



COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT
(Comité ministériel conjoint
des
Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds
sur le
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



DC2004-0012
28 septembre 2004

EFFICACITÉ DE L'AIDE ET MODALITÉS DE FINANCEMENT

Vous trouverez ci-joint un document intitulé « Efficacité de l'aide et modalités de financement » préparé par les services du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale en vue de la réunion du Comité du développement prévue pour le 2 octobre 2004. L'examen de ce document est prévu au point I de l'ordre du jour provisoire.

* * *

EFFICACITÉ DE L'AIDE ET MODALITÉS DE FINANCEMENT

I. Contexte

1. La présente étude a été préparée en réponse à la demande formulée conjointement par le Comité du développement et le Comité monétaire et financier international, lesquels ont appelé la Banque et le FMI à entreprendre un examen approfondi de l'efficacité de l'aide, de la capacité d'absorption et des mécanismes de mesure axés sur les résultats. Les Comités ont par ailleurs invité les deux institutions à évaluer les avantages des diverses options de mobilisation des ressources financières qui sont nécessaires, à moyen terme, pour accomplir des progrès en direction des objectifs de développement du Millénaire (ODM). Cette étude s'inscrit dans la suite de précédents rapports intitulés *Apporter aux pays appliquant de bonnes politiques un financement suffisant et adapté* (automne 2003) et *Modalités de financement en vue de la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire* (printemps 2004), et il s'inspire d'un document plus long élaboré par les services de la Banque, en collaboration avec ceux du FMI¹.

2. Au cours de l'année écoulée, plusieurs événements ont influé sur le programme d'action sur l'aide. Il s'agit notamment i) des travaux du Groupe de travail OCDE/CAD sur l'efficacité de l'aide et de ceux du Groupe de travail sur l'harmonisation et l'alignement ; ii) de la table ronde sur le thème *Pour mieux suivre, mesurer et gérer les résultats du développement*, tenue à Marrakech ; iii) des groupes de travail créés par le Projet du Millénaire de l'ONU ; iv) d'une conférence organisée à Paris sur le financement du développement au niveau ministériel ; v) de la conférence de Shanghai sur l'extrapolation à grande échelle de la réduction de la pauvreté ; et vi) des discussions sur les propositions relatives aux moyens novateurs de financer le développement, telles que menées lors du sommet des dirigeants du monde sur l'action contre la faim et la pauvreté (*World leaders summit on action against hunger and poverty*), lequel a été organisé sous l'égide de l'ONU et à l'initiative du Brésil, du Chili, de la France et de l'Espagne, et a connu la participation de plus de 50 chefs d'État et de gouvernement.

II. Le besoin d'augmentation de l'aide et son rôle dans le processus de développement

3. Cette étude part du principe que **des flux d'aide adéquats, prévisibles et plus efficaces sont essentiels pour atteindre les ODM à l'horizon 2015**. Ce principe est étayé par d'importants travaux réalisés par la Banque mondiale, les Nations Unies et la société civile. Si l'épargne intérieure, les recettes publiques et l'investissement direct étranger constituent les principales sources de financement du développement, la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire passe par une importante extrapolation à grande échelle de la fourniture de biens et de services financés à même les fonds publics. La plupart des pays en développement n'étant pas en mesure de mobiliser un financement à la hauteur des dépenses nécessaires, l'aide publique au développement (APD) s'avère nécessaire. Selon les études

¹ Efficacité de l'aide et modalités de financement (*Aid Effectiveness and Financing Modalities*), 3 septembre 2004, SecM2004-0407

publiées à ce sujet, l'aide peut contribuer efficacement à renforcer la capacité des pouvoirs publics d'engager les dépenses de développement nécessaires, à condition que des cadres de politiques rationnelles soient mis en place. L'augmentation des flux d'aide n'est cependant pas une panacée. Au contraire, l'accroissement de l'aide peut en soi-même provoquer une distorsion des incitations, par exemple en entamant la détermination des autorités à mobiliser et à mieux gérer les ressources publiques intérieures, ou en affaiblissant les mesures d'encouragement de l'épargne et de l'investissement intérieurs. L'accroissement des flux devrait donc être subordonné à une amélioration permanente de la performance du pays et au renforcement de la gouvernance.

