



UNION INTERPARLEMENTAIRE  
118<sup>ème</sup> Assemblée et réunions connexes  
Le Cap (Afrique du Sud), 13 - 18 avril 2008



Deuxième Commission permanente  
Développement durable,  
financement et commerce

C-II/118/R-rev  
14 décembre 2007

**CONTROLE PARLEMENTAIRE DES POLITIQUES ETATIQUES  
EN MATIERE D'AIDE ETRANGERE**

***Rapport présenté par les co-rapporteurs***

***M. François-Xavier de Donnea (Belgique) et M. Epiphane P.B. Quenum (Bénin)***

1. La pauvreté et la faim, thèmes omniprésents dans l'ensemble des réunions au sommet et des conférences mondiales, ont des causes multiples : politiques, économiques, démographiques, sociales, culturelles, environnementales. Dans diverses régions, elles résultent de conflits armés et de l'insécurité ambiante, tout en étant un des facteurs qui génère ou perpétue ces troubles. Par conséquent, pour les éliminer, il faudra progresser dans un grand nombre de domaines à la fois interdépendants et complémentaires. La diversité d'efforts requis est reprise sous forme de synthèse dans l'agenda pour le développement des Nations Unies et dans les objectifs de développement convenus au niveau international, en particulier les Objectifs du Millénaire.
2. Depuis leur adoption par tous les Etats Membres des Nations Unies en 2000, la Déclaration du Millénaire et les Objectifs du Millénaire pour le développement constituent un cadre de référence universel en matière de développement, ainsi qu'un moyen pour les pays en développement et leurs partenaires en la matière, de travailler ensemble à la recherche d'un avenir partagé par tous.
3. Les OMD (Objectifs du Millénaire pour le développement), déclinés en 18 cibles et 48 indicateurs d'évolution à atteindre pour 2015, engagent la communauté internationale en ce qui concerne la lutte contre la faim; l'accès universel à l'instruction de base; l'égalité de genre en matière d'accès aux différents niveaux d'éducation; la santé publique (réduction de la mortalité maternelle et infantile et lutte contre les grandes pandémies); l'amélioration d'accès à l'eau et à l'assainissement; et enfin, la consolidation d'un cadre international de lutte contre la pauvreté. Ces priorités que sont les OMD constituent une base minimale importante, mais nettement insuffisante pour supprimer la pauvreté dans le monde.
4. La Conférence de Monterrey de 2002 sur le financement du développement s'est notamment penchée sur la question des ressources financières nécessaires pour atteindre les OMD. A l'issue de cette conférence, plus de 170 pays se sont engagés à accroître le développement au sein des pays les plus pauvres du monde. Pour ce faire, les pays riches ont promis de mettre à disposition 0,7 pour cent de leur RNB et de mettre un terme au fardeau de la dette; l'UE s'est engagée à atteindre collectivement avant 2015 un taux d'allocation de ses ressources à la coopération au développement des pays les plus pauvres, s'élevant à 0,7 pour cent de son RNB.

5. La même année, le G8 de Gleneagles promettait d'augmenter l'APD (aide publique au développement) globale de 50 milliards de dollars E.-U. entre 2005 et 2010 et de doubler l'aide destinée à l'Afrique au cours de cette même période.

6. A mi-parcours de l'échéance de 2015, ces engagements s'avèrent cependant très insuffisants. D'après le Rapport du Millénaire commandé par le Secrétaire général des Nations Unies à une équipe multidisciplinaire d'experts internationaux sous la direction de l'économiste Jeffrey Sachs, les 50 milliards de dollars E.-U. supplémentaires annoncés à Gleneagles sont non seulement indispensables dès 2005, mais les montants d'APD nécessaires à la réussite des OMD devraient croître progressivement pour atteindre 190 milliards de dollars E.-U. supplémentaires en 2015.

## **I. LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT A MI-PARCOURS**

7. "Nous sommes désormais à mi-parcours entre l'adoption des OMD et la date cible de 2015. A ce stade de progression, notre expérience collective est mitigée. Il est encore possible de concrétiser les OMD en agissant maintenant. Ceci exigera la mise en place d'autorités saines et solides, une augmentation de la croissance économique en matière d'investissement public, une amélioration de la capacité de production et la création d'une structure du travail décente. La réussite connue par le projet dans certains pays démontre qu'il est possible de mettre en place une progression rapide et de grande envergure pour atteindre les OMD si l'on associe une direction gouvernementale forte à de bonnes politiques et à des stratégies pratiques permettant d'augmenter progressivement les investissements publics dans les domaines essentiels, par le biais d'un financement adapté et grâce au soutien technique apporté par la communauté internationale" (M. Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Avant-propos du *Rapport 2007 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement*).

