



Conseil économique et social

Distr. générale
9 juillet 2012
Français
Original : anglais

Session de fond de 2012

New York, 2-27 juillet 2012

Point 2 b) de l'ordre du jour

Débat de haut niveau : Forum pour la coopération en matière de développement

Lettre datée du 29 juin 2012, adressée au Président du Conseil économique et social par la Représentante permanente du Luxembourg auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le rapport du Colloque de haut niveau tenu au Luxembourg, les 18 et 19 octobre 2011, sur le thème : « Travailler ensemble pour accroître les retombées de l'aide au développement », dans le cadre des préparatifs du Forum de 2012 pour la coopération en matière de développement (voir annexe).

Je vous serais obligée de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document du Conseil, au titre du point 2 b) de l'ordre du jour.

L'Ambassadrice,
Représentante permanente
(*Signé*) Sylvie **Lucas**



**Annexe à la lettre datée du 29 juin 2012 adressée
au Président du Conseil économique et social
par la Représentante permanente du Luxembourg
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

**Préparatifs du Forum de 2012 pour la coopération
en matière de développement : rapport du Colloque
de haut niveau tenu au Luxembourg, les 18 et 19 octobre 2011,
sur le thème : « Travailler ensemble pour accroître
les retombées de l'aide au développement »**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Objectifs du Colloque de haut niveau du Luxembourg	3
III. Points clefs dégagés du Colloque	4
IV. Résumé détaillé des tables rondes du Colloque	8
A. L'aide peut servir à mobiliser d'autres apports financiers en faveur du développement	8
B. Nombre d'enseignements ont été tirés sur la façon de promouvoir l'ouverture du secteur financier	11
C. La résilience passe par la mobilisation des ressources nationales	14
D. L'utilisation de l'aide pour mobiliser l'investissement étranger direct ouvre des perspectives mais comporte aussi des risques	19
E. Il faut renforcer les capacités pour promouvoir une gestion et une utilisation plus cohérentes des financements au niveau des pays	22
F. La responsabilité mutuelle apparaît de plus en plus comme une condition indispensable à l'optimisation des retombées de l'aide	25

I. Introduction

1. Lors du sommet mondial de 2005, le Conseil économique et social de l'ONU a été prié d'organiser tous les deux ans un Forum de haut niveau sur la coopération en matière de développement, avec pour mission d'examiner les tendances de la coopération internationale en faveur du développement et les progrès enregistrés, notamment en ce qui concerne les stratégies, les politiques et les moyens de financement, de favoriser une amélioration de la cohérence des activités de développement des différents partenaires et de renforcer les liens entre les activités normatives et opérationnelles de l'Organisation¹.

2. Le Forum vise à promouvoir et améliorer la coopération internationale en matière de développement pour progresser dans la réalisation des objectifs de développement arrêtés sur le plan international, dont ceux du Millénaire. Il permet de renforcer le dialogue entre toutes les parties prenantes sur les moyens de contribuer à ce processus².

3. Le prochain Forum se tiendra à New York les 5 et 6 juillet 2012. Pour faciliter le dialogue entre les partenaires de développement et les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU a aidé à organiser des colloques de haut niveau en 2011 et en 2012. Le Colloque tenu au Luxembourg était le deuxième des trois colloques organisés dans le cadre des préparatifs du Forum de 2012. Le premier, tenu au Mali en mai 2011, a examiné les moyens de faire en sorte que l'aide au développement produise des résultats à long terme. Le troisième colloque, qui se tiendra à Brisbane (Australie) les 14 et 15 mai 2012, examinera le lien entre la coopération pour le développement et le développement durable.

II. Objectifs du Colloque de haut niveau du Luxembourg

4. Le Colloque a eu lieu avec en toile de fond une crise économique et financière persistante, alors que le spectre d'une récession à double creux dans les pays développés soulignait la nécessité de redoubler d'efforts dans ces pays pour mettre le monde sur la voie de la reprise économique. C'était également une époque où l'avenir de l'aide publique au développement s'annonçait sombre.

5. L'objectif du Colloque était d'identifier les meilleurs moyens d'optimiser les retombées de l'aide. Les participants ont réfléchi à la manière d'utiliser l'aide pour mobiliser d'autres sources de financement du développement qui offrent les meilleures chances d'éliminer la pauvreté et de réaliser les objectifs de développement arrêtés au niveau international. Les diverses sessions et ateliers parallèles leur ont permis d'échanger les enseignements tirés dans le cadre de débats

¹ On trouvera en ligne de plus amples informations sur le Forum de 2012 et ses préparatifs aux adresses suivantes : <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcf.shtml> et <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/preparations.shtml>.

² Dans le document final de Doha, il a été pris acte de la contribution importante du Forum pour la coopération en matière de développement à l'action menée pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'aide publique au développement. Dans ce même document, le Forum a été chargé de définir des moyens plus systématiques et universels de suivre l'évolution du volume, de la qualité et de l'efficacité de l'aide, en tenant dûment compte des mécanismes en place (voir résolution 63/239 de l'Assemblée générale, annexe).

animés sur les moyens d'utiliser l'aide pour généraliser l'accès aux services financiers, promouvoir la mobilisation des ressources nationales et attirer l'investissement étranger direct.

6. Les participants ont également examiné la manière dont les pays en développement s'employaient à promouvoir une gestion et une utilisation plus cohérentes de l'aide et des autres sources intérieures et extérieures de financement du développement. Ils ont aussi réfléchi aux moyens d'associer tous les acteurs concernés aux examens nationaux et sectoriels des politiques formulées et des engagements pris en matière d'aide afin d'accroître son impact.

7. Un thème commun qui s'est dégagé des débats est la nécessité de fournir une aide à la hauteur des défis à relever par les pays en développement et des engagements pris.

8. Le Colloque a réuni quelque 150 acteurs – membres de gouvernements et parlements nationaux et représentants d'organisations non gouvernementales, du secteur privé et des collectivités locales – dans le cadre de débats francs et animés qui se sont déroulés selon la règle de confidentialité de Chatham House. Les points clefs qui s'en sont dégagés sont résumés ci-après.

9. Les recommandations issues du Colloque du Luxembourg formeront la base des débats du Forum de 2012 pour la coopération en matière de développement. Les débats sur le pouvoir catalytique de l'aide ont également aidé à préparer le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, qui se tiendra à Busan (République de Corée) en novembre-décembre 2011.

III. Points clefs dégagés du Colloque

10. Les principaux points suivants se sont dégagés du Colloque :

a) **L'aide peut servir à mobiliser d'autres apports financiers en faveur du développement :**

- Le débat sur les moyens d'optimiser les retombées de l'aide ne doit pas avoir lieu dans le vide. Il doit tenir davantage compte des considérations d'économie politique;
- Chaque fois que les deniers publics servent à lever des fonds privés, il est impératif de veiller à ce que cela produise des résultats concrets et mesurables sur le plan du développement;
- Lorsque des projets semblent viables à long terme, ils devraient être financés par des garanties, des prêts concessionnels ou des émissions d'actions au lieu d'utiliser les ressources rares et précieuses allouées au titre de l'aide. Par ailleurs, il importe d'examiner les cadres d'évaluation du niveau d'endettement tolérable pour éviter que les pays ne tombent dans les affres du surendettement;
- Certains participants ont souligné que les banques multilatérales de développement devraient privilégier la mobilisation des ressources nationales plutôt que l'investissement étranger direct;

- L'utilisation de sources de financement novatrices donnerait aux pays en développement la marge d'action voulue pour prendre des mesures anticycliques;

b) Nombre d'enseignements ont été tirés sur la façon de promouvoir l'ouverture du secteur financier :

- L'ouverture du secteur financier ne doit pas être une fin en soi mais un moyen parmi d'autres de contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement;
 - Le manque d'accès au microfinancement a des répercussions sur la sphère réelle de l'économie car il freine l'investissement et la création d'emplois;
 - Au niveau national, une action portant à la fois sur l'offre et la demande, ainsi que des mesures ciblant l'ensemble du secteur financier, sont nécessaires pour assurer trois éléments clefs de l'ouverture du secteur : accès, utilisation et efficacité;
 - Il importe de remédier aux dysfonctionnements du marché et de créer de nouvelles structures de soutien pour le secteur financier ainsi que des cadres pour renforcer les capacités des prestataires de services financiers;
 - Les deniers publics peuvent servir à mobiliser des sommes importantes sur les marchés de capitaux privés pour promouvoir l'ouverture du secteur financier; on pourrait aussi créer des partenariats novateurs pour faire converger les intérêts publics et privés;
 - Au niveau mondial, les principes de base de l'ouverture du secteur financier ont été établis;
 - Le « Livre bleu » publié en 2006 sous le titre *Construire des secteurs financiers accessibles à tous*³ a ouvert la voie à de nombreuses initiatives internationales, présentes et futures;
 - Les retombées de la microfinance sur l'aide au développement ne sont pas claires. D'autres études sont nécessaires pour démontrer que les services financiers contribuent véritablement à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement;
- c) La résilience passe par la mobilisation des ressources nationales :**
- La mobilisation des ressources nationales doit faire partie intégrante du débat mondial sur l'efficacité de la coopération en matière de développement;
 - La réforme fiscale est l'une des principales sources de financement au niveau national et un moyen efficace pour réduire la dépendance à l'égard de l'aide. Elle doit être activement soutenue et mise en œuvre par les hauts responsables;
 - Un appui externe à long terme est nécessaire pour renforcer les régimes fiscaux nationaux et accroître les recettes fiscales. Cet appui doit être dicté par la demande, aligné sur les priorités nationales et bien coordonné

³ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.06.II.A.3.

avec tous ceux concernés. En outre, il doit aller de pair avec une concertation générale sur les questions fiscales et le fonctionnement des systèmes d'imposition;