4. **Pour s'attaquer au problème de développement international, il faut des actions concertées sur plusieurs fronts, au-delà d'une plus grande mobilisation de l'aide.** En premier lieu, les pays en développement doivent poursuivre vigoureusement les réformes visant à améliorer le climat de l'investissement privé — intérieur et étranger. En même temps, les autorités doivent extrapoler à grande échelle l'investissement dans l'infrastructure, renforcer la gestion des ressources publiques, améliorer l'efficacité de la prestation des services, et consolider la gouvernance à tous les niveaux. Il est tout aussi important que les pays en développement consentent des efforts pour élargir l'accès à leurs marchés, pour améliorer le mode de fourniture de l'aide — notamment en rendant celle-ci plus prévisible — et pour renforcer la complémentarité entre l'aide et les autres formes de soutien, comme le renforcement des capacités.

III. Un cadre plus solide pour l'efficacité de l'aide

5. **Un nouveau cadre d'aide prend forme, qui tient compte des facteurs ci-après afin de rendre l'aide plus efficace. Le premier élément de ce cadre est l'amélioration de l'environnement des politiques publiques dans les pays en développement.** La croissance économique réelle s'est accélérée dans nombre de pays en développement depuis les années 90, cette situation résultant de l'application de politiques macroéconomiques plus solides et d'une meilleure gestion des ressources publiques. L'on a par ailleurs assisté à un renforcement global de la performance des pays sur le plan institutionnel et des politiques, telle que mesurée par l'évaluation de la politique et des institutions nationales effectuée par la Banque mondiale, et par des indices similaires de performance économique et institutionnelle².

6. **Grâce au cadre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), les stratégies de développement des pays visent de plus en plus à faire reculer la pauvreté.** Bien qu'il soit loin d'avoir atteint son but, cet effort a modifié de façon remarquable le cadre de l'aide en ciblant mieux la priorité accordée par les gouvernements et leurs partenaires extérieurs aux politiques qui sont essentielles pour accomplir des progrès en direction des ODM, même si les politiques de stimulation de la croissance méritent plus d'attention.

7. **L'aide est de plus en plus destinée aux pays pauvres et à ceux qui affichent une bonne performance.** Pour les pays ayant une meilleure performance, les bailleurs de fonds déploient un effort concerté pour adapter et lier leur soutien à la stratégie de réduction de la

² Exemples : Heritage Foundation/Wall Street Journal Index of Economic Freedom ; International Country Risk Guide ; et Economist Intelligence Country Risk Service.

pauvreté grâce à un resserrement de la coordination de l'appui au budget et des projets d'aide sectoriels. L'augmentation des affectations basées sur la performance pose toutefois de plus grands problèmes pour les pays à faible revenu en difficulté (LICUS), lesquels, exception faite des pays sortant d'un conflit, ont reçu moins d'aide (tant en chiffres absolus que par habitant) que les pays à faible revenu, et cela même lorsqu'on tient compte du niveau de revenu, de la taille de la population et de la qualité de l'environnement institutionnel et de la politique. L'aide aux LICUS est en outre deux fois plus volatile que celle accordée à d'autres pays à faible revenu.

8. **Les pratiques de gestion et de mise en œuvre de l'aide ont changé et tendent désormais vers un alignement plus ferme sur les politiques et les programmes des pays, une plus grande harmonisation et une plus forte orientation sur les résultats.** Il y a convergence des approches des pays et des organismes de développement partenaires sur les principes de base et la priorité aux résultats dans les programmes d'action. De même, au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, un vaste effort d'envergure mondiale est en cours pour stimuler la coopération entre les banques multilatérales de développement (BMD) et les bailleurs de fonds. Cette coopération porte notamment sur des engagements à adapter l'aide aux stratégies des pays et à harmoniser les politiques, les procédures et les pratiques des bailleurs de fonds. Près de 60 pays partenaires et au moins 40 organismes d'aide bilatérale et d'institutions multilatérales sont engagés dans ces efforts.