8. Entre 1990 et 2004, le nombre d'habitants des pays en développement qui vivaient avec moins de 1 dollar E.-U. par jour est revenu de 1,25 milliard à moins de 1 milliard, et la proportion des habitants extrêmement pauvres de ces pays est tombée de 31,6 pour cent à 18,4 pour cent. La Chine et d'autres régions d'Asie ont apporté la preuve qu'il est possible de réduire sensiblement et relativement rapidement le nombre de personnes extrêmement pauvres. Dans d'autres régions, le nombre d'extrêmement pauvres soit a augmenté soit est resté à peu près constant, mais le taux de pauvreté a commencé à diminuer. On s'attend désormais à ce que toutes les principales régions du globe, à l'exception de l'Afrique subsaharienne, atteignent l'objectif consistant à réduire de 50 pour cent la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté d'ici à 2015.

9. Dans la plupart des pays en développement, la majorité des pauvres vit actuellement dans des zones rurales et tire sa subsistance, directement ou indirectement, de l'agriculture. Par conséquent, pour réduire les niveaux globaux de pauvreté et de faim, il est indispensable d'agir dans les zones rurales. La FAO a récemment insisté auprès des présidents des parlements pour qu'ils mobilisent le soutien actif des parlementaires aux efforts des pays en développement pour accélérer leur développement agricole et rural, afin d'améliorer la sécurité alimentaire et obtenir des progrès effectifs dans la réduction de la faim et la pauvreté demandée par les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

10. Toutefois, l'exode rural vers les villes provoque le développement rapide de vastes mégalo-poles comprenant des bidonvilles et des quartiers paupérisés importants. Des moyens financiers croissants seront également requis pour y éradiquer la misère.

## II. APD : NATURE ET BESOINS

11. Bien que la notion de l'APD (Aide publique au développement) soit souvent critiquée, notamment par des ONG, elle a le mérite d'exister depuis plusieurs décennies, en tant que donnée statistique quantifiable et comparable. En cette qualité, elle apparaît de façon transparente, depuis longtemps, dans les budgets des pays bailleurs et est soumise à un contrôle de la part des parlements et des commissions spécialisées en coopération au développement en particulier, ainsi que de la part des organisations multilatérales compétentes, comme le CAD (Comité d'aide au développement) de l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques).

12. La définition actuelle de l'aide publique au développement (APD) comprend les dons et prêts accordés par des organismes publics (notamment par les Etats et collectivités locales, ou des organismes agissant pour leur compte) à des pays en développement (pays ou territoires inscrits sur la liste du CAD des bénéficiaires de l'aide) et à des institutions multilatérales pour être ensuite dirigés vers des pays en développement, chaque opération devant remplir les conditions suivantes : a) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement; et b) être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 pour cent (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent). Outre les apports financiers, la coopération technique fait, elle aussi, partie de l'aide.

13. "La liste des dépenses qu'il convient de considérer comme contribuant au développement et à l'amélioration du niveau de vie s'est considérablement allongée au fil du temps. Entre autres, le coût des réfugiés dans les pays donateurs, les coûts générés par les étudiants venus de pays en développement, les subventions versées au plan intérieur sous forme de bonifications d'intérêts, la sensibilisation aux questions de développement et le report de l'annulation de la dette sur la dette militaire et sur des dettes autres qu'au titre de l'APD se sont ajoutés à la liste. La question de l'inclusion de certaines dépenses liées à la prévention des conflits, à la consolidation de la paix et aux activités à caractère sécuritaire continue, quant à elle, à faire débat. Ces changements ont eu une incidence considérable sur le volume de l'APD enregistré ces dernières années, qui s'est traduite par un accroissement de 33 pour cent de l'APD totale en 2005, en particulier du fait de l'annulation de la dette autre qu'au titre de l'APD, ainsi que des coûts administratifs pour les donateurs" (IDA - Banque mondiale, *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flow*", février 2007).

14. Pour honorer leur engagement de porter le volume de l'aide à 130 milliards de dollars E.-U. et doubler l'aide à l'Afrique pour 2010, les bailleurs devront accroître les financements affectés aux programmes d'aide à un rythme supérieur à celui de la croissance de tous les autres postes de dépenses publiques, selon le *Rapport de l'OCDE sur la coopération pour le développement 2006*. Il faudrait que les taux de progression de l'aide de 5 pour cent par an enregistrés pour la période récente passent à 11 pour cent par an entre 2008 et 2010. Ces moyennes dissimulent des écarts énormes, aussi bien absolus que relatifs, entre les bailleurs respectifs.

15. Les déficits budgétaires actuels dans beaucoup de pays développés, ainsi que le vieillissement de leurs populations, ne devraient pas nuire aux engagements pris par les bailleurs. Lors de la présentation annuelle du budget, ainsi qu'au cours de l'exercice budgétaire, les parlements des pays développés doivent veiller à ce que le rythme de la progression de l'aide soit respecté. L'objectif de 0,7 pour cent du RNB, ainsi que, éventuellement, la progression jusqu'en 2015 pourraient même faire l'objet d'un règlement légal. Tel est par exemple le cas en Belgique, où la loi du 31 décembre 2002 a fixé l'objectif de 0,7 pour cent du RNB à atteindre en 2010.

