement aux systèmes nationaux et préciser les moyens qui ont été adoptés ou qu'il est prévu d'adopter pour supprimer les obstacles et aider les entreprises locales et régionales à participer avec succès aux marchés publics.

23. Les donateurs devraient réfléchir à la possibilité de mettre en œuvre des initiatives individuelles ou conjointes pour renforcer la capacité des entreprises locales et régionales d'affronter la concurrence pour conquérir des marchés financés par l'aide. L'élargissement des sources d'approvisionnement concernant la coopération technique et la gestion des projets devrait constituer une priorité.

24. Les organismes d'aide pour qui tant le déliement officiel de l'aide et que les pratiques de déliement de facto sont encore entravés par des réglementations nationales devraient intégrer dans leurs plans des propositions visant à supprimer les restrictions concernées au décaissement de fonds publics ou à obtenir des exemptions générales de ces restrictions.

25. Les informations communiquées sur la mise en œuvre des plans destinés à mener à bien le processus de déliement de l'aide devraient être ultérieurement intégrées au rapport annuel au CAD, et constituer aussi un point spécifique à incorporer dans les futurs examens de l'aide des membres du CAD.

26. Le CAD devrait envisager de compléter les rapports annuels sur les progrès accomplis dans le déliement de l'aide par un examen centré sur un pays partenaire et rendant compte des avancées en matière de déliement de l'aide, qui serait réalisé en totale collaboration avec un PMA ou un PPTE ainsi qu'avec des membres du CAD.

27. Chacun des membres du CAD doit suivre et évaluer rigoureusement les progrès qu'il a accomplis en ce qui concerne tant le déliement de l'aide que le recours aux capacités en place dans les pays partenaires.

28. Le déliement de l'aide n'est pas une fin en soi mais un moyen d'accroître l'efficacité de l'aide et son impact sur le développement. La plupart des membres du CAD ont réalisé de grands progrès, mais certains se sont quasiment limités à délier leur aide de manière purement formelle, en modifiant leurs lois ou leurs réglementations. On dispose donc d'une grande marge de manœuvre pour engager de nouvelles actions visant à délier concrètement l'aide et à tirer parti des possibilités qui en découlent pour renforcer l'efficacité de l'aide dans le cadre de véritables partenariats entre donateurs et bénéficiaires de l'aide.

**Tableau 1 Pays donateurs du CAD : degré de liaison de l'APD bilatérale en 2007
(y compris frais administratifs à la charge des donateurs)**

Donneur	APD bilatérale (en millions USD)	Degré de liaison en % de l'APD des donateurs				Degré de liaison en % de l'APD bilatérale			
		Non lié	Partiellement délié	Lié	Non notifié	Non lié	Partiellement délié	Lié	Non notifié
Australie	1 710	96	0	4	0	2.4	0.0	0.4	0.0
Autriche	1 382	76	0	24	0	1.5	0.0	2.0	0.0
Belgique	1 587	92	0	4	4	2.1	0.0	0.4	1.1
Canada	3 338	69	1	17	13	3.4	12.8	3.6	8.2
Danemark	1 481	88	0	4	8	1.9	0.0	0.4	2.4
Finlande	661	85	0	7	8	0.8	0.0	0.3	1.0
France	8 223	90	0	9	1	10.8	0.1	4.6	1.7
Allemagne	9 644	73	0	20	6	10.3	0.0	12.1	12.2
Grèce	248	13	2	8	77	0.0	2.1	0.1	3.7
Irlande	832	95	5	0	0	1.2	14.7	0.0	0.0
Italie	1 440	52	13	21	13	1.1	68.4	1.9	3.7
Japon	12 503	75	0	4	21	13.8	0.0	3.2	50.2
Luxembourg	253	100	0	0	0	0.4	0.0	0.0	0.0
Pays-Bas	4 800	78	0	22	0	5.5	0.0	6.6	0.0
Nouvelle-Zélande	279	85	2	13	0	0.3	2.0	0.2	0.0
Norvège	2 898	100	0	0	0	4.2	0.0	0.0	0.0
Portugal	605	38	0	8	54	0.3	0.0	0.3	6.4
Espagne	3 778	67	0	29	4	3.7	0.0	6.8	3.2
Suède	2 324	86	0	0	14	2.9	0.0	0.0	6.2
Suisse	1 524	98	0	2	0	2.2	0.0	0.2	0.0
Royaume-Uni	5 712	100	0	0	0	8.4	0.0	0.0	0.0
États-Unis	24 724	63	0	37	0	22.7	0.0	56.8	0.0
CE	13 373	0	100	0	0	-	-	-	-
Ensemble des donateurs (à l'exclusion de la CE)	89 945	76	0	18	6	100	100	100	100
Ensemble des donateurs (y compris la CE)	103 318	66	13	16	5				

Source : Tableau 3.2 du Rapport de synthèse (source originale : OCDE, SNPC).

Tableau 2 Donneurs bilatéraux membres du CAD (y compris la CE) – Pourcentage de l'aide aux pouvoirs publics passant par les systèmes nationaux de passation des marchés en 2007¹

Donneur	Zambie	RDP Laos	Ghana	Vietnam	Burkina Faso	Afrique du Sud	Moyenne de l'échantillon
Irlande	100			100		100	100
Norvège	96			100		100	99
Pays-Bas	94		100	97	79	100	94
Espagne			--	83			83
Canada	100		82	100	10	100	78
Danemark	87		56	44	99	75	72
Royaume-Uni	93		99	44		29	66
Suisse		0	91	48	96	88	65
Belgique				39	76	75	63
Nouvelle-Zélande		0		80		100	60
France		80	100	19	86	7	58
Suède	76	72		0	79	42	54
Allemagne	90		69	14	55	33	52
Finlande	84	0		30		85	50
CE	74	0	32	58	77	42	47
Japon	0	27	13	92		0	26
Autriche					24	--	24
Italie				69	0	0	23
Luxembourg		0		--	41		21
Australie		0		40		20	20
États-Unis	22	54	0	--	0	4	16

Source : Tableau 6.3 du Rapport de synthèse (source originale : OCDE/CAD).