SUITES DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LA RDC

Comment améliorer l'efficacité de l'aide dans les pays fragiles ?

Un récent rapport de la Cour des comptes épingle l'Union européenne (UE) pour la mauvaise gestion de son aide à la République démocratique du Congo (RDC), dénonçant une « *évaporation des fonds* » et des « *résultats limités* » sur le terrain. Un rapport qui fait tache, au milieu des nombreux discours sur l'efficacité de l'aide publique au développement (APD) et dans le contexte de baisses drastiques et quasi généralisées des fonds.

Ce rapport risque dans tous les cas de raviver le débat sur la réponse spécifique à donner au problème des États dits « fragiles ». Exemple : faut-il « renforcer le recours à la conditionnalité », comme le prône la Cour, ou bien au contraire, mettre en place des systèmes plus flexibles et/ou incitatifs, notamment au niveau budgétaire ?

1,9 milliard d'euros en huit ans. C'est la somme qu'a consacrée l'UE entre 2003 et 2011 au Congo, avec selon un récent audit de la Cour des comptes, « *des progrès lents, variables, et globalement limités* ». Moins de la moitié des programmes de soutien au processus électoral, aux réformes du système judiciaire et de la police ou encore à la gestion des finances publiques ont produit les résultats attendus. L'Union a par exemple financé la formation d'un millier de policiers avant les élections de 2006, policiers dont on ne trouve plus la trace après les élections[1]. Comment expliquer que l'aide se soit ainsi « évaporée » ? Pour les auditeurs, les causes sont multiples : mauvaise évaluation des risques, objectifs trop ambitieux, manque de coordination[2], etc.

Mais le principal problème mis en avant est la faible conditionnalité de l'aide. Le principe de cette conditionnalité est d'exiger des gouvernements bénéficiaires d'atteindre une série d'indicateurs avant le versement de chaque tranche d'aide. Opérer davantage de contrôles afin d'obtenir une meilleure traçabilité des montants versés, en somme. Mais ce n'est pas aussi simple, selon le commissaire européen à l'Aide au développement, Andris Piebalgs, pour qui « *la conditionnalité systématique peut être inefficace voire contre-productive dans les pays tels que la RDC, dont la gouvernance est proche de zéro* » [3].

Le dilemme de l'aide aux pays fragiles

On touche là au paradoxe de l'efficacité de l'aide dans les pays dits « fragiles » : les immenses besoins de ces pays imposeraient d'y apporter une aide au développement renforcée, alors que leurs faibles capacités d'appropriation et d'absorption de l'aide nécessiteraient au contraire une approche prudente.

Le cas du Programme indicatif de coopération (PIC) 2010 – 2013 avec la RDC, cité dans le rapport 2013 du Centre national de coopération au développement (CNCD), illustre ce dilemme. Dans une logique d'amélioration des résultats, l'engagement des budgets y a été soumis à la réalisation d'une étude sur la gouvernance, la reconstruction de l'État ayant été identifiée comme un objectif préalable majeur. Problème, cette étude a considérablement retardé le démarrage du programme et, en 2013, seuls 27 % du budget avaient été utilisés. Même si d'autres facteurs sont en jeu, cette utilisation partielle du budget a par ailleurs contribué à une baisse du financement global de l'aide belge, le contrôle budgétaire 2012 ayant considéré ce type de dépenses comme « compressibles »[4].

Définition des États fragiles

D'après le CAD de l'OCDE, un État est fragile lorsque *les instances étatiques n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme au sein de la population*. Avec une précision : le terme « étatique » renvoie ici à une définition large qui englobe le pouvoir exécutif aux niveaux central et local ainsi que les pouvoirs législatif et judiciaire.

1 : RTBF. 2 octobre 2013. *Aide à la RDC: la Commission se fait remonter les bretelles*.
2 : European Court of Auditors. 2013. *EU support for governance in the Democratic Republic of the Congo. Special report no. 9*.
3 : Afrikarabia. 03/10/2013. *L'audit désastreux de l'aide européenne au Congo*.
4 : CNCD. 2013. *L'aide, catalyseur de développement ou variable d'ajustement budgétaire? Rapport 2013 sur l'aide belge au développement*.

© François Cajot / SOS Faim

Exemple de financement multiple en RDC.