9. **Même si des progrès remarquables ont été accomplis, beaucoup reste à faire.** Les évaluations effectuées par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale montrent, preuve à l'appui, la lenteur des progrès réalisés par les bailleurs de fonds en vue d'améliorer leurs pratiques en matière d'aide. Un large fossé continue d'exister entre les déclarations des bailleurs de fonds sur la nécessité d'améliorer la fourniture de l'aide et les mesures qu'ils prennent pour mettre en œuvre les ententes conclues dans ce sens. Le deuxième Forum de haut niveau, prévu pour début mars 2005 à Paris, offre une importante occasion pour améliorer l'appui politique à l'accélération de la mise en œuvre.

IV. Capacité d'absorption

10. **L'accroissement de l'aide ne sera efficace que s'il existe une capacité adéquate d'absorption ou si une telle capacité peut être acquise parallèlement à l'augmentation des flux d'aide.** La capacité d'absorption est un concept complexe et dynamique, au sujet duquel il reste encore beaucoup à apprendre. À tout point de la chaîne de transfert des ressources, de nombreux facteurs risquent de restreindre l'utilisation efficace de l'aide : des obstacles peuvent surgir en raison de l'impact macroéconomique des flux d'aide, dans l'enveloppe destinée à couvrir les dépenses, ou dans la prestation des services au niveau local. Par ailleurs, la capacité d'absorption varie considérablement d'un secteur à l'autre, entraînant des conséquences pour les modalités de financement et la concentration de l'aide en début de période. Certains projets d'infrastructure — la production énergétique par exemple — ont un contenu à fort taux d'importation, ce qui les rend plus prompts à étendre l'approvisionnement sans avoir eu à confronter de graves problèmes de capacité d'absorption. En revanche, il risque d'être moins possible de recourir à la concentration pour étendre rapidement la prestation des services de santé, pour lesquels les normes de service et les conditions liées à la qualification de la main-

d'œuvre peuvent faire en sorte que les obstacles relatifs au capital humain soient un facteur plus limitatif.

11. **Pour nombre de pays, la capacité d'absorption ne pose pas de grave problème, tandis que pour d'autres, elle constitue une importante entrave à l'efficacité de l'aide.** Des études approfondies sur les conditions prévalant dans les pays (comme les 18 études préliminaires réalisées dans le cadre du rapport 2003 du Comité du développement) confirment qu'à l'heure actuelle, de nombreux pays sont bien placés pour gérer le doublement de l'aide sans se heurter à de graves problèmes de capacité. Cela étant, il est peu sûr que le surcroît de l'aide peut être utilisé efficacement dans les pays dont les indicateurs institutionnels et de gouvernance sont faibles.

12. **L'identification et la suppression des obstacles limitant la capacité d'absorption passent par la formulation de stratégies propres à chaque pays.** Les obstacles macroéconomiques potentiels doivent être définis dans le cadre de la mise au point du programme global d'aide à moyen terme. Il est nécessaire de déployer des efforts pour assurer la durabilité des comptes fiscaux et extérieurs, et pour réduire au minimum les risques d'érosion de la compétitivité économique. Les obstacles institutionnels et de gouvernance, notamment des pratiques de gestion des dépenses publiques laissant à désirer ou la corruption, doivent être éliminés en renforçant les institutions et en instaurant une plus grande responsabilisation sur le plan politique ; l'on doit engager ces efforts assez tôt, leur mise en place pouvant prendre du temps. Les obstacles liés au manque d'infrastructures physiques et de main-d'œuvre qualifiée ont également une incidence majeure sur le rythme d'expansion de la prestation des services. L'importation des compétences rares peut permettre de combler temporairement le déficit, mais à long terme, il est indispensable de renforcer les compétences sur le terrain (par exemple en créant des programmes novateurs de formation) et d'adopter des mesures permettant de retenir le personnel qualifié. Il est en outre crucial de supprimer les obstacles sociaux et culturels pour assurer une mise en œuvre efficace du programme, pour ce qui est tout particulièrement des interventions axées sur les collectivités.