16. Une loi relative à l'aide publique au développement (APD), ou à l'aide extérieure, comporte plusieurs avantages. Le fait d'inscrire l'APD dans la loi permettrait de concentrer l'aide sur la réduction de la pauvreté, de préserver l'APD des changements d'orientation intempestifs et de renforcer l'obligation de rendre des comptes au parlement et à tous les citoyens. En exigeant un contrôle parlementaire accru et en établissant un objectif clair pour l'aide, une loi sur l'APD pourrait favoriser la responsabilité et la transparence et rassurer les citoyens sur l'utilisation des fonds. Par exemple, au Royaume-Uni, une loi consacre l'élimination de la pauvreté comme finalité de l'aide. L'article 2 de la loi belge du 9 février 1999 stipule qu'il est créé un fonds dénommé "Fonds belge de survie" destiné à améliorer la sécurité alimentaire des groupes de population les plus vulnérables dans les pays partenaires les plus pauvres.

### III. EVOLUTION DE L'APD

17. Remontant dans le temps, force est de constater que le niveau moyen de l'APD n'a cessé de diminuer depuis 1960, d'une moyenne de plus de 0,5 pour cent du RNB à environ 0,3 pour cent en 2005.

18. En 2006, l'aide publique au développement (APD) reçue des pays membres du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques est tombée à 103,9 milliards de dollars E.-U., ce qui représentait une baisse de 5,1 pour cent par rapport à 2005 en prix et aux taux de change constants. Mesurée en pourcentage du revenu national brut des pays développés, l'APD a atteint 0,30 pour cent en 2006, contre 0,22 pour cent en 2000. L'accroissement sensible de l'APD en 2005 était principalement imputable à la remise de la dette (essentiellement pour l'Iraq et le Nigéria, la totalité de la dette de l'Iraq à l'égard des Etats-Unis d'Amérique ayant été annulée cette année-là) et à l'aide humanitaire acheminée à la suite du tsunami.

#### Indicateurs du partenariat mondial, 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Courants financiers</b>							
(milliards de dollars E.-U.)							
<i>Montant net de l'aide publique au développement fournie par les pays membres du Comité d'aide au développement à tous les pays en développement</i>							
Coopération technique, projets et programmes bilatéraux aux fins du développement	32,1	31,1	33,4	38,4	44,8	52,2	48,9
Aide humanitaire	2,2	1,9	2,8	4,4	5,2	7,2	7,8
Montant net des dons au titre de l'allégement de la dette	1,8	2,1	4,6	7,0	4,3	22,7	19,2
Contributions aux organisations multilatérales	17,7	17,3	17,5	19,3	25,1	24,6	28,1
Montant total de l'aide publique au développement (aux prix courants)	53,7	52,4	58,3	69,1	79,4	106,8	103,9
<i>Pour mémoire :</i>							
Montant total de l'aide publique au développement (aux prix de 2005)	68,0	69,4	74,1	77,0	81,1	106,8	101,3
Montant net des dons des organisations non gouvernementales	6,9	7,3	8,8	10,2	11,3	14,7	...

*Source : "Renforcement de l'action menée pour éliminer la pauvreté et la faim, notamment grâce au partenariat mondial pour le développement", Rapport du Secrétaire général de l'ONU au Conseil économique et social, 1<sup>er</sup> juin 2007.*

19. Les 22 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE restent à l'origine d'environ 95 pour cent de l'APD mondiale, mais ce chiffre ira vraisemblablement diminuant sous l'effet de l'augmentation de l'aide émanant d'autres pays. En 2005, l'aide consentie par les bailleurs non membres du CAD a totalisé 5 milliards de dollars E.-U., dont une estimation de 1,7 milliard pour l'Arabie saoudite. Ces chiffres ne tiennent pas compte des apports provenant de divers nouveaux bailleurs asiatiques, notamment la Chine dont le volume de l'aide s'accroît rapidement, en particulier en Afrique. D'autres pays émergents, notamment l'Inde et le Brésil, jouent également un rôle croissant en matière d'APD.

20. Le PNUD (*Rapport mondial sur le développement humain – 2005*) souligne qu'il faut de l'argent réel pour combler les déficits budgétaires, alors que tous les fonds comptabilisés comme aide ne se traduisent pas tous par des transferts de ressources. C'est le cas pour les trois catégories d'aide qui représentaient plus de 90 pour cent des 11,3 milliards de dollars E.-U. d'augmentation d'aide bilatérale entre 2000 et 2004 : l'allègement de la dette (3,7 milliards de dollars E.-U.), la coopération technique (5,2 milliards de dollars E.-U.), et l'aide d'urgence (1,7 milliard de dollars E.-U.). Les augmentations dans ces domaines produisent des chiffres bruts plus élevés que les transferts réels nets d'aide.