Cet exemple démontre combien les mécanismes de l'aide ne peuvent être appliqués de manière indifférenciée à tous les pays bénéficiaires et pourquoi une stratégie spécifique aux pays fragiles doit être utilisée. Car, de manière plus générale, l'instabilité des États en développement les plus fragiles provoque des effets économiquement catastrophiques sur les politiques de coopération, à la fois dans ces pays eux-mêmes mais également dans les pays voisins. Exemples : faible capacité d'absorption de l'aide, fuite des partenaires investisseurs[5], etc. L'idée est donc d'adapter les stratégies à cette instabilité, et ce à différents niveaux : type de secteurs visés, procédures administratives et budgétaires, formes d'aide fournies, etc.

Historique des stratégies face à la 'fragilité des États

La réflexion sur l'efficacité de l'aide dans les pays fragiles est relativement récente au niveau international. D'après Emmanuel Klimis, chercheur à l'Université Saint-Louis de Bruxelles, « *il y avait bien un discours sur la faillite de l'État dans les années 90, mais surtout du point de vue sécuritaire et en lien avec les situations de sortie de conflit. Ce n'est qu'au milieu des années 2000 que la notion a été élargie aux pays n'ayant pas la capacité ou la volonté politique d'assurer leur développement (compris ici comme l'insertion dans le marché international)* ».

Conditionner l'aide, ce n' est pas si simple.

Dans le contexte de l'après 11 septembre 2001, une forte influence est ainsi venue des politiques sécuritaires, dont l'objectif était de renforcer les États et de diminuer les mouvements terroristes ou migratoires post-conflit. La question a été abondamment discutée lors des forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, ceux de Paris (2005) et surtout d'Accra (2008) puis de Busan (2011) (voir encadré p.6).

Une stratégie spécifique a été développée par l'OCDE[6] en 2007, traduite depuis en dix « *principes pour le bon engagement international dans les États fragiles* ». Ces principes sont aujourd'hui intégrés dans les documents programmatiques de la plupart des bailleurs de fonds internationaux, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux (notamment la Banque mondiale et l'UE). La Belgique a largement participé à cette réflexion au sein du CAD[7] au sein de l'OCDE, entre autres de par la nature de son aide, majoritairement à destination de pays fragiles (RDC, Burundi, Rwanda, Territoires palestiniens, Niger, Mali, Ouganda, etc.). Ce travail a récemment été transposé dans sa nouvelle loi-cadre[8], qui mentionne la fragilité comme l'un des facteurs de sélection des partenaires et en fait un enjeu transversal d'intervention,

5 : Grap. Novembre 2012. *Les défis de la coopération au développement avec les États fragiles. Policy brief #9.*

6 : Organisation de coopération et de développement économiques.
7 : Comité d'aide au développement.
8 : Zacharie A. 7 mars 2013. *La Belgique se dote d'une nouvelle loi sur la coopération au développement.* http://www.cncd.be/.

Suite à la page suivante

ainsi que dans une note stratégique sur les situations de fragilité[9].

Contenu et opérationnalisation des stratégies

Concernant les secteurs visés, la principale composante de ces différentes stratégies dites de 'fragilité' est, de manière logique, le renforcement des acteurs institutionnels étatiques. Exemple, E. Klimis indique que, dans le cas du dernier programme belge au Burundi, « *l'aide fournie a essentiellement consisté à renforcer les capacités des acteurs étatiques et de la société civile, afin d'obtenir un impact sur le long terme tout en contribuant au dialogue social. L'aide a plus particulièrement ciblé le ministère de la Justice. C'est un secteur habituellement non repris dans l'aide classique, mais cela a contribué à stabiliser le pays*[10] ».

Une mauvaise évaluation des risques et des objectifs trop ambitieux.

Même si elle est moins nette et ambitieuse qu'au Burundi, une approche « fragilité » a également été intégrée dans le PIC RDC 2010-2013, avec une référence directe aux principes de l'OCDE.

Objectif affiché : améliorer la capacité des pouvoirs publics à gérer l'aide et à fournir des services de qualité aux populations, avec un fort accent sur la bonne gouvernance.

Au niveau opérationnel, le principal enjeu est d'intégrer ces stratégies dans les mécanismes techniques et financiers existants, en lien notamment avec les politiques diplomatiques et de défense. Pour la Belgique en particulier, la plupart des États partenaires fragiles étant déjà intégrés dans des mécanismes de coopération du type « *post-conflit* » ou « *en transition* », il est peu aisé d'adopter cette nouvelle grille de lecture[11].