- Pour démontrer l'utilité de payer des impôts, l'État doit améliorer les services en faveur des populations les plus vulnérables. Il est essentiel que les recettes fiscales contribuent clairement à la réalisation des objectifs de développement arrêtés aux niveaux international et national;
- Les gouvernements nationaux doivent également mettre la fraude fiscale sur la sellette;
- Il reste beaucoup à faire pour harmoniser les politiques de promotion de l'investissement étranger direct et de mobilisation des ressources nationales. Les pouvoirs publics doivent trouver le juste équilibre entre les impôts levés auprès des sociétés multinationales et des gros contribuables et ceux qui frappent le reste de la population;

d) L'utilisation de l'aide pour mobiliser l'investissement étranger direct ouvre des perspectives mais comporte aussi des risques :

- L'investissement privé est indispensable pour élargir l'assiette fiscale des pays en développement et promouvoir leur indépendance financière. Ces pays ont cependant de grandes difficultés à attirer suffisamment de capitaux privés et à faire en sorte que ces apports contribuent aux objectifs nationaux de développement, tels que la création d'emplois, la croissance continue et l'élimination de la pauvreté;
- La mobilisation d'investissements privés (investissements étrangers directs) pour promouvoir le développement comporte des avantages, mais aussi des risques;
- Nombre d'enseignements ont été tirés au cours des 30 dernières années sur les meilleurs moyens d'utiliser l'aide pour attirer l'investissement privé, notamment l'investissement étranger direct, qui contribue à faire reculer la pauvreté et à assurer une croissance partagée;
- L'aide devrait servir à atténuer les risques et les coûts des investisseurs privés, ainsi qu'à créer des conditions plus favorables à l'investissement en général. Cela étant, elle ne doit pas se muer en une subvention à l'investissement étranger direct accordée aux dépens du pays d'accueil, ni en une autre forme d'aide liée;
- Par ailleurs, les stratégies visant à utiliser l'aide pour attirer l'investissement étranger direct doivent définir des mesures de promotion de l'investissement privé qui correspondent aux objectifs de développement économique des pays en développement;
- Pour utiliser l'aide comme catalyseur de l'investissement étranger direct, elle doit être assortie d'un cadre réglementaire approprié et d'examen nationaux périodiques de l'impact de ces investissements sur l'économie du pays destinataire, comparé à celui des investissements à caractère plus général;

- L'investissement privé intérieur est un moyen plus efficace et plus durable de promouvoir le développement national que l'investissement étranger direct;

e) **Il faut renforcer les capacités pour promouvoir une gestion et une utilisation plus cohérentes des financements au niveau des pays :**

- Pour gérer les différents flux financiers et optimiser leur impact sur le développement, il faut comprendre leurs motivations, leurs modalités et leurs échéanciers;
- En premier lieu, il faut que les pays bénéficiaires se dotent des moyens de gérer les différents flux financiers et améliorent leurs finances publiques;
- Les stratégies nationales de développement, notamment les politiques et les cadres de partenariat, sont des outils importants pour assurer une gestion cohérente de tous les types de flux financiers. Il s'agit de faire en sorte que tous les acteurs travaillent ensemble et utilisent les systèmes nationaux. Une stratégie de désengagement est également indispensable. Les parties prenantes doivent veiller ensemble à ce que ces stratégies et politiques produisent les résultats attendus;
- Les donateurs et les bénéficiaires doivent « bien faire leur travail » : les donateurs doivent accélérer la répartition des tâches et privilégier le soutien budgétaire, et les bénéficiaires doivent aligner leurs politiques sur les objectifs de développement;

f) **La responsabilité mutuelle apparaît de plus en plus comme une condition indispensable à l'optimisation des retombées de l'aide :**

- Le principe de responsabilité mutuelle entre les pays de programme et les donateurs commence à s'imposer dans le débat politique sur les résultats et l'impact de l'aide. Il doit être au cœur du processus national de planification du développement axé sur les résultats. Mais les progrès dans la mise en place de mécanismes efficaces de responsabilité mutuelle sont d'une lenteur décevante;
- Les politiques d'aide et les cadres d'évaluation des résultats peuvent contribuer pour beaucoup au respect des engagements, surtout lorsqu'ils sont fondés sur les stratégies nationales de développement et assortis d'objectifs spécifiques pour les donateurs et les pays de programme;
- Il est tout aussi important d'organiser des débats de haut niveau associant tous les acteurs et de créer des bases de données accessibles à tous;
- Une injection de ressources est également nécessaire pour renforcer les systèmes d'information, de suivi et d'évaluation, ainsi que la prise en main par les pays des analyses, des consultations et des négociations;
- Parallèlement, les modalités de reddition de comptes et d'établissement de rapports par les pays de programme doivent être simplifiées. Il faut aussi réduire le nombre d'indicateurs utilisés pour évaluer les résultats des pays bénéficiaires;

- Les mécanismes de responsabilité mutuelle doivent également faire une plus grande place aux questions de développement autres que l'aide proprement dite;
- L'apprentissage entre pairs, aux niveaux national et régional, sera d'une importance cruciale au cours des prochaines années. Le dialogue Sud-Sud sur les enseignements tirés dans les pays en développement a déjà permis d'améliorer les mécanismes de responsabilité mutuelle;
- Au niveau mondial, le Forum pour la coopération en matière de développement devrait consolider la position qu'il occupe en tant qu'organe de référence au niveau mondial s'agissant du principe de responsabilité mutuelle. Le dialogue doit être ouvert à tous, sans exception.

IV. Résumé détaillé des tables rondes du Colloque

A. L'aide peut servir à mobiliser d'autres apports financiers en faveur du développement

11. Cette table ronde a porté sur les moyens : a) d'utiliser l'aide pour mobiliser d'autres sources de financement du développement; et b) de maintenir la réduction de la pauvreté et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement au cœur de la coopération pour le développement. La Zambie, les États-Unis d'Amérique et le Réseau européen sur la dette et le développement (EURODAD) ont fait des exposés préliminaires.

Contexte

12. Pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015, il est indispensable de combler le déficit de financement dans ce domaine et d'optimiser l'impact de l'aide sur le développement, qui est actuellement limité par le fait, entre autres facteurs, que l'aide ne tient pas suffisamment compte des besoins et des vulnérabilités structurelles. Néanmoins, étant donné qu'elle est axée sur les objectifs et le secteur social, l'aide est destinée aux plus pauvres, ce qui n'est pas toujours le cas des autres sources de financement du développement.

13. Bien que le volume de l'aide ait beaucoup augmenté, la dépendance à son égard – c'est-à-dire la part des dépenses publiques qu'elle finance – a considérablement diminué dans les pays les plus pauvres. Une moindre dépendance à l'égard de l'aide protège les pays contre les aléas qu'elle comporte, ce qui peut les aider à se ménager une plus grande marge d'action, y compris sur le plan budgétaire, et leur permettre de définir et piloter leur stratégie de développement. Utilisée efficacement, l'aide a elle-même beaucoup contribué à réduire la dépendance à son égard. Elle a permis de mobiliser de nouvelles ressources en favorisant l'accroissement des impôts, de l'épargne et de l'investissement, y compris dans les pays les plus pauvres, et a contribué à accélérer la croissance.

14. Dans bien des pays en développement, l'aide est aujourd'hui dérisoire par rapport à d'autres ressources financières telles que les envois de fonds, les investissements étrangers et les prêts ou obligations émis par des banques étrangères, et par rapport aux sources de financement nationales comme les recettes fiscales, l'épargne, l'investissement et les prêts. Les nouvelles sources de

financement jouent aussi un rôle grandissant. Les capitaux étrangers peuvent contribuer pour beaucoup au développement. Dans les pays où il existe un lien entre l'investissement étranger direct et l'activité économique, l'expérience montre que cela a un impact positif sur le développement et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. L'investissement étranger direct Sud-Sud peut être particulièrement efficace pour établir de tels liens.

Principaux obstacles et facteurs de succès

15. **La question de l'optimisation de l'impact de l'aide sur le développement ne peut être abordée de manière isolée.** Il faut tenir plus systématiquement compte des considérations d'économie politique. Il importe aussi de reconnaître que la volonté des pays en développement de prendre en main leurs stratégies de développement ne cadre pas toujours avec le souci des pays donateurs d'évaluer les résultats des activités de développement par rapport à des objectifs mondiaux.

16. **La priorité doit être accordée à l'appropriation nationale,** conformément aux recommandations issues des forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement tenus à Paris, Accra et Busan. Cela veut dire qu'il faut aider les pays à suivre le modèle de développement qu'ils ont choisi. Pour assurer un financement régulier, les donateurs optent généralement pour des programmes d'aide étroitement ciblés et assortis d'objectifs clairement définis, qui ont tendance à placer l'appropriation nationale au second plan et sont parfois mal intégrés aux stratégies nationales.

17. **Les prévisions en matière d'aide n'incitent guère à l'optimisme.** Bien que l'aide au développement ait atteint un niveau record en 2010, seuls quelques pays ont réussi à consacrer au moins 0,7 % de leur produit intérieur brut à l'aide publique au développement, l'objectif fixé par l'ONU. En outre, on observe une tendance à la bilatéralisation de l'aide.

18. **Il importe au plus haut point de s'attaquer au problème des « orphelins de l'aide ».** La proposition de la Commission européenne tendant à privilégier les pays les plus démunis et les plus vulnérables est une bonne chose. On a rappelé qu'une analyse de la politique économique était indispensable pour véritablement aller de l'avant.

19. **L'aide au développement s'accompagne souvent de conseils sur la ligne de conduite à adopter.** L'application de conditions reste la règle générale, en particulier dans le domaine de l'assistance technique. Il convient d'adopter des règles et des normes qui garantissent que les partenariats public-privé répondent à des conditions minimales.

20. **Les modalités actuelles de financement ne doivent pas faire tomber les pays dans les affres du surendettement.** Pour tirer un meilleur parti des sommes de plus en plus faibles versées au titre de l'aide, celle-ci a tendance à être combinée avec d'autres formes de financement. Afin d'éviter un surendettement des pays, il a été recommandé de revoir le cadre d'évaluation du niveau d'endettement tolérable mis au point par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international de façon à garantir que les pays peuvent à la fois assurer le service de leur dette et faire les investissements nécessaires pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

21. **L'investissement privé doit s'inscrire dans la durée.** En ce qui concerne le recours grandissant aux fonds publics pour mobiliser des financements privés, il a été souligné que l'aide pourrait être combinée avec des prêts pour financer le secteur privé. Si la viabilité d'un projet semble assurée, il devrait être financé par l'émission de garanties, de prêts concessionnels et d'actions plutôt que par les précieuses ressources allouées au titre de l'aide.