21. Dans une résolution adoptée le 5 juin 2007, la Commission de la Coopération au Développement du Parlement européen, à l'instar de bon nombre d'ONG, incite les Etats membres à augmenter leurs budgets de coopération sans "gonfler" leurs chiffres avec les montants d'annulation de dettes. Dettes que, de toute manière, nombre de pays pauvres ne remboursent plus ou à peine et dont, par conséquent, une annulation ne leur procure pas nécessairement plus de moyens. Dès lors, les parlementaires européens plaident pour la non-comptabilisation de ces "opérations d'écriture". Ceci permettra notamment d'obtenir une image plus claire de l'aide à l'Afrique subsaharienne, où les Objectifs du Millénaire sont loin d'être réalisés et où l'aide – annulations de dette déduites – stagne.

22. Au niveau national, les parlements des pays bailleurs devraient inciter leurs gouvernements respectifs à ne plus comptabiliser les annulations de dette dans les chiffres officiels de l'APD. Ainsi, le volume d'aide "réelle" augmenterait automatiquement en fonction des objectifs convenus.

23. Les comparaisons de l'APD avec les dépenses militaires sont très instructives. Pour chaque dollar E.-U. investi dans l'aide au développement, dix de plus sont investis dans les budgets de la défense. Aucun des pays du G-7 n'a un rapport de dépenses militaires à l'aide inférieur à 4:1. Dans un monde où les pays riches reconnaissent eux-mêmes que les menaces contre la sécurité sont liées à la pauvreté mondiale, aux inégalités et au manque d'espoir qui frappe de larges portions de la population mondiale, ce rapport de 10:1 des dépenses militaires contre les dépenses d'aide n'a aucun sens<sup>1</sup>.

24. Dans de nombreux pays riches, les priorités budgétaires ne témoignent ni d'un engagement adapté aux OMD, ni d'une réponse cohérente aux défis sécuritaires posés par la pauvreté de masse et les profondes inégalités mondiales. Les disparités entre les budgets consacrés à la défense et ceux consacrés au développement éclairent la question du financement de l'aide sous un autre jour. Si les 118 milliards de dollars E.-U. d'augmentation des dépenses militaires entre 2000 et 2003 avaient été attribués à l'aide au développement, celle-ci représenterait désormais environ 0,7 pour cent du RNB des pays riches.

---

<sup>1</sup> Selon le SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) pour 2006, les dépenses militaires s'élèvent à quelque 900 MIA € contre 87 MIA pour la coopération au développement (DS 12/06/07)

25. Cela ne signifie pas que les forces armées ne pourraient pas, comme dans certains pays, être impliquées dans des projets de coopération au développement. Les militaires sont également appelés à jouer un rôle essentiel dans des initiatives de "peace-building" ou de "peace-keeping", qui sont parfois un préalable indispensable au développement d'un pays ou d'une région. L'insécurité et l'instabilité dans les pays en conflit ou au sortir d'un conflit peuvent rendre les efforts de développement à long terme extrêmement difficiles. Réciproquement, si les OMD ne sont pas atteints, le risque d'instabilité et de conflit s'en verra accru. Cependant, malgré un consensus technique qui veut que développement et sécurité soient interdépendants, l'action internationale est bien trop souvent menée comme s'ils étaient indépendants l'un de l'autre.

26. Selon l'ONG britannique "Action Aid", un quart (25 pour cent) de l'aide émanant des pays bailleurs profite aux consultants ou experts de ces pays mêmes – qui gagnent des honoraires exorbitants et dont les rapports ne contribueraient pas à une diminution de la pauvreté sur le terrain. Dans la mesure du possible, la coopération doit faire appel à des consultants et des experts locaux, qui coûtent en général beaucoup moins cher.

27. Sur le plan qualitatif, la coopération internationale au service du développement s'est nettement plus focalisée sur les Etats et les populations les plus pauvres, comme en témoigne en partie le fait que l'APD destinée aux pays les moins avancés a plus que doublé entre 2000 et 2005. Dans le cadre de leurs programmes d'aide, les institutions financières internationales ont davantage ciblé leurs efforts sur la réduction de la pauvreté, et plusieurs gouvernements bailleurs leur ont emboîté le pas. Toutefois, un grand nombre de pauvres vivent dans les pays à revenu intermédiaire. La lutte menée contre la pauvreté à l'échelon mondial ne pourra porter ses fruits que si l'attention accordée aux pays les plus démunis n'empêche pas de régler les problèmes de la pauvreté dans les autres nations en développement, en particulier celles à revenu intermédiaire.

#### **IV. RENFORCER L'EFFICACITE DE L'AIDE**

28. La question de l'efficacité de l'aide doit être au centre des préoccupations. Il est essentiel de conserver le soutien des contribuables dans les pays développés. Il est dès lors indispensable de gérer l'aide au développement d'une manière qui permette d'obtenir des résultats concrets si l'on veut continuer à mobiliser une aide accrue.

29. L'accroissement de l'APD est une condition nécessaire, mais non suffisante à la réalisation des OMD. L'augmentation de l'aide financière au développement ne portera ses fruits qu'à deux conditions : que les pays bénéficiaires appliquent les principes de la bonne gouvernance et qu'ils créent un climat propice au développement de l'esprit d'entreprise et des investissements privés, principaux moteurs de toute croissance économique.