13. **La nécessité de renforcer la capacité d'absorption ne devrait pas, toutefois, servir de prétexte pour retarder la mobilisation de l'aide.** Les efforts pour augmenter l'aide peuvent se déployer parallèlement à ceux visant à traiter le problème de l'efficacité de l'aide en consolidant les cadres des politiques, en renforçant les capacités institutionnelles, en faisant appel au secteur privé et aux ONG, en identifiant des modes novateurs de prestation des services, et en améliorant le suivi et l'évaluation afin de tirer des enseignements de l'expérience internationale.

V. Besoins et mécanismes de financement

14. **Tenir les engagements à fournir de l'aide. À Monterrey, les bailleurs de fonds avaient convenu de déployer des efforts concrets pour porter le niveau d'aide publique au développement (APD) à 0,7 % du revenu national brut (RNB).** Si depuis Monterrey l'APD s'est effectivement accrue, seule une faible proportion du surcroît de cette aide est allée aux pays pauvres appliquant de saines politiques et ayant de grands besoins de financement en

matière d'ODM, cet état de choses s'expliquant par la prépondérance des facteurs stratégiques, de l'allègement de la dette et de dons³ de coopération technique plus importants.

15. **Afin d'assurer la disponibilité d'une aide accrue là où elle est nécessaire, l'approche la plus simple consisterait, pour les pays bailleurs de fonds, à accroître leur budget d'aide.** Cinq pays ont établi un calendrier précis pour atteindre la cible de 0,7 % (Belgique, Finlande, France, Irlande et Royaume-Uni), en plus de ceux qui ont déjà réalisé cet objectif. Si tous les pays du CAD respectaient les engagements pris, le ratio APD/RNB augmenterait de 0,297 % d'ici 2006, et de 0,323 % à l'horizon 2010 (par rapport à 0,22 % en 2001), principalement dans les pays de l'Union européenne.

16. **Au moment où des contraintes d'ordre politique et budgétaire font obstacle à une augmentation substantielle de l'aide, l'on gagnerait à déterminer si les flux d'aide peuvent être suppléés par d'autres mécanismes.** *Des mécanismes de fiscalité mondiale ou de don volontaire* pourraient servir à accroître le flux à long terme des ressources, mais il faudrait un certain temps pour les mettre en place. À court terme, l'aide pourrait être concentrée en début de période afin de combler les besoins immédiats de flux liés aux ODM en créant un dispositif comme celui du *Mécanisme international de financement (IFF)*.

17. **Les mécanismes de fiscalité mondiale ou de don volontaire pourraient accroître les flux d'aide avec le temps.** Les instruments novateurs devraient être évalués selon les principes types de bonne fiscalité, avec quelques autres considérations liées à leur nature internationale. Idéalement, toute fiscalité mondiale de ce genre doit être efficace dans la mesure où elle pourrait corriger les externalités négatives plutôt que d'en créer. Elle devrait recueillir un vaste appui politique et être simple à administrer. Par ailleurs, plus un instrument est efficace, plus les recettes qu'il produit sont importantes et stables, plus son impact est équitable, et plus le nombre total des pays nécessaires pour rendre la taxe viable est faible.