22. **Les retombées de l'investissement privé sur le développement doivent être évaluées de manière plus rigoureuse.** Selon un rapport de la Banque mondiale qui a évalué tous les projets de la Société financière internationale, dans plus de la moitié des cas, il n'a pas été possible de démontrer les effets sur le développement. Il importe de mettre au point des outils qui garantissent que l'impact sur le développement est non seulement plus fort, mais aussi clairement mesurable.

23. **Il faut aider les pays en développement à renforcer leurs capacités pour qu'ils puissent négocier des contrats d'investissement équitables.** Les pays développés doivent adopter des règles qui assurent le respect des principes d'éthique de l'investissement.

24. **Les banques multilatérales de développement doivent privilégier la mobilisation des ressources nationales plutôt que l'investissement étranger direct.** L'expérience récente a mis en évidence les risques associés à l'absence de réglementation des marchés financiers. Certains ont demandé un accroissement des fonds destinés à promouvoir l'investissement privé, qui est actuellement un « orphelin de l'aide » dans le portefeuille de plusieurs banques de développement.

25. **L'importance de promouvoir un régime fiscal efficace pour générer des recettes intérieures a été soulignée.** Il est urgent d'enrayer les sorties de capitaux illicites des pays en développement, qui se chiffrent à 1 300 milliards de dollars par an. Les dispositions de la Convention de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales doivent être effectivement appliquées.

26. **Les pays doivent savoir quelles ressources, budgétaires et extrabudgétaires, sont mises à leur disposition au titre du développement.** Cela aiderait à garantir que les stratégies de développement sont conçues et pilotées par les pays eux-mêmes. Il importe également d'associer les parlements et les donateurs à l'élaboration des stratégies de gestion de l'aide. Le Rwanda a été cité en exemple.

27. **Une meilleure exploitation des possibilités qu'offrent les sources de financement novatrices donnerait aux pays en développement la marge d'action voulue pour prendre des mesures anticycliques.** Dans sa nouvelle stratégie, la Commission européenne a proposé d'allouer une plus grande part de l'aide aux nouveaux mécanismes de financement qui permettraient de générer des revenus importants, notamment des mécanismes de financement mixte et d'autres mécanismes de partage des risques.

28. S'agissant de la répartition de l'aide, un participant a recommandé de faire une distinction entre les pays qui ont mis en place les politiques, systèmes et cadres voulus – et qui ont donc une chance de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement – et ceux qui risquent de ne jamais atteindre ces objectifs faute d'avoir pris de telles mesures.

B. Nombre d'enseignements ont été tirés sur la façon de promouvoir l'ouverture du secteur financier

29. Cette réunion a porté sur les moyens d'optimiser les retombées de l'aide sur la promotion de systèmes et secteurs financiers favorables aux pauvres et accessibles à tous, l'accent étant mis sur le microcrédit, la microépargne et la microassurance.

30. Des exposés ont été présentés par les représentants du Burkina Faso, du Luxembourg et du Fonds d'équipement des Nations Unies, ainsi que par un expert indépendant. Les intervenants et les participants ont ensuite mis en commun les politiques et les pratiques, recensé les problèmes et proposé des solutions.

Contexte

31. Plus de 2,5 milliards de personnes dans le monde sont actuellement privées d'accès à des services financiers réguliers et abordables. Elles n'ont donc aucun moyen d'investir, d'accroître ou de stabiliser leurs revenus, ni de diversifier leurs biens, ce qui les empêche de réduire leur vulnérabilité.

32. Le Consensus de Monterrey sur le financement du développement⁴ a reconnu l'importance d'ouvrir le secteur financier à tous : « Les microfinancements et les crédits accordés aux petites et moyennes entreprises [...] et les plans d'épargne nationaux contribuent sensiblement à amplifier les retombées sociales et économiques du secteur financier ». En 2012, l'assurance, les envois de fonds et divers autres services financiers novateurs pourraient être ajoutés à cette liste.

33. Les dernières années ont été marquées par un accroissement exponentiel du volume de l'aide consacrée à la généralisation de l'accès aux services financiers. En 2010, selon une étude réalisée par le Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres, plus de 13 milliards de dollars ont été engagés à cette fin par des donateurs et des investisseurs internationaux, moyennant un accroissement de 1 milliard de dollars par an.

34. Face à cette tendance, il est d'autant plus important de démontrer l'impact des services de microfinancement bénéficiant d'une aide sur le développement. À ce stade, le bilan est mitigé. Il semblerait que les personnes ayant l'esprit d'entreprise et celles vivant au-dessus du seuil de pauvreté aient davantage bénéficié du microfinancement que les plus démunies.

35. L'exemple du Burkina Faso, qui a placé le microfinancement au cœur de sa stratégie de réduction de la pauvreté, illustre les possibilités offertes par ce secteur. L'adhésion du Burkina Faso à l'Union économique et monétaire ouest-africaine a aidé le pays à créer des conditions favorables. Depuis 1995, le secteur de la microfinance a connu une croissance remarquable et s'est tout particulièrement employé à offrir ces services aux plus pauvres et aux plus vulnérables. En dépit de ces progrès impressionnants, il reste de gros obstacles à surmonter. Il faut notamment créer de meilleures structures d'aide au secteur financier et de nouveaux cadres pour renforcer les capacités des prestataires de services financiers.

⁴ *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.02.II.A.7), chap. I, résolution 1, annexe.

36. L'expérience du Luxembourg montre que les fonds publics peuvent aider à mobiliser des sommes considérables auprès du secteur privé en faveur du microfinancement et d'autres initiatives. Les partenariats public-privé sont au cœur de cette réussite. Le Luxembourg a systématiquement établi de nouveaux liens entre les différents ministères nationaux, les organisations non gouvernementales et le secteur privé pour promouvoir la collaboration en faveur de la généralisation de l'accès aux services financiers, notamment au microfinancement. On peut citer à titre d'exemple le Luxembourg Microfinance and Development Fund, un fonds d'investissement dans la microfinance commerciale qui mobilise des fonds auprès d'investisseurs étrangers pour financer des petites institutions de microfinance en Afrique, en Asie et en Amérique latine. Un autre exemple est l'Alliance pour une révolution verte en Afrique, une initiative qui vise à lever des fonds auprès d'investisseurs locaux, notamment auprès des banques, pour financer des projets agricoles novateurs en Afrique. Aujourd'hui, un tiers des fonds d'investissement dans la microfinance commerciale sont enregistrés au Luxembourg, avec un portefeuille total de plus de 3 milliards de dollars d'actifs.

37. Les principales conclusions de ce débat sont énoncées ci-dessous.

Principaux obstacles et facteurs de succès

38. **L'ouverture du secteur financier ne doit pas être une fin en soi mais un moyen parmi d'autres de contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.** L'ouverture financière et le microfinancement semblent pouvoir aider les pays en voie de développement à mieux gérer leur trésorerie et les risques auxquels ils sont soumis, à réduire leur pauvreté et à atténuer leur vulnérabilité.

39. Il existe des témoignages de réussite encourageants, et le microfinancement semble avoir des retombées importantes sur l'économie réelle de ces pays, puisqu'il agit sur l'investissement et la création d'emplois au niveau global. Cependant, le manque de viabilité et de visibilité des fournisseurs de services financiers accessibles à tous continue de poser problème, et les cas de surendettement des clients sont devenus plus fréquents. Ainsi, les indicateurs de l'influence du microfinancement sur le développement demeurent mitigés, et il est clair qu'il faudra réaliser d'autres études pour prouver que l'ouverture financière favorise la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

40. **Au niveau national, une action portant à la fois sur l'offre et la demande ainsi que des mesures ciblant l'ensemble du secteur financier sont nécessaires pour assurer trois éléments clés de l'ouverture du secteur : accès, utilisation et influence.** L'ouverture financière est synonyme d'accès aux services financiers, ce qui suppose qu'il y ait une agence, un guichet automatique ou un autre point de vente physique. En outre, même si l'infrastructure financière d'un pays en développement est dense et bien conçue, pour assurer l'ouverture financière, il faut informer et éduquer la population pour qu'elle puisse comprendre pleinement les conditions applicables aux services financiers ainsi que les risques et les coûts qui y sont associés. Même quand le crédit, l'épargne, les assurances et autres services financiers sont convenablement utilisés, il faut, pour que l'ouverture financière se réalise pleinement, qu'on constate des effets positifs, à savoir des effets réels sur le bien-être des individus ou de la société dans son ensemble. L'ouverture du secteur financier requiert donc des interventions publiques agissant sur l'offre, qui visent

notamment à assurer l'accès aux services financiers, et sur la demande, qui favorisent l'utilisation de ces services, ainsi que des mesures ciblant l'ensemble du secteur, qui influenceront sur la portée des services financiers accessibles à tous.

41. Au niveau mondial, les principes de base de l'ouverture du secteur financier ont été établis. Le pouvoir rassembleur de l'Organisation des Nations Unies autour de l'objectif de l'ouverture du secteur financier et sa consolidation a été mis en évidence quand, en 2005, Année internationale du microcrédit, le Fonds d'équipement des Nations Unies et le Bureau du financement du développement du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat ont lancé un processus de consultation sur l'ouverture financière coordonné par un groupe composé de représentants de la Banque mondiale, du FMI, de l'Organisation internationale du Travail et du Fonds international de développement agricole et appuyé par de nombreux autres experts du secteur financier. Autre élément important, l'organisation d'une série de consultations avec les différents intervenants en Afrique, en Asie et en Amérique latine, qui a débouché sur la tenue de la conférence internationale pour construire des secteurs financiers accessibles à tous dans l'optique du développement et la publication du Livre bleu énonçant les principes de base de l'ouverture financière.