30. Dans son rapport sans précédent de 1998, *Assessing Aid: what works, what does not and why*, la Banque mondiale a cherché à comprendre quand l'aide fonctionnait et quand elle ne fonctionnait pas, de manière à pouvoir tirer les leçons qui s'imposent pour la rendre plus efficace. L'un des principaux constats de ce rapport est que l'aide repose à la fois sur l'argent et sur les idées. L'argent joue un rôle important, mais uniquement si les pays sont dotés d'institutions et de stratégies politiques et économiques valables. En d'autres termes, état de droit et bonne gouvernance sont fondamentaux pour le développement.

31. La construction d'Etats plus efficaces est donc bien un préalable à la croissance économique et au progrès social. La mauvaise gouvernance, la corruption, des institutions démocratiques faibles sont des obstacles majeurs à la réalisation des OMD dans de trop

nombreux pays. Le renforcement des institutions publiques et l'éradication de la corruption active et passive, tant à l'échelle internationale, nationale et locale, ainsi que dans les entreprises privées, améliorerait substantiellement les perspectives de croissance dans les pays en voie de développement.

32. La bonne gouvernance comprend un volet important de lutte contre la corruption. Elle requiert des mesures tant de la part des pays développés et émergents que des pays "bénéficiaires" de l'APD.

- Les gouvernements des pays bénéficiaires doivent notamment améliorer la transparence et le contrôle de leurs marchés publics et de leurs flux financiers, renforcer l'indépendance et les moyens d'action de l'appareil judiciaire, augmenter les sanctions en cas d'infraction.
- Les gouvernements des pays développés et émergents doivent lutter contre les mécanismes de corruption (il n'y a pas de corrompu sans corrupteur). Ils doivent faciliter la restitution d'avoirs d'origine illicite aux pays concernés.
- La communauté internationale doit renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent d'origine illégale, notamment dans les "paradis fiscaux".

33. Par ailleurs, tout développement durable et l'éradication de la pauvreté reposent nécessairement sur la croissance économique des pays en développement. Elle requiert un climat favorable à l'esprit d'entreprise, aux investissements privés et aux échanges commerciaux nationaux et internationaux. A cette fin, les gouvernements concernés doivent mettre en place un cadre légal et une politique macro-économique garantissant la stabilité et la sécurité juridique requises pour asseoir la confiance des investisseurs nationaux et étrangers.

34. Malgré des progrès récents dans l'amélioration des moyens de subsistance de millions de pauvres dans les pays en développement, l'élimination de la pauvreté demeure une tâche ardue, y compris dans les pays qui ont une croissance soutenue. Etant entendu que la croissance économique est une condition nécessaire mais pas suffisante de l'élimination de la pauvreté, des politiques en faveur des pauvres sont indispensables pour permettre une répartition appropriée du revenu. Les parlements des pays bénéficiaires devraient jouer un grand rôle dans l'élaboration de ces politiques et s'assurer que l'aide et la croissance économique contribuent effectivement à la réalisation des OMD.

35. Les Etats dits "fragiles" méritent une approche *sui generis* parce qu'ils comptent une grande proportion de pauvres. Les indicateurs des ODM démontrent que la situation ne s'y améliore pas, voire s'y aggrave et que ces pays risquent de ne pas pouvoir satisfaire aux conditions d'appropriation et de gouvernance. Dans ces pays, un pourcentage minimal donné de l'aide devrait chaque année être affecté au renforcement des institutions parlementaires et des administrations chargées d'assumer les fonctions régaliennes de l'Etat.

36. En ce qui concerne le contrôle de la qualité de l'aide, que ce soit pour se conformer à des règles comptables ou pour s'assurer que les ressources sont dûment affectées ou que l'aide produit les effets escomptés, il ne faut pas perdre de vue que tous les résultats en matière de développement ne prennent pas forcément la forme de progrès sociaux mesurables à tout moment.

37. La supervision et le contrôle de la qualité de l'aide ne sont pas la prérogative des seules institutions de l'administration centrale. S'il est vrai que des entités reconnues telles que les commissions parlementaires, les vérificateurs généraux et les bureaux d'audit nationaux doivent jouer un rôle important dans l'évaluation de la qualité de l'aide, les collectivités locales doivent aussi faire partie du mécanisme de contrôle. De surcroît, les organisations de la société civile

doivent venir compléter le tableau en jouant le rôle de contrôleurs locaux. En somme, le contrôle de la qualité de l'aide doit être considéré comme un processus auquel toutes les parties prenantes seraient associées.

38. D'une manière plus générale, les organisations internationales de développement, en particulier celles de la famille des Nations Unies (comme le PNUD, l'UNICEF, la FAO, etc.) sont très bien équipées pour prendre la tête de la lutte contre la pauvreté. Il est souhaitable que les gouvernements et les parlements nationaux participent activement aux travaux des organisations multilatérales qui œuvrent dans le domaine du développement, ainsi qu'au programme de travail international en faveur du développement discuté et décidé au sein d'instances multilatérales.