18. **Ces critères comportent d'importantes options, et il n'existe pas de proposition de taxe qui n'accuse de graves lacunes.**

- Une taxe commune sur le carbone est attrayante, car elle pourrait produire des recettes substantielles et corriger d'importantes externalités internationales. Mais depuis le processus de Kyoto, l'on sait combien il est difficile d'appliquer une taxe sur ce modèle, même lorsque les pays conservent les recettes. Compte tenu de l'opposition à une telle taxe, il vaut peut-être mieux de se concentrer sur un nombre des préoccupations restreintes ayant trait à l'environnement ou au « mal public », comme des taxes sur le carburant aviation ou sur la pollution marine.
- Des taxes sur l'utilisation du patrimoine commun — comme le positionnement des satellites — sont en principe attrayantes, mais leur potentiel de génération de recettes est modeste dans un avenir prévisible.

³ Entre 2001 et 2003, l'APD a augmenté en valeur nominale de 16,1 milliards de dollars, passant de 52,3 milliards de dollars en 2001 à 68,4 milliards en in 2003. En tant que pourcentage du RNB, ce chiffre représentait une augmentation de 0,246 % en 2003 — soit un peu plus du tiers du taux cible fixé pour 2006 qui est de 0,3 %. Le Rapport de suivi mondial (*Global Monitoring Report*) servira d'instrument pour surveiller le respect de ces engagements sur l'aide, ainsi que les progrès en ce qui concerne l'efficacité de leur exécution.

- Les taxes dont l'impact sur l'efficacité économique est douteux — comme celles sur les transactions financières ou sur le commerce mondial, voire les suppléments ajoutés aux taxes nationales — devraient être examinées avec prudence, car elles créeraient des effets de distorsion sur l'activité économique et entraveraient le fonctionnement global du régime fiscal.

19. **Les mesures pour accroître les contributions volontaires des particuliers — comme les loteries internationales et les régimes d'obligations à prime — peuvent également constituer des pistes à suivre.** Le don volontaire est par définition équitable, même si certains estiment que les loteries sont une taxe régressive. Des difficultés peuvent cependant surgir, car l'appui politique à une aide au développement financée à partir des taxes pourrait être détourné, et il se peut qu'aucune place ne soit faite aux autres activités financées par des dons privés. Un autre défi consiste à trouver des moyens pour acheminer les nouveaux flux volontaires via les mécanismes de fourniture existants, ou parallèlement à ces derniers.

20. **On pourrait appliquer efficacement la plupart des propositions s'inspirant de ce modèle, sans créer une structure d'administration de la fiscalité mondiale, et bon nombre d'entre elles se passeraient volontiers de la participation de tous les pays développés, mais toutes nécessiteraient du temps pour leur mise en œuvre et se heurteraient à divers degrés d'opposition politique.** Un grand nombre de ces propositions créeraient des incitations pour contrer le comportement non coopératif dans l'application et le recouvrement de la taxe. Certaines d'elles auraient des effets économiques défavorables. Ces difficultés donnent à penser qu'à brève échéance, les recettes provenant de ces sources novatrices ne seront probablement, dans le meilleur des cas, qu'un complément au financement traditionnel du développement.

21. **Quelques-unes des propositions moins ambitieuses — qui améliorent l'efficacité du régime de la fiscalité mondiale — peuvent cependant jouer, à long terme, un rôle utile en permettant de libérer des ressources supplémentaires pour appuyer le développement.** Cela conforte la thèse d'une complémentarité potentielle avec l'IFF, dans la mesure où l'on pourrait commencer à engranger les recettes provenant de la fiscalité mondiale au moment où la période de concentration de l'aide en raison de l'IFF tire à sa fin. Cela étant, il serait peu judicieux de s'appuyer sur l'espoir de recettes futures (très incertaines pour le moment) produites par la fiscalité mondiale pour calmer de légitimes préoccupations au sujet des implications à long terme de la concentration de l'aide en début de période au titre de l'IFF.