Solutions proposées

42. Il importe de remédier aux dysfonctionnements du marché et de créer de nouvelles structures de soutien pour le secteur financier ainsi que les cadres pour renforcer les capacités des prestataires de services financiers. Les interventions portant sur l'offre qui visent à améliorer l'accès de tous aux services financiers peuvent consister en des mesures directes, comme la création de banques gouvernementales, d'institutions financières axées sur le développement et de fonds apex mais elles peuvent aussi consister en des mesures plus indirectes, comme la création d'un environnement favorable à l'ouverture du système financier et à la prestation de services financiers accessibles à tous. Créer des infrastructures qui fonctionnent bien, modifier la législation, surveiller le système, éliminer les obstacles à l'entrée de prestataires sur le marché, distribuer intelligemment les subventions et imposer des pénalités ou adopter des mesures incitatives à l'intention des prestataires de services financiers accessibles à tous peut y contribuer. Les interventions axées sur la demande, qui visent à améliorer l'utilisation des services financiers accessibles à tous, se concentrent plutôt sur l'éducation financière et sur la protection du consommateur par des campagnes de sensibilisation, des activités de formation visant à promouvoir les connaissances financières et d'autres initiatives similaires.

43. Enfin, les mesures visant à accroître les retombées des services financiers accessibles à tous consistent notamment à créer des structures d'appui au secteur et de mécanismes de renforcement des capacités des prestataires de ces services. Celles destinées à améliorer la transparence du secteur et à faciliter l'échange de données et autres informations entre prestataires y contribuent aussi grandement.

44. Les deniers publics peuvent servir à mobiliser des sommes importantes sur les marchés des capitaux privés pour promouvoir l'ouverture du secteur financier; on pourrait aussi créer des partenariats novateurs pour faire converger les intérêts publics et privés. On peut faire en sorte que les secteurs public et privé coopèrent au mieux pour assurer l'ouverture du secteur financier en

général et de la microfinance en particulier, en créant et en renforçant sans cesse les liens entre ministères nationaux, organisations de la société civile et intervenants privés. Les partenariats novateurs entre secteurs public et privé peuvent être particulièrement bénéfiques quand les intérêts commerciaux sont liés aux résultats en matière de développement. Les différents prestataires de services financiers accessibles à tous doivent cependant évaluer soigneusement les avantages et inconvénients des divers modes d'appui et de financement qui s'offrent à eux.

45. **Le Livre bleu publié en 2006 sous le titre *Construire des secteurs financiers accessibles à tous pour assurer le développement a préparé le terrain à de nombreuses initiatives internationales.*** Issu de consultations organisées par l'Organisation des Nations Unies, il a fixé les grands principes à respecter pour soutenir, entre autres financièrement, l'ouverture du secteur financier dans le monde entier. En outre, il a ouvert la voie à de nombreuses initiatives, comme le Partenariat mondial pour l'inclusion financière du Groupe des Vingt (G-20), l'Alliance for Financial Inclusion, le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres et la Société financière internationale. Il faut sans aucun doute continuer d'organiser des échanges entre partenaires et de mener des initiatives conjointes bien coordonnées pour construire des secteurs financiers accessibles à tous.

C. La résilience passe par la mobilisation des ressources nationales

46. La réforme fiscale est une des principales sources de revenus des pays et un moyen efficace de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide. Elle est donc une solution de plus en plus mise en avant par les pays en développement comme par les bailleurs de fonds. Il importe que les gouvernements améliorent leur politique fiscale et leur administration des impôts afin d'offrir de meilleurs services à leurs administrés et de rendre des comptes à leurs citoyens. La réforme fiscale suscite un intérêt grandissant puisque la tendance est à l'austérité dans les pays donateurs; dans ce contexte, la bonne santé des finances publiques revêt une importance croissante.

47. L'Allemagne, l'Ouganda et ActionAid ont présenté de courts exposés qui ont été suivis d'un débat animé par l'ancien Président de l'Institut Nord-Sud. À l'issue de ce débat, un consultant de Nathans Associates a résumé les principales conclusions de la discussion.

Contexte

48. Le financement du développement a mis la mobilisation des ressources nationales au cœur des préoccupations internationales. L'OCDE et la Commission européenne se sont intéressées à la question en prenant des mesures pour éliminer les paradis fiscaux. L'objectif premier de la taxation est pour les gouvernements de lever des revenus de façon juste et efficace afin de financer les achats et les services publics en vue d'accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Aujourd'hui, les difficultés en la matière sont bien comprises et sont les mêmes dans de nombreux pays même s'il existe des différences qui ont des effets déterminants sur la réforme fiscale.

49. Les pays ayant beaucoup fait pour réduire leur dépendance à l'égard de l'aide ont souvent appuyé leur stratégie de développement sur des systèmes efficaces de collecte des impôts. Les pays qui mobilisent le mieux leurs taxes sont aussi ceux qui

utilisent au mieux l'aide au développement. Le montant des taxes qu'ils collectent chaque mois dépasse largement leur investissement initial.

50. Seuls quelques bailleurs de fonds ont offert un appui à long terme aux initiatives visant à renforcer les politiques fiscales et l'administration des impôts en dépit de l'intérêt qu'elles peuvent présenter. Les donateurs se concentrent généralement ou sur des points très précis ou sur une réforme plus large de la gestion des deniers publics. Ils ont obtenu des résultats mitigés en termes de revenus effectifs d'impôts.

Principaux obstacles et facteurs de succès

51. **La réforme des systèmes fiscaux est étroitement liée à l'économie politique.** Le système fiscal de nombreux pays en développement est plus régressif que progressif. La réforme fiscale se heurte à de multiples obstacles tenant à la base à l'idéologie et l'équité, qui varient d'un pays à l'autre. La réforme fiscale dépend de la volonté politique des élites gouvernementales. La mobilisation des recettes joue un rôle crucial dans la gouvernance et impose de plus grandes responsabilités aux gouvernements.

52. **La réforme fiscale est une entreprise multidimensionnelle.** Pour donner de bons résultats, la réforme de la politique fiscale suppose l'existence d'un système reposant avant tout sur une fiscalité aussi large que possible et des taux d'imposition modérés, l'auto-imposition, la simplification fiscale, un minimum d'exonérations et de préférences, et un régime fiscal simplifié pour les petites entreprises. Lorsqu'elle est bien conçue, l'administration des impôts repose sur une structure de gestion intégrée, une solide planification stratégique, ainsi que des systèmes technologiques et informatiques et des modalités de fonctionnement modernisés. La bonne gestion des ressources humaines, le souci du client, un solide audit et une grande intégrité institutionnelle sont également essentiels.

53. **L'assiette fiscale est souvent trop restreinte.** L'économie de nombreux pays en développement se caractérise par l'ampleur d'un secteur informel important et une administration et des capacités organisationnelles insuffisantes. Chaque année, les pertes liées à la fraude fiscale représentent plusieurs fois le montant de l'aide publique au développement dans le monde. La fuite de capitaux, notamment vers les pays européens, est très répandue. L'exonération d'impôts est une pratique courante dans de nombreux pays. La libéralisation du commerce peut occasionner une réduction des tarifs douaniers, qui constituent une importante source de revenus pour de nombreux pays en développement.

54. **L'appui des bailleurs de fonds demeure fragmenté.** Les activités des différents donateurs manquent de cohérence et ne répondent pas aux besoins propres à chaque pays de programme. Elles se concentrent sur des aspects techniques (automatisation de systèmes, intégration des services fiscaux et renforcement des capacités) et encouragent rarement le dialogue politique et la sensibilisation. Les pays de programme ont parfois peu de contrôle sur l'aide en faveur de la réforme fiscale, et il arrive qu'ils doivent coordonner un grand nombre de donateurs.

55. **L'aide à la réforme fiscale ne doit pas entraîner de réduction de l'aide au développement.** Les pays de programme sont favorables à ce que l'aide serve à catalyser la taxation à condition que l'appui fourni à cet effet s'inscrive dans la durée et réponde à leurs besoins. Ils s'inquiètent toutefois du fait que les

investissements dans les systèmes fiscaux puissent se faire aux dépens de l'aide publique au développement à long terme et estiment que l'aide ne doit pas dépendre de la réforme fiscale.

56. **Les modalités de l'aide doivent différer d'un pays à l'autre.** Il n'existe pas de remède miracle ou de panacée en matière d'aide à la réforme fiscale. Il faut que l'appui des différents donateurs soit bien coordonné par les autorités nationales concernées, notamment le fisc et les ministères des finances et de la planification.

57. **Il peut être très coûteux d'attirer les investissements.** Les pays en développement offrent des avantages fiscaux considérables aux entreprises internationales pour qu'elles investissent dans leur infrastructure et stimulent leur croissance économique, ce qui est compréhensible, étant donné le besoin criant qu'ont les pays en développement de renforcer leur base économique. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la cohérence entre les politiques d'investissement étranger direct et de mobilisation des ressources nationales. Les bailleurs de fonds doivent assumer une plus grande part de responsabilité en la matière. Par ailleurs, les entreprises internationales pratiquent souvent la refacturation et la distorsion de prix dans les échanges commerciaux.

58. **Taxer l'aide au développement.** L'aide au développement est une importante source de revenus pour de nombreux pays en développement. On a proposé de la taxer pour faire augmenter les investissements dans les secteurs dans lesquels les donateurs fournissent déjà un appui financier. On a rétorqué que la taxation ne devait porter que sur les activités économiques des entreprises et des particuliers, faute de quoi l'aide serait doublement taxée : une fois dans les pays en développement, une autre fois dans les pays donateurs.