39. Dans le nouveau schéma d'aide qui a vu le jour à la fin des années 1990, les DSRP (documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté) jouent un rôle central. Ils sont élaborés par les gouvernements dans les pays à faible revenu, selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque mondiale. Le DSRP décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes. Ces stratégies assurent un lien essentiel entre les actions des autorités nationales, le concours des bailleurs de fonds et les résultats requis pour atteindre les OMD visant à réduire de moitié la pauvreté entre 1990 et 2015.

40. Selon le FMI, cinq grands principes régissent le dispositif des DSRP. Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être :

- pilotées par les pays et aptes à favoriser l'internalisation des stratégies grâce à une large participation de la société civile;
- axées sur les résultats et les mesures susceptibles d'avoir un effet bénéfique sur les pauvres;
- globales, dans la mesure où elles reconnaissent la nature multidimensionnelle de la pauvreté;
- orientées sur le partenariat via la participation concertée des partenaires du développement (gouvernement, parties prenantes au niveau national et bailleurs de fonds extérieurs); et
- inscrites dans une optique à long terme de recul de la pauvreté.

41. Partant de la Déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide, tenu à Rome (en février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004), plus de cent ministres de pays industrialisés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, ont adopté la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

42. Ils ont reconnu que, si le développement suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources, une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. Cela importera d'autant plus si les initiatives actuelles et à venir conduisent à d'autres augmentations significatives de l'aide. Depuis son adoption en mars 2005, la grande majorité des bailleurs a souscrit aux principes de la Déclaration de Paris.



43. La Déclaration s'appuie sur cinq principes directeurs :
- i) Appropriation : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise de leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.
  - ii) Alignement : les bailleurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.
  - iii) Harmonisation : les actions des bailleurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective.
  - iv) Gestion axée sur les résultats : gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats.
  - v) Responsabilité mutuelle : les bailleurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

44. La première phase de suivi de la Déclaration de Paris a montré qu'il restait beaucoup à faire pour améliorer l'impact de l'aide sur le développement et remplir les objectifs définis dans cette déclaration pour 2010. Par exemple, bon nombre de pays partenaires se disent préoccupés par la lenteur avec laquelle les pratiques des donateurs évoluent. Ils voient là un manque cruel d'adéquation entre les politiques définies au Siège des institutions et les pratiques suivies dans les pays, comme l'atteste le fait que la coopération technique demeure pilotée par les donateurs et l'absence de progrès visibles en ce qui concerne le déliement de l'aide.

45. Dans les pays bénéficiaires, ce suivi a donné lieu à de vives préoccupations quant au coût élevé de l'acheminement et de la gestion de l'aide. En 2005, les 34 pays couverts par l'étude ont accueilli plus de 10 507 missions envoyées par les donateurs, soit plus d'une par jour ouvrable. Même ceux qui avaient expressément demandé des "périodes de répit" pour avancer dans leurs travaux quotidiens n'ont pas toujours été épargnés. Le volume de l'aide allant en augmentant et de nouveaux donateurs (donateurs émergents) entrant dans le domaine du développement, on peut s'attendre à ce que les coûts de transaction pour les pays partenaires augmentent considérablement et nuisent à l'efficacité de l'aide.

46. A l'issue du Sommet mondial de 2005, il a été demandé au Conseil économique et social de l'ONU de créer un Forum pour la coopération en matière de développement qui se réunirait tous les deux ans. Prenant sa source dans le partenariat mondial en faveur du développement établi conformément au Consensus de Monterrey, le Plan de mise en œuvre de Johannesburg et la Déclaration du Millénaire, ce Forum travaillera à améliorer la mise en œuvre des objectifs de développement convenus au plan international et favorisera le dialogue de manière à trouver des solutions concrètes dans ce sens.

47. En rassemblant tous les acteurs pertinents de la coopération en matière de développement (y compris des représentants des parlements nationaux), le Forum pourrait devenir un cadre privilégié pour débattre des principales tendances et difficultés pour renforcer la cohérence et l'efficacité de la coopération mondiale en matière de développement. Cela signifie notamment qu'il facilitera la coordination des activités de divers partenaires du développement et contribuera à aligner les processus nationaux de développement et le programme international de développement. La première réunion du Forum s'est tenue à Genève, le 5 juillet 2007. Dans la mesure où les Nations Unies s'intéressent elles-mêmes à la cohérence de l'ensemble du système, elles semblent constituer une instance politiquement neutre et adéquate pour examiner et orienter la coopération en matière de développement.

48. Par ailleurs, il convient d'insister sur la distinction entre efficacité du développement et efficacité de l'aide, car l'aide au développement ne représente qu'une partie du financement global du développement dans un pays donné. L'expérience d'un certain nombre de pays qui consiste à mobiliser des ressources au profit du développement, par le biais du commerce, de l'investissement et des entreprises et ainsi à ne pas dépendre de l'aide, est porteuse d'enseignements importants.