Procédures budgétaires des donateurs

Autre enjeu, comme illustré plus haut avec l'exemple du PIC RDC 2010-2013, les procédures budgétaires du bailleur doivent être adaptées aux pays partenaires en situation de fragilité. Dans ces pays, les institutions sont affaiblies, jeunes ou en voie de reconstruction, et il arrive couramment que des dépenses doivent être réduites, ralenties ou reportées. Dépenser à tout prix les budgets engagés dans les délais impartis ne peut donc constituer une règle d'or[12]. Selon Oumou Zé, coordonnatrice de recherche & plaidoyer au CNCD, « *s'il n'est pas question d'utiliser de l'argent public sans des conditions prérequises, il faut savoir s'adapter au contexte. En partant du point de vue que l'objectif principal est de renforcer les partenaires, on devrait avoir un minimum de flexibilité et pouvoir s'adapter à la temporalité des partenaires et programmes des pays fragiles. On pourrait par exemple avoir un système garantissant la disponibilité des financements à la fin de l'année, au moment du contrôle budgétaire. Si les fonds n'ont pu être dépensés, ils font l'objet d'une renégociation, dans une enveloppe commune et le cycle comptable est rallongé* ».

La carotte plutôt que le bâton

Par ailleurs, ce type d'aide prenant souvent la forme d'une aide budgétaire générale, c'est-à-dire d'un transfert financier direct vers le compte du Trésor public de l'État récipiendaire, le risque de dérives en termes d'utilisation des fonds publics est plus grand que dans le cas d'une aide « projet » ou « programme ». Les mesures de conditionnalité évoquées plus haut constituent une réponse à ce problème. Ce type de mesures a fleuri dans les années 1990, mais elles sont aujourd'hui considérées avec prudence en raison de leur caractère peu constructif. Une approche alternative s'est développée autour des mécanismes incitatifs à la bonne gouvernance, notamment en réservant une partie de l'enveloppe d'un partenariat de coopération à l'atteinte d'indicateurs préalablement fixés.

« *Même si c'est encore en réflexion au sein de la Coopération belge, l'idée est de rendre ce système plus systématique* » indique E. Klimis. *La difficulté que l'on rencontre avec ce type de tranche incitative, c'est que c'est peu utile de le faire tout seul en bilatéral. La pression exercée n'est valable que si on le fait au moins au niveau européen. Tout dépend également de la rigueur des critères choisis. S'ils sont trop souples ou pas assez globaux, cela équivaut à donner un chèque en blanc* ».

La volonté politique de ne pas donner un signal trop critique mais encourageant pose de nouveau la question de l'efficacité réelle de ce type de mesures. Tout l'enjeu pour les pays donateurs occidentaux est de trouver la bonne formule, afin d'améliorer l'impact de leurs politiques d'aide, dans un contexte de concurrence accrue des pays émergents et de forte marginalisation de l'aide publique au développement. ■

Un article rédigé par Patrick Veillard

Agenda international pour l'efficacité de l'aide

Le concept d'efficacité de l'aide a été formalisé au niveau international en 2005 dans la Déclaration de Paris, autour de cinq principes:

Appropriation démocratique des politiques de développement par les pays bénéficiaires de l'aide.

Alignement de l'aide sur les stratégies des pays bénéficiaires.

Harmonisation entre les différents bailleurs présents dans un même pays.

Gestion axée sur les résultats des acteurs et des programmes de développement.

Responsabilité mutuelle des partenaires des programmes d'aide, en vue d'assurer une reddition transparente des comptes entre bailleurs et pays bénéficiaires de l'aide.

L'application des principes de la Déclaration de Paris est suivie à l'aide de forums de haut niveau, Accra en 2008 et plus récemment Busan en 2011. Depuis ce dernier, le processus de dialogue s'est fortement affaibli, principalement en raison de la difficulté à intégrer les donateurs émergents dans le nouveau cadre de l'OCDE. Alors que les pays donateurs de l'OCDE n'ont atteint que deux cibles sur les treize de la Déclaration de Paris, ils ont montré des réticences à renouveler leurs engagements tant que les donateurs émergents n'étaient pas engagés au même titre. Dès lors, tous les regards se tournent vers 2015 et le nouveau cadre de développement qui succédera aux Objectifs du Millénaire.

9 : Coopération Belge au développement. Avril 2013. *Note stratégique pour les situations de fragilité.*
10 : L'aide au développement est souvent réservée au ministère des Finances (pour l'aide budgétaire générale), ou aux ministères de la Santé ou de l'Agriculture (pour des programmes plus spécifiques).
11 :Grap. Novembre 2012. Op. cit.
12 : CNCD. 2013. Op. cit.