Solutions et propositions

59. **Des investissements à long terme alignés sur les priorités des pays de programme.** Il faut multiplier les aides à long terme dictées par la demande de manière à apporter des améliorations visibles dans les politiques de l'impôt et les administrations fiscales nationales. Il existe de nombreuses possibilités d'appliquer les bonnes pratiques propres à stimuler les efforts. Chaque initiative des donateurs doit tenir compte de la complexité des enjeux. Elle doit se garder de penser ses appuis en fonction de l'offre afin d'éviter l'éparpillement des résultats. L'aide en matière fiscale ne doit pas amoindrir les engagements concernant l'aide publique au développement. La réforme de l'impôt doit produire des régimes fiscaux plus favorables aux pauvres. S'ils veulent à terme augmenter l'excédent économique imposable, les donateurs et les gouvernements nationaux doivent privilégier davantage la création d'emplois, investir dans les capacités productives et promouvoir des politiques de protection sociale et d'emploi favorables fondés sur les droits.

60. **Des recettes fiscales au service du développement.** Il est primordial que les recettes de l'impôt contribuent clairement à la réalisation des objectifs de développement internationaux et nationaux. Si l'on veut démontrer les effets positifs du paiement de l'impôt, les services publics pour les pauvres doivent s'améliorer. Ce constat aura valeur d'exemple pour l'avenir. Il faut aussi autonomiser les pauvres et s'assurer qu'ils sont mieux entendus dans les grandes concertations de politique générale et les initiatives de renforcement de la bonne gouvernance. Si les donateurs sont perçus comme des investisseurs plus solides que l'État, l'incitation à acquitter

l'impôt risque d'être réduite. Il importe d'établir des plafonds de protection sociale. Mais il faut également dépenser les recettes de l'impôt dans les pays mêmes, notamment en augmentant les achats locaux. Il serait utile de parvenir à une conception commune de la contribution optimale de l'impôt à l'œuvre de développement et de la stratégie à appliquer à cette fin.

61. **Une base de contribution équilibrée.** Il est certes primordial de s'efforcer d'intégrer toutes les activités économiques dans l'économie structurée. Mais les coopératives et autres entités qui font vivre les populations à faible revenu ne doivent pas être la cible principale des régimes fiscaux. Les imposer diminue le pouvoir d'achat des pauvres. Les services fiscaux devraient plutôt choisir une approche souple adaptée aux différentes catégories de contribuables. Il faudrait plutôt s'intéresser aux gros contribuables, c'est-à-dire aux multinationales qui bénéficient d'exonérations fiscales et aux patrons qui entretiennent des rapports personnels avec les autorités fiscales.

62. **L'évasion fiscale sur la sellette.** On a pu utilement démontrer comment, dans certains pays, les grandes entreprises et autres gros contribuables parviennent à ne pas payer d'impôt, et cela en toute légalité. Les capacités de contrôle des contribuables locaux au moyen de systèmes de déclaration pays par pays doivent manifestement être renforcées. La collaboration régionale dans ce domaine a été vivement encouragée.

63. **Des régimes fiscaux renforcés, même dans les pays à faible niveau d'activité économique.** Les régimes et services fiscaux se prêtent à amélioration même dans les pays où l'assiette fiscale et les ressources sont limitées. L'impôt doit être perçu comme juste, prévisible et stable. Il faut redoubler d'efforts pour lutter contre la fuite des capitaux, l'évasion fiscale et la corruption. Les pays donateurs auront ainsi une bonne raison de plus pour augmenter leurs programmes d'aide.

64. **Des pays à la manœuvre pour soutenir l'effort en matière de fiscalité.** Les pouvoirs centraux doivent prendre l'initiative d'encourager les donateurs à harmoniser leur action au service de la fiscalité. De l'avis général, la concertation doit porter sur les moyens à mettre en œuvre pour que l'élargissement de la base des recettes serve à appuyer la réalisation des objectifs de développement nationaux et internationaux.

65. **Utilisation des TIC mais aussi investissement renforcé dans les ressources humaines.** Les investissements dans les systèmes de collecte de l'impôt en ligne ont permis d'élargir l'assiette fiscale, de réduire la corruption et de promouvoir le sens civique du devoir fiscal. Pour être efficaces, ces efforts doivent s'accompagner d'un travail de renforcement des capacités, de gestion des ressources humaines et de formation du personnel. Ils sont particulièrement indispensables à l'heure de l'informatisation croissante des administrations fiscales. Si les pays ne disposent pas de solides moyens humains dans ce domaine, les résultats de développement ne vont pas se matérialiser.

66. **Investissements dans les secteurs de la recherche des pays en développement.** Les départements de recherche des autorités fiscales peuvent alerter très rapidement sur l'état de l'économie nationale et mondiale. Ils sont également utiles pour planifier stratégiquement la création des ressources nationales futures. S'ils n'ont pas de capacités de recherche suffisantes, les pays et les régions auront des difficultés à surmonter les chocs.

67. **Volonté politique renouvelée et renforcement de la base législative de la réforme de l'impôt.** La réforme de l'impôt doit être soutenue au plus haut niveau de l'État. Sa base législative doit être renforcée. À titre d'exemple, les systèmes informatisés de collecte de l'impôt peuvent aller de pair avec des lois sur le commerce en ligne et la signature électronique.

68. **Amélioration de la coordination avec les donateurs.** L'expérience de certains pays montre que la coordination entre une multiplicité de donateurs peut être assurée grâce à des fonds communs ou à la désignation d'un donateur en chef chargé d'être l'interlocuteur des gouvernements. La communauté des donateurs doit appuyer plus résolument la réforme de la fiscalité, notamment grâce à des appuis spécifiques, à des programmes de financement public beaucoup plus ambitieux et à l'application des recommandations en matière fiscale dans tous les programmes et projets. Les donateurs doivent de leur côté s'efforcer de ne pas intervenir inconsidérément de manière à ne pas fragiliser les structures de responsabilisation internes.

69. **Communication au sein des pays en développement.** La communication au sein des différents services fiscaux est primordiale pour éviter le cloisonnement des initiatives de réforme de l'impôt. Il faut mieux soutenir les activités de communication et de plaidoyer de ces entités en direction de leurs multiples clients. Il importe aussi d'encourager les ministères ou les départements chargés de gérer et coordonner les aides à étudier avec les autorités fiscales nationales les arbitrages possibles entre par exemple la libéralisation des échanges et la promotion de l'investissement étranger direct, ainsi que leurs incidences fiscales. Les évaluations factuelles des politiques fiscales doivent être encouragées. Il faut aussi s'interroger sur le contexte de la réforme fiscale – contraintes de capacités, besoins et économie politique. Le dialogue doit s'engager sous les auspices des gouvernements centraux et avec la participation de toutes les parties prenantes nationales concernées, dont les parlementaires, la société civile et le secteur privé.

70. **Des accords entre pays en développement sur la double imposition.** La multiplication des accords entre pays en développement concernant la double imposition est l'une des nombreuses bonnes nouvelles de la collaboration régionale. Le partage des connaissances et les partenariats horizontaux entre acteurs du Sud ont été déterminants pour s'attaquer aux défis mondiaux de la fiscalité, qui transcendent les frontières nationales. Les donateurs doivent s'intéresser de très près aux initiatives visant à encourager la collaboration transfrontière, étant donné qu'elles aident à lutter contre les flux financiers illégaux et l'évasion fiscale. Il faut aussi promouvoir plus énergiquement la collaboration régionale dans le domaine par exemple de la fiscalité des multinationales. Les mesures prises à l'échelle régionale et mondiale pour réduire la fuite illicite de capitaux doivent également être durcies.

71. **Inscription de la mobilisation de l'impôt et des recettes nationales dans les concertations sur la coopération pour le développement.** Les initiatives régionales et mondiales existantes – qu'il s'agisse du Forum africain d'administration fiscale ou du Pacte fiscal international – produisent de précieuses recommandations pour les programmations pays. Il faut s'assurer qu'elles ne font pas double emploi. Elles doivent servir de base pour opérer un basculement de l'élément dépenses vers l'élément recettes de la coopération pour le développement. Elles doivent désormais faire partie intégrante de toute discussion sur l'efficacité de la coopération pour le développement.

72. **Mise au point d'indicateurs de progrès de la mobilisation des ressources nationales.** Les gouvernements doivent mettre au point conjointement des indicateurs de mobilisation efficace des ressources nationales. Il ne s'agira pas de simples critères de résultats (par exemple la part de l'impôt dans le produit intérieur brut), puisque les autorités fiscales ont une influence limitée sur ce genre d'étalon. La fiscalité doit devenir une composante intégrale de l'appui fourni par les donateurs dans le domaine de la gestion des finances publiques et des processus de planification des dépenses au niveau des pays. Le Forum de la coopération pour le développement a été considéré comme une instance stratégique pour aller plus loin dans cette direction et faciliter de futurs débats.

D. L'utilisation de l'aide pour mobiliser l'investissement étranger direct ouvre des perspectives mais comporte aussi des risques

73. Les débats ont porté sur la question de savoir comment l'aide pouvait être utilisée avec le maximum d'efficacité pour mobiliser les types d'investissement privé, à commencer par l'investissement étranger direct, qui contribuent à la réduction de la pauvreté et à la croissance profitant à tous. Des intervenants représentant l'Afghanistan, l'Agence turque de coopération internationale et la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD) ont fait de brefs exposés, qui ont été suivis d'un débat général.

Contexte

74. Le financement du développement, de plus en plus diversifié et complexe, appelle une réévaluation du rôle de l'aide par rapport à d'autres sources de financement du développement. Il devient toujours plus évident que les aides ne peuvent à elles seules financer indéfiniment les dépenses publiques. Il faut des investissements privés, tant étrangers qu'intérieurs, pour élargir la base de revenus des pays en développement. Ils sont en effet synonymes d'indépendance financière et de marge de manœuvre en termes de politiques générales. Les pays en développement ont pourtant les plus grandes difficultés à attirer suffisamment d'investissements privés. Ils peinent encore plus à s'assurer que les flux d'investissement privés contribuent à la réalisation des objectifs de développement nationaux, par exemple la création d'emplois, la croissance durable et l'élimination de la pauvreté. Ils pourront mieux surmonter ces obstacles si l'aide est fournie et utilisée efficacement pour attirer l'investissement étranger direct et d'autres investissements privés qui favorisent leur développement.