49. La pratique qui compromet probablement le plus l'efficacité de l'aide est celle appelée "aide liée" – ou l'association des transferts budgétaires et de l'aide technique à l'achat de services et de biens dans le pays donateur. Les pays partenaires sont perdants à plusieurs niveaux lorsque l'aide est liée. L'absence de passations de marchés libres signifie qu'ils n'ont pas le droit d'obtenir les mêmes biens et services à un prix plus avantageux ailleurs. L'aide liée peut causer le transfert de produits, de services et de technologies inadaptés. Les comparaisons entre les prix d'achat ont révélé que l'aide liée réduisait la valeur de l'aide de 11 pour cent à 30 pour cent. L'aide alimentaire liée coûte en moyenne 40 pour cent de plus que les transactions sur le marché libre.

50. La liaison de l'aide diminue non seulement la valeur d'une ressource désespérément manquante dans la lutte contre la pauvreté, mais elle est de surcroît incompatible avec d'autres objectifs fixés par les donateurs. Elle entrave le développement de l'appropriation nationale. Les politiques et mécanismes en matière d'achats associés à l'aide liée dans les pays bailleurs souffrent d'un manque de transparence permettant bien des abus. Paradoxalement, l'aide liée apporte une forme de soutien à l'industrie des bailleurs qu'ils condamnent lorsqu'elle est pratiquée par les pays bénéficiaires. L'aide liée équivaut donc à une utilisation inefficace de l'argent des contribuables des bailleurs d'APD. Depuis sa création, le CAD (OCDE) appelle à délier l'aide et le niveau de déliement varie fort entre ses membres.

51. Le Ghana accueillera, *début septembre 2008*, le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui consistera à examiner les progrès accomplis depuis l'adoption de la Déclaration de Paris, il y a deux ans. Il est essentiel que les acteurs du développement renforcent leur action pour obtenir des progrès tangibles, qui consisteront non seulement à améliorer la performance de l'aide, mais plus important encore, à apporter la preuve des résultats en matière de développement. S'il y a un critère qui permet de juger de l'efficacité de l'aide, c'est l'amélioration de la vie des gens.

## **V. RENFORCER LE ROLE DES PARLEMENTS DANS LA REALISATION DES OMD**

52. La responsabilité première du développement incombe d'abord aux pays en développement. A eux d'identifier les besoins les plus pressants, de définir leurs priorités, d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques nationales pour l'éradication de la pauvreté et de la faim.

53. Toute "architecture de l'aide" exige des mécanismes propres à assurer la transparence et le contrôle. Les parlements ont un rôle fondamental à jouer à cet égard, nonobstant le rôle crucial de la société civile et des médias indépendants. Ces cinq dernières années, de nombreuses voix se sont élevées pour appeler à une plus grande implication des parlements.

54. Dans le cadre de leurs activités visant à améliorer la gouvernance dans les pays en développement, les donateurs ont tendance à travailler en priorité avec l'Exécutif ou avec les organisations de la société civile. Néanmoins, les choses commencent à changer car les donateurs sont de plus en plus conscients que les parlements – et autres composantes de l'Etat,

telles que le système judiciaire – peuvent avoir un rôle important à jouer pour assurer la bonne gouvernance qui contribue efficacement à la fois à éliminer la pauvreté et à renforcer la démocratie.

55. Les parlements sont une composante essentielle des systèmes de gouvernance nationale. Leurs fonctions principales sont l'adoption de lois, le contrôle et la représentation. En s'acquittant de ces fonctions avec efficacité, les parlements peuvent contribuer à développer les caractéristiques d'une bonne gouvernance, à savoir : compétence, transparence et réactivité de l'Etat.

56. Dans la pratique, il faut que les parlements de nombreux pays en développement se montrent plus efficaces. Le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2005 (CEA) indique que : "S'agissant de l'adoption des lois, de l'examen des questions nationales, du contrôle de l'action gouvernementale et, en général, de la promotion du bien-être de la population, ces devoirs et obligations sont rarement assumés de manière efficace et concrète dans bon nombre de parlements africains".

57. Diverses raisons expliquent que les parlements ne remplissent pas bien leur rôle. Souvent, les parlementaires n'ont pas les connaissances ou les compétences nécessaires pour remplir leur fonction de manière efficace, ils sont plus soucieux de ne pas perdre leur siège que de demander des comptes à l'Exécutif, ou – s'ils s'efforcent effectivement d'obtenir des comptes de l'Exécutif – ils risquent de perdre rapidement leur siège. En outre, les parlements eux-mêmes n'ont pas les moyens institutionnels, administratifs et législatifs, ni les ressources dont ils ont besoin. Globalement, les parlements n'ont pas suffisamment d'argent pour être efficaces.

58. Un grand nombre d'organisations participent au renforcement des institutions parlementaires. Hormis l'UIP, qui a pour particularité d'être l'émanation directe des parlements, elles vont des donateurs bilatéraux aux organisations multilatérales, au nombre desquelles figurent le PNUD et la Banque mondiale, en passant par les fondations des partis politiques, comme le National Democratic Institute, et par toute une série de groupes de réflexion d'organismes de renforcement des capacités, d'organisations à but non lucratif et d'organisations du secteur privé.