Principaux obstacles et enseignements tirés

75. Les risques et les perspectives d'avenir liés à l'utilisation de l'investissement étranger direct pour promouvoir le développement, tels qu'ils se dégagent de l'expérience des 30 à 40 dernières années, ont été de nouveau évoqués. La question était de savoir comment se servir de l'aide comme d'un outil pour canaliser l'investissement étranger direct vers la réalisation des objectifs de développement nationaux.

76. **L'investissement privé obéit à une logique du profit qui n'est peut-être pas propice à la réalisation des objectifs de développement nationaux.** Les risques

liés à l'investissement privé dans le développement sont bien connus. L'investissement étranger direct a souvent déserté le secteur privé des pays hôtes, d'où des conséquences néfastes pour la croissance économique et les possibilités de développement. Les stratégies de l'aide doivent prévoir des incitations de nature à attirer des fonds privés dans les pays en développement sans pour autant délaisser l'objectif de renforcement de l'économie nationale et les objectifs de développement nationaux en matière de création d'emplois, d'élimination de la pauvreté et de croissance profitant à tous. Cette considération est particulièrement importante pour les pays les moins avancés, dont la croissance économique est très tributaire de l'investissement étranger direct compte tenu de la faible productivité de leur secteur privé.

77. Attirer l'investissement étranger direct dans les pays en développement implique de réduire/atténuer au préalable les risques et les coûts pour les investisseurs privés. L'aide peut servir à réduire les risques et diminuer les coûts pour l'investisseur privé. Elle peut par exemple être utilisée pour partager les coûts d'investissement dans les pays en développement et faciliter l'accès à du personnel qualifié et aux infrastructures, améliorer le climat des affaires et faciliter le commerce. Il faut cependant s'assurer que l'utilisation de l'aide publique au développement comme catalyseur de l'investissement étranger direct ne se transforme pas en subventionnement déguisé de cet investissement, aux dépens du secteur du développement du pays hôte. Il y a assurément d'autres manières de réduire le risque encouru par l'investisseur dans les pays en développement. Les banques de développement multilatérales, par exemple, peuvent aider à combler le vide laissé par les banques commerciales qui n'investissent plus dans les petites et moyennes entreprises. Il faudra peut-être cependant pour ce faire des capitaux et des garanties supplémentaires de la part des parties prenantes ainsi que d'autres formes de réduction des risques. On songe notamment à divers types d'appuis conçus pour améliorer le climat des affaires et faciliter les échanges dans le cadre de l'aide pour le commerce. Ces mesures sont importantes pour que les banques de développement multilatérales absorbent des risques plus grands et jouent ce rôle.

78. Les partenariats privé-public visant à promouvoir l'investissement étranger direct dans les pays de programme peuvent être une autre forme d'aide liée. Certains éléments donnent à penser que les pays donateurs qui financent des programmes privé-public dans des pays en développement tendent à associer leurs propres entreprises privées à l'exécution de ces programmes. Utiliser l'aide comme catalyseur de l'investissement étranger direct peut ainsi devenir une manière déguisée de subordonner l'aide à l'utilisation de telle ou telle entreprise du pays donateur. Soutenir l'investissement privé intérieur plutôt que l'investissement étranger direct permet peut-être en définitive de promouvoir plus efficacement et durablement le développement national.

79. Il faut promouvoir l'investissement privé comme un tout, et pas seulement l'investissement étranger direct. L'investissement étranger direct n'est qu'une composante de l'investissement privé. S'il a augmenté au fil des années, les investisseurs étrangers hésitent encore à investir dans les pays en développement et notamment dans les pays les moins avancés. Les secteurs publics des pays en développement doivent donc intervenir pour faciliter l'investissement comme un tout (extérieur et intérieur) et pour qu'il produise des emplois et de meilleures conditions de vie. L'aide doit avoir pour vocation de mobiliser d'autres types de flux financiers susceptibles d'avoir un impact plus marqué sur ces objectifs. Il faut pour

ce faire soutenir l'amélioration générale du climat d'investissement dans les pays de programme de manière à attirer des investissements de toutes catégories.

80. Élargir le rôle du secteur privé n'est pas en soi une garantie de croissance économique profitant à tous et d'élimination de la pauvreté. Actuellement, quelque 30 % de l'aide publique au développement vont au développement du secteur privé et des infrastructures. L'un des points signalés lors du débat a été que, si l'on en croit l'expérience des 30 dernières années, le développement du secteur privé ne fait pas nécessairement reculer la pauvreté. La preuve en est que 75 % des pauvres vivent dans des pays à revenu intermédiaire. Le redéploiement de l'aide publique au développement destinée au développement du secteur privé vers les secteurs de la santé et de l'éducation ne peut se justifier que si cette aide contribue à la croissance durable et profitant à tous, à la création d'emplois et à l'élimination de la pauvreté.

**L'aide comme catalyseur de l'investissement étranger direct :
quelques propositions**

81. Promouvoir l'émergence de l'entrepreneuriat local. L'aide aurait un impact plus fort si elle investissait dans l'élément humain, en particulier les femmes et les filles. C'est là une dimension qui fait souvent défaut dans les débats sur les financements publics. Le développement du secteur privé et les dimensions sociales doivent aller de pair car ils sont interconnectés avec les dimensions de la vie productive de chacun.

82. Proposer des incitations spécifiques pour encourager les investisseurs privés à investir dans les activités productives locales et nationales des pays en développement. L'aide doit contribuer à améliorer le climat des affaires dans les pays de programme en promouvant l'accès aux marchés, la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée et de terres. C'est là un impératif particulièrement urgent dans le climat actuel puisque le rôle du secteur privé dans la coopération pour le développement est appelé à augmenter.

83. Faciliter le transfert des connaissances et des technologies. Il faut une réglementation adéquate pour encadrer l'investissement étranger direct et faciliter les transferts de connaissances et de technologies. L'aide doit servir à renforcer les capacités nationales dans ce domaine. C'est ainsi que l'aide publique au développement pourrait appuyer l'établissement de barèmes et de taux d'imposition adéquats ainsi que la définition de normes pour l'environnement, l'emploi et la protection sociale. Elle pourrait aussi servir à renforcer les capacités des pays à définir et négocier leurs propres conditions pour l'encadrement de l'investissement étranger direct et à maximiser ainsi leur poids économique.

84. Promouvoir des politiques commerciales axées sur le développement. L'accès des pays en développement à l'acquisition et à l'exploitation des technologies est entravé par les règles commerciales internationales et bilatérales. Les politiques commerciales des pays donateurs devraient veiller à ce que l'investissement étranger direct facilite les transferts de technologie. Il faut aussi que les régimes internationaux (commerce et droits de propriété) permettent aux pays les moins avancés de poser leurs propres conditions quant au développement et aux orientations de leur secteur privé national.

85. **Encourager la viabilité de l'investissement privé.** Les investissements faits au moyen de dons doivent être assortis d'une stratégie de sortie pour les cas où ils deviendraient rentables.

86. **Cultiver l'esprit de responsabilité et la transparence.** L'impact global net de l'investissement étranger direct sur l'économie des pays partenaires doit être examiné périodiquement à l'échelle des pays à des fins de comparaison avec les formes d'investissement plus larges. Toutes les parties prenantes concernées, dont la société civile et les parlements, doivent participer à cet examen. La gestion transparente et responsable de l'investissement étranger direct est également primordiale. Il faut que ces conditions soient réunies avant que l'aide soit utilisée; c'est là un élément capital pour promouvoir l'investissement étranger direct.

E. Il faut renforcer les capacités pour promouvoir une gestion et une utilisation plus cohérentes des financements au niveau des pays

87. Cette partie du Forum était consacrée à la gestion des divers flux financiers dans une optique de contribution conjointe aux résultats de développement. Les participants ont estimé en général que la coordination des différents flux (ceux de l'aide et les autres) était un exercice particulièrement difficile compte tenu des sous-capacités des pays bénéficiaires, d'une coordination insuffisante du côté des pays donateurs et des pays bénéficiaires et de l'hétérogénéité des incitations qui régissent ces flux.

88. Des intervenants représentant l'Ouganda, le FMI et la Belgique ont fait de brefs exposés, qui ont été suivis d'un débat général.

Contexte

89. Les pays en développement reçoivent des financements de multiples sources. Ces flux sont de nature différente. Les modalités de financement sont de plus en plus variées. Faire en sorte que toutes les ressources (étrangères et nationales) contribuent ensemble à la réalisation des objectifs de développement nationaux reste un défi persistant pour tous les pays en développement.

90. Les différentes sources de financement ne partagent pas nécessairement une communauté de mobiles, d'intérêts, d'objectifs et de priorités. L'aide obéit souvent à des considérations de politique étrangère. Les priorités des investisseurs sont très variées. Les pays en développement sont en position défavorable pour négocier avec les donateurs ou les investisseurs. Dans la pratique, il n'y a guère eu de partage de données d'expérience dans ce domaine.

Principaux obstacles

91. **Les flux provenant des diverses sources sont gérés différemment.** Les acteurs bilatéraux et multilatéraux, les nouveaux acteurs étatiques et non étatiques et les fonds verticaux ont tous leurs propres schémas institutionnels, systèmes hiérarchiques et relations entre le siège et le terrain, ainsi que des forces et des faiblesses différentes.

92. **Les acteurs ont des objectifs et des desseins divers.** Les financements destinés à des secteurs spécifiques sont ciblés sur un seul domaine et ne sont pas forcément alignés avec les priorités nationales. Le financement privé est axé sur le profit, d'où la nécessité d'élaborer des règlements et des barèmes d'impôt clairs.

93. **Les modalités de financement du développement ne cessent de se diversifier.** Regrouper dans un seul cadre l'appui budgétaire, les approches sectorielles, la dette, les financements innovants et les flux non financiers (par exemple l'assistance technique) est un exercice complexe.

94. **Les calendriers ne sont pas forcément synchrones.** Les sources de financement ont leur propre calendrier. Le financement du développement obéit à des cycles budgétaires. Ce n'est pas nécessairement le cas des financements autres que pour le développement.

95. **Les structures de gouvernance des pays donateurs et des pays bénéficiaires ne favorisent pas la gestion cohérente des flux.** Dans le domaine de l'aide, l'existence de mécanismes nationaux rigoureux de responsabilité mutuelle peut faciliter la participation des partenaires de développement, mais s'agissant de la coordination des flux autres que ceux de l'aide, d'autres autorités doivent intervenir. Le dialogue fait pourtant défaut dans les pays donateurs et les ministères de la coopération pour le développement, et il est rarement question d'autre chose que de flux d'aide dans les discussions avec d'autres autorités. La remarque vaut aussi pour les pays bénéficiaires.

96. **Les progrès de la coordination de l'aide sont au mieux modestes.** La dynamique de l'aide a changé depuis que des acteurs intégrés et non intégrés dans le programme d'efficacité de l'aide sont apparus dans le paysage de la coopération pour le développement. Les aides ne sont pas correctement coordonnées et alignées sur les priorités nationales. Les acteurs présents dans les pays ne sont pas informés des activités des uns et des autres dans un même secteur. Ils ont donc tendance à suivre leur propre agenda. L'envoi non concerté de missions sur le terrain illustre ce défaut de coordination. La division du travail entre les donateurs n'a pas suffisamment progressé. Dans certains cas, cette lenteur a amené des donateurs à se retirer de certains secteurs.

97. **Il n'existe pas d'« instantané » en temps réel des activités des donateurs.** Ce que les donateurs font et ont l'intention de faire reste généralement un mystère pour les pays bénéficiaires, ce qui rend la coordination impossible. Lorsque des détails sont divulgués, les politiques et les priorités ont peut-être déjà évolué.

98. **L'activité de coordination est sous-financée.** La mise en place de cadres, mécanismes et plans de coordination a un coût. Dans certains cas, pourtant, l'appui financier n'est pas à la hauteur de la volonté affichée de coordination renforcée.

Leçons tirées de l'expérience et solutions

99. **Établir des pactes de partenariat politique/cadres/pays.** La cohérence a besoin de cadres généraux. Les priorités de développement doivent en effet s'inscrire dans un cadre précis face à des exigences concurrentes. La politique de l'Ouganda en matière de partenariat fait figure d'exemple. En 2009, le pays s'est doté d'un cadre de coordination des politiques qui lui sert à évaluer l'action de tous les partenaires. Le cadre comprend des indicateurs tels que le soutien budgétaire, la coordination des politiques, le déliement de l'aide, les missions conjointes, la

transparence ainsi que des indicateurs à l'usage des gouvernements des pays de programme, fondés sur les principes d'économie et de transparence. Le cadre met en exergue un certain nombre d'éléments – stratégies au-delà de l'aide, regroupement des subventions, commerce, accès aux marchés et à la technologie. Les parties prenantes travaillent ensemble pour que le cadre produise des résultats. Entre autres atouts, la politique de partenariat peut amplifier les avantages découlant des flux financiers et de la diminution des coûts de transaction.

100. **Concevoir des stratégies nationales de développement multiformes.** Les stratégies nationales de développement doivent préciser les modalités de gestion des différents flux et identifier les lacunes à combler. Elles doivent être fondées sur une bonne appréciation des éléments disponibles et des termes/conditions et délais correspondants, de la prévisibilité et de l'alignement des objectifs stratégiques. Elles sont susceptibles d'infléchir les institutions et les mécanismes de responsabilité mutuelle et de résultats. En définitive, la stratégie doit faire en sorte que tous les acteurs travaillent ensemble autour de sa mise en œuvre et utilisent un système national, mais avec peu de gestion. Une stratégie de sortie est elle aussi indispensable. La coordination autour de la stratégie doit ouvrir un espace aux ONG et aux acteurs du secteur privé, qui doivent les uns et les autres être intégrés au processus aux mêmes conditions.

101. **Laisser les pays bénéficiaires dicter les règles du jeu.** Une fois que le cadre est en place, il faut mobiliser tous les acteurs. Si certains préfèrent ne rien changer aux habitudes, les pays bénéficiaires doivent pouvoir dire non. Un vrai dialogue s'engage généralement dans les groupes sectoriels où les gouvernements peuvent plus facilement exercer leur leadership. Par ailleurs, les donateurs comme les pays de programme doivent faire leur travail correctement. Les pays de programme doivent s'assurer que leurs politiques ne contredisent pas leurs objectifs de développement.

102. **Renforcer les capacités des gouvernements des pays bénéficiaires.** La mise en place et la gestion des schémas de politique générale nécessitent des institutions/agences dédiées et la mise à niveau du personnel, toutes choses que certains pays ne peuvent faire seuls faute de capacités suffisantes. Il faut également des ressources pour gérer, compiler, traiter et communiquer les informations. La rationalité des systèmes de finances publiques est un autre élément primordial. La limitation des capacités a été sous-estimée par le passé et il conviendrait d'y remédier à titre prioritaire.

103. **Accélérer la division des tâches.** L'Union européenne a encouragé ses membres à se concentrer sur trois secteurs. Par exemple, le Luxembourg a décidé de se retirer de quelques secteurs dans certains pays et de se recentrer sur un nombre restreint de secteurs. Ce genre d'expérience doit être plus largement partagé.

104. **Donner la priorité au soutien budgétaire.** Les donateurs doivent s'employer à conclure un contrat unique avec les gouvernements. Si le soutien budgétaire ne s'applique pas, l'utilisation des systèmes nationaux est une exigence minimum. Les fonds verticaux doivent être utilisés avec prudence, car ils risquent de fausser les budgets. Les prêts doivent être gérés plus attentivement dans le souci d'en réduire l'impact sur les budgets futurs.

105. **Utiliser l'aide pour lever des ressources privées.** La majorité des pauvres vivent aujourd'hui dans des pays à revenu intermédiaire et cette tendance va

persister. L'aide elle-même ne peut répondre à une demande aussi considérable que si elle entraîne la mobilisation d'autres flux de ressources. Les priorités de l'aide publique au développement ont manifestement changé. L'une des idées avancées est que cette aide doit être utilisée pour créer un environnement porteur et les conditions d'une croissance profitant à tous. Grâce à ce lien renforcé, la gestion cohérente des flux deviendra possible.

F. La responsabilité mutuelle apparaît de plus en plus comme une condition indispensable à l'optimisation des retombées de l'aide

106. La présente session a mis en évidence les tendances récentes en matière de responsabilité mutuelle. Elle a été l'occasion d'étudier les possibilités de faire participer les acteurs concernés à l'examen des politiques d'aide effectué aux niveaux national et sectoriel ainsi qu'à la définition et au passage en revue des objectifs relatifs à la qualité de l'aide pour atteindre à terme un double objectif : optimiser les retombées de l'aide et mettre les donateurs face à leurs responsabilités concernant leurs engagements.

107. La République-Unie de Tanzanie, le Togo, la Commission européenne et la Fondation IBON/BetterAid ont présenté leur point de vue qui a ensuite fait l'objet d'un débat.

Contexte

108. La responsabilité mutuelle entre pays en développement et prestataires de services prend de l'importance comme moyen de contrôle de l'efficacité de la coopération en matière de développement sur le terrain. Elle devrait être introduite partout et répondre très exactement aux priorités nationales tout en s'inspirant des systèmes démocratiques des différents pays et en respectant le droit de regard des parlements et de la société civile, et devrait aussi s'appliquer aux résultats obtenus en matière de développement, qui doivent eux-mêmes être définis en fonction des priorités nationales et évalués à l'aune de ces mêmes priorités et des principes internationalement reconnus sur le plan international, tel qu'en a convenu l'ensemble des parties prenantes.

109. Ces dernières années, peu de pays ont avancé dans la mise en place de mécanismes de responsabilité mutuelle efficaces faisant intervenir tous les acteurs concernés alors que l'on sait que ces mécanismes reposent sur des cadres d'évaluation des politiques d'aide et de la performance assortis d'objectifs individuels, des instances multipartites de haut niveau et des bases de données largement accessibles sur l'aide. À ce jour, 55 pays en développement ont déclaré ne pas avoir de document concernant leurs politiques en matière d'aide.

110. Les mécanismes de responsabilité sont d'autant plus efficaces qu'ils visent des secteurs prioritaires choisis par les pays de programme. Il convient d'utiliser les cadres d'évaluation de la performance déjà mis en place pour analyser les progrès réalisés concernant un nombre limité de critères d'efficacité de l'aide du développement arrêtés d'un commun accord et adaptés à la situation locale. Les objectifs fixés pour chaque prestataire étant particulièrement utiles pour ce faire, ces cadres d'évaluation doivent être adaptés au contexte national et être le fruit de

consultations multipartites menées par les gouvernements. Il faut donner un nouvel élan politique sur le terrain et encourager comme il se doit la participation de tous les acteurs sous la direction des autorités nationales.

111. Au niveau mondial, il fallait prévoir une structure légère pour suivre en toute indépendance les progrès accomplis. En tant que lieu de rencontre propice aux consultations multipartites, le Forum sur la coopération pour le développement occupe une place importante dans la mise en jeu mondiale de la responsabilité mutuelle.

Principales difficultés rencontrées pour faire jouer la responsabilité mutuelle

112. **Harmonisation avec les grandes priorités nationales.** Les politiques d'aide doivent s'inspirer des stratégies nationales de développement, de façon à s'inscrire dans un cadre conforme aux engagements pris et aux normes suivies sur les plans intérieur, national et international tout en assurant une plus grande appropriation par le pays et en évitant les interférences qui se produisent quand de multiples intervenants s'occupent de la responsabilité mutuelle.