59. L'appel à une plus grande implication des parlementaires a donné lieu, entre autres, à des actions du type ateliers destinés aux parlementaires sur le mécanisme DSRP, à la publication de guides et instruments analogues sur le mécanisme DSRP, à la constitution de réseaux parlementaires, etc.

60. Il est évident cependant que, si l'objectif est véritablement de faire participer les parlements au mécanisme DSRP, l'action ne devra pas se limiter à faire de la sensibilisation et de la formation individuelle ou à entretenir des réseaux de relations, mais suppose aussi de continuer à intégrer plus largement le mécanisme DSRP dans la vie politique interne, ce qui inclut le parlement, ainsi que de mettre plus nettement l'accent sur le renforcement des capacités des parlements et des parlementaires.

61. Si l'on veut que les parlements soient capables sur le plan institutionnel, d'œuvrer plus efficacement à l'élimination de la pauvreté – en particulier, de contrôler les dépenses du gouvernement imputées sur les économies réalisées dans le cadre de l'allégement de la dette ou grâce à un appui budgétaire direct, il importe que les donateurs renforcent leur appui institutionnel aux parlements afin de s'assurer qu'ils ont les capacités institutionnelles spécifiques nécessaires pour s'acquitter de cette responsabilité avec efficacité. Qui plus est, les parlements pourraient s'appuyer sur une Cour des comptes indépendante et efficace pour contrôler le processus budgétaire.

62. L'importance d'un véritable examen financier devrait s'accroître en ce sens que les donateurs ont de moins en moins tendance à assortir l'orientation du budget ou l'appui sectoriel de conditions. Pour être efficace et afin d'atténuer les risques fiduciaires, ce mode de fonctionnement demande de solides institutions de contrôle à l'échelon national. Pour ce faire, le rôle des parlementaires en matière d'examen financier est primordial.

63. L'examen et le contrôle financier par le pouvoir législatif s'appliquent à toutes les phases du processus budgétaire, élaboration, adoption, exécution et vérification. Traditionnellement, le Législatif se focalise principalement sur l'adoption du budget et sur l'examen a posteriori des résultats de l'audit. Toutefois, pour être pleinement efficace, cet examen doit être continu. Les parlementaires pourraient s'intéresser de plus près à la phase d'élaboration en débattant formellement des priorités à moyen terme et ils devraient en outre suivre de près les informations publiées en cours d'année quant à l'exécution du budget. Pour être à même de faire un examen financier efficace, il est indispensable que le corps législatif dispose d'informations exhaustives, exactes, appropriées et opportunes tout au long du cycle budgétaire.

64. Le Parlement doit également demander au Gouvernement d'élaborer et de lui soumettre des projets de loi de nature à renforcer les institutions démocratiques, l'efficacité des départements d'autorité de l'Etat, l'indépendance et le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire ainsi que la lutte contre la corruption. En cas de carence du Gouvernement, le Parlement doit faire usage de son droit d'initiative législative.

65. Les organisations interparlementaires offrent un cadre favorable pour mobiliser des fonds au profit du développement et confronter les expériences entre les différentes cultures politiques, au vu de la coopération entre les pays bénéficiaires, et en créer de nouvelles. Le Parlement panafricain a ainsi été spécialement créé en 2004 pour veiller à ce que les Etats tiennent leurs promesses en matière de développement. Les parlements doivent utiliser pleinement cet outil.

66. Il faut en outre que les parlements entreprennent de clarifier et d'évaluer les mécanismes de suivi des initiatives en cours, en particulier dans le cadre des mécanismes d'examen par les pairs, de manière à renforcer la gouvernance et la lutte contre la corruption, ainsi que de créer un réseau d'échange d'informations sur les différents types de corruption et sur les meilleures stratégies pour les combattre. Les donateurs doivent encourager la coopération dite "sud-sud".

67. Les parlements des pays "bailleurs" et "bénéficiaires" doivent dialoguer entre eux sur base bilatérale ainsi que multilatérale, notamment en ce qui concerne le suivi et le contrôle de la quantité et la qualité de l'aide ainsi que de son efficacité sur le terrain. Cela peut se faire lors de séminaires et de visites sur place ou encore par la création de bases de données adaptées.

68. Les parlements régionaux aussi bien au "nord" qu'au "sud", ont un rôle très important à jouer, comme des forums où toutes ces expériences peuvent être partagées et devraient devenir le moteur du mouvement pour rendre l'aide plus efficace dans le cadre des stratégies nationales de développement.

69. L'Union interparlementaire doit collaborer avec les services spécialisés de l'ONU, notamment le PNUD, ainsi qu'avec tout autre bailleur de fonds multilatéral ou bilatéral souhaitant renforcer les institutions parlementaires de pays bénéficiaires de l'APD et ce particulièrement dans les pays fragiles et/ou sortant d'un conflit.