113. **Problèmes de capacité.** Par ailleurs, les gouvernements, des pays en transition ou qui se relèvent d'un conflit notamment, citent souvent le manque de capacités nationales parmi les principaux obstacles qui les empêchent de s'impliquer davantage dans la mise en jeu de la responsabilité mutuelle. Il faut donc un apport massif des ressources pour : a) développer les systèmes d'information et les bases de données au niveau national afin de pouvoir fournir rapidement des informations utiles aux fins de la planification nationale; b) investir dans des capacités de suivi et d'évaluation afin d'ancrer la responsabilité mutuelle dans la réalité; et c) laisser plus de latitude aux pays pour analyser les documents de politique générale et négocier le changement. Faire en sorte que toutes les parties prenantes s'approprient les documents relatifs à l'aide et les processus d'examen prend du temps et revient cher en termes de consultations et de formation.

114. **Nécessité d'instaurer une culture de la responsabilité dans les pays de programme.** Dans certains cas, le fait que les gouvernements n'aient pas à rendre de comptes à leur population limite considérablement les possibilités d'instaurer une culture de la responsabilité. Les membres du parlement et les organisations de la société civile ne sont pas, d'ordinaire, suffisamment associés au suivi de la gestion, de la coordination et de l'exécution de l'aide. Ils devraient donc être investis d'une plus grande autorité. Il importe également de collaborer plus étroitement avec les administrations locales et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ainsi qu'avec les médias, sans lesquels ne peuvent être créées les conditions favorisant la bonne gouvernance. Pour les gouvernements, la responsabilité des organisations de la société civile qui participent aux efforts de coopération en matière de développement est un grand sujet de préoccupation, malgré les normes et les codes de conduite qui existent aux niveaux régional et mondial.

115. **Coordination entre les prestataires sur le terrain.** Le manque de coordination et de cohérence entre donateurs à l'échelle nationale est préoccupant. Pour y remédier, des mécanismes de responsabilité mutuelle peuvent être créés et contribuer ainsi à des relations plus équilibrées entre donateurs et bénéficiaires. On a fait remarquer que les donateurs ne s'entendaient pas toujours sur les objectifs sur

lesquels les pays en développement devaient faire rapport et que, s'ils adoptaient une démarche plus cohérente au niveau national, les pays en question ne pouvaient pas leur demander des comptes ou leur en donner grâce à une méthode simplifiée de présentation de rapports.

116. Trop grande complexité et manque de précision du système de présentation de rapports. Les indicateurs servant à évaluer les politiques de développement des pays de programme, dans le cadre de leurs mécanismes de responsabilité mutuelle en matière d'aide, sont trop nombreux et il faut en supprimer certains et axer davantage les autres sur les résultats attendus en matière de développement plutôt que sur les moyens mis en œuvre et les produits.

117. Nécessité d'élargir le cercle. Il est particulièrement difficile de faire participer les partenaires de développement autres que ceux qui fournissent une aide au financement du budget à la réflexion sur la responsabilité mutuelle. Au niveau national, il faut encourager ces derniers – y compris les donateurs n'appartenant pas au Comité d'aide au développement et le secteur privé – à contribuer de leur plein gré à la mise en jeu de la responsabilité mutuelle et à rendre compte de leurs activités de coopération en faveur du développement, éventuellement dans le cadre d'accords signés avec l'administration centrale et d'autres donateurs, qui tiennent compte du double rôle des pays à revenu intermédiaire, qui sont à la fois prestataires et bénéficiaires. Au niveau sectoriel, les démarches adoptées doivent faire intervenir toutes les entités gouvernementales concernées, les partenaires de développement bilatéraux et multilatéraux, les organisations de la société civile et le secteur privé.

118. Intérêt pour d'autres formes de financement du développement. L'aide constitue une partie de plus en plus limitée du financement du développement. Les donateurs n'ont pas de comptes à rendre sur des questions qui dépassent le cadre de l'aide, notamment celles qui ont un rapport direct avec le développement comme le commerce, l'investissement ou les politiques d'allègement de la dette.

Solutions et propositions évoquées lors du débat

119. Des réformes à la fois globales et adaptées à chaque pays s'imposent pour renforcer la responsabilité mutuelle qui ne doit pas se limiter à un échange de considérations techniques mais doit faire partie d'un débat plus large sur l'obtention des résultats et les retombées de l'aide. Le but de la réforme doit être de placer des spécialistes aux commandes. Il importe aussi de se concentrer sur un ensemble d'indicateurs faciles d'emploi applicables à tous les acteurs et faisant fond sur l'expérience acquise à l'échelle mondiale. Il faut relancer le dialogue sur les politiques mondiales afin de définir avec précision ce que doivent faire les différents intervenants pour amener fournisseurs et gouvernements à rendre compte des promesses qu'ils ont faites.

120. Ces réformes doivent être inspirées par une vision stratégique et sans exclusive. On a proposé qu'un collectif d'intervenants représentatifs sur le plan mondial collaborent, après Busan, pour mettre au point un plan stratégique afin que les mécanismes de responsabilité mutuelle fassent partie intégrante de la planification du développement axée sur les résultats au niveau national, en faisant des propositions pour encourager la responsabilité mutuelle et en trouvant des moyens de divulguer les informations pertinentes en matière d'aide. Cette démarche doit être soutenue par les donateurs.

121. **Il faut partir des faits pour expliquer les difficultés rencontrées.** Il peut être utile, pour expliquer le manque de progrès dans certains domaines, de faire une analyse plus poussée de l'économie politique de chaque pays et du stade où en est la mise en jeu de la responsabilité mutuelle. On pourrait ainsi savoir quels sont les pays prioritaires.

122. **Il n'est pas nécessaire de réinventer la roue.** Il faut éviter de créer de nouveaux mécanismes de responsabilité mutuelle dans les pays où il en existe déjà sous une forme ou une autre (politiques, instances de dialogue, etc.). La stratégie nationale de développement doit être au cœur de la réforme visant à améliorer les politiques existantes ainsi que l'organisation des réunions et les structures de gouvernance, vu son importance pour la définition du cadre dans lequel doit se tenir le dialogue entre le gouvernement et les donateurs. La réforme doit aussi contribuer à mettre clairement en évidence le lien entre l'obligation, pour les gouvernements, de rendre des comptes à leur population et la responsabilité mutuelle qui existe entre le gouvernement et les prestataires. Il faut absolument se pencher régulièrement sur les enseignements tirés et les difficultés rencontrées au niveau mondial dans le cadre des mécanismes d'examen mondiaux et au moyen de rapports indépendants sur la question.

123. **Certains secteurs peuvent être source d'enseignements.** Dans certains pays, les mécanismes de responsabilité mutuelle mis en place au niveau des secteurs, des sous-secteurs et des programmes ont eu un effet très net sur les résultats en matière de développement. Pragmatiques et factuels, ils encouragent les gouvernements à prendre la direction des opérations. À ce stade, il est logique de s'assurer le concours d'experts représentant les prestataires, des administrations locales, le parlement et les organisations de la société civile. Certains de ces intervenants n'ont de comptes à rendre qu'à ce niveau-là. En revanche, c'est à l'échelle locale qu'il faut encourager la création des liens sur lesquels repose la responsabilité effective : les auditions publiques locales, par exemple, contribuent énormément à l'application du principe de responsabilité au niveau intérieur, surtout quand elles visent à savoir ce qui fonctionne ou non dans ce domaine. En revanche, ces évaluations doivent déboucher sur une meilleure coordination pour influencer durablement sur la planification du développement et le cadre général dans lequel s'inscrit l'action de l'administration centrale.

124. **Il faut renforcer l'adhésion politique.** La responsabilité mutuelle est avant tout question de volonté politique que l'on doit évaluer à la faveur d'un double exercice qui a donné des résultats intéressants et consiste en un débat de haut niveau ouvert à tous sur les progrès et l'efficacité de l'action en faveur du développement et en un dialogue entre spécialistes pour savoir comment résoudre les problèmes qui subsistent.

125. **Il faut établir un lien avec les structures supranationales afin de renforcer les changements de comportement.** Les instances de dialogue régional et mondial doivent être réellement ouvertes à tous également. Elles ne doivent pas faire double emploi (voir aussi les recommandations détaillées à cet égard de la Réunion du Groupe d'experts – « Le renforcement de la responsabilité mutuelle internationale »). Les grands principes dont s'inspirent l'Accord de Cotonou et l'Union africaine peuvent être sources d'enseignements.

126. **Il faut faire connaître les meilleures pratiques.** Il existe des pratiques de référence dans les domaines du renforcement des capacités statistiques, de la

promotion d'une collaboration sans restriction avec la société civile et de l'amélioration du contrôle des dépenses et de l'exécution des programmes ainsi que de l'évaluation des politiques par les parlements. Ces pratiques peuvent être reprises ou améliorées à la faveur de l'échange de données d'expérience lorsque cela est possible. Les réseaux parlementaires doivent être davantage mis à contribution pour favoriser les échanges portant sur la responsabilité axés sur les résultats. Des administrations locales dynamiques doivent se faire les champions de ces initiatives et encourager d'autres autorités locales à faire preuve de responsabilité mutuelle.

127. Il faut s'intéresser à d'autres questions qu'à l'aide. Les systèmes de responsabilité mutuelle mis en place au niveau des pays doivent porter sur les apports de fonds autres que l'aide. Il faudrait s'entendre sur des indicateurs qui montrent clairement la contribution que l'aide peut apporter à l'amélioration de l'efficacité de la coopération au service du développement. Les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation doivent être développés et renforcés, car ils peuvent être source de données factuelles permettant d'exercer une véritable responsabilité mutuelle. En outre, les représentants des donateurs doivent être dotés d'une autorité et de moyens accrus pour pouvoir débattre d'autres questions que de l'aide et de la cohérence des politiques menées. Il faut que les instances nationales s'intéressent de plus en plus au rôle de l'aide dans la mobilisation d'autres formes de financement du développement.

128. Les échanges Sud-Sud peuvent être riches d'enseignements. L'apprentissage mutuel entre pays et régions sera d'une importance vitale dans les années qui viennent. Jusqu'à présent, les échanges Sud-Sud structurés d'enseignements tirés qui ont lieu entre pays en développement ont permis d'améliorer les mécanismes de responsabilité mutuelle. Ils incitent les pays à s'impliquer dans le débat sur ces questions et à renforcer les capacités nationales avec une grande économie de moyens et en privilégiant les résultats.