22. **Les propositions relatives à la fiscalité mondiale et au don volontaire examinées ici présentent de trop grandes variations pour permettre des généralisations sur la manière dont on pourrait les mettre en place.** Certaines pourraient être appliquées par des groupes de pays membres intéressés. Pour la majorité toutefois, il faut une réflexion collective plus poussée sur le bien-fondé de chaque proposition donnée, et sur la manière dont elle pourrait être mise en œuvre. La Banque et le FMI disposent d'une importante expertise technique à offrir pour analyser des propositions précises et pour déterminer les véhicules permettant d'utiliser le produit de la taxe ou du don à des fins de développement. L'impulsion pour accomplir des progrès supplémentaires doit cependant venir des États membres.

23. *Concentration de l'aide en début de période : le Mécanisme international de financement. Une autre approche de l'accroissement rapide des flux d'aide consisterait, pour les bailleurs de fonds, à avancer certaines augmentations d'aide qu'ils ont annoncées pour plus tard, sur la base de leurs engagements fermes à accroître l'aide dans un délai déterminé.* La concentration des décaissements de l'aide en début de période répond à des besoins immédiats de fonds pour des investissements de développement critiques, et elle peut contribuer à améliorer la prévisibilité des flux d'aide. Si les bailleurs de fonds ont trouvé des moyens pour s'engager à terme sur les flux d'aide, notamment en prenant des engagements pluriannuels au moyen de la reconstitution des guichets concessionnels multilatéraux, l'on a recherché de nouveaux mécanismes pouvant servir à surmonter les obstacles budgétaires actuels.

24. **La proposition la plus détaillée de concentration de l'aide en début de période est l'IFF qui, selon l'évaluation figurant dans l'étude soumise aux réunions du printemps du Comité du développement, semble faisable d'un point de vue technique.** L'IFF s'articule autour de quatre composantes fondamentales, dont chacune comporte des éléments à développer et des problèmes à résoudre :

- ❖ Appui gouvernemental – l'élément moteur de l'IFF est que les bailleurs de fonds s'engagent à fournir une aide supplémentaire à une date ultérieure. Les bailleurs de fonds feraient des promesses juridiquement contraignantes d'augmentation future de leurs engagements au titre de l'aide, sans avoir à effectuer des affectations de fonds ou à prendre des engagements budgétaires dans l'immédiat.
- ❖ Émission d'obligations – un système de trésorerie utiliserait les engagements pris par les bailleurs de fonds comme garantie pour émettre des obligations notées AAA. Ce système, qui n'est autre que l'IFF lui-même, s'appuierait sur les engagements (et non sur du numéraire) des bailleurs de fonds pour garantir les obligations. L'excédent des montants engagés sur les montants empruntés au titre de l'IFF constituerait le renforcement financier nécessaire pour soutenir la notation AAA des obligations IFF.
- ❖ Gouvernance de l'IFF – le produit des émissions d'obligations serait acheminé via les programmes d'aide multilatérale et bilatérale existants. Les affectations s'effectueraient conformément à un cadre d'allocation de l'aide adopté sur la base de la structure de gouvernance de l'IFF.
- ❖ Remboursement des obligations – l'IFF rembourserait les obligations en effectuant des tirages sur les engagements des bailleurs de fonds.

25. **Appui gouvernemental. L'un des facteurs clés qui sous-tendent l'IFF est la nécessité de faire en sorte que les engagements pris par les bailleurs de fonds à l'IFF ne soient pas inscrits au budget actuel mais qu'ils soient juridiquement contraignants et acceptés comme tels par les marchés financiers.** L'IFF ne nécessiterait pas la participation de tous les pays, mais devrait simplement remplir la condition d'indépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds et celle d'une robustesse suffisante pour braver la rude épreuve du marché financier ; la participation de plusieurs bailleurs de fonds — idéalement cinq ou plus — serait requise. L'ampleur et la qualité de la notation des participants, ainsi que la nature des engagements conditionnels que ces derniers prennent vis-à-vis de l'IFF, seront d'une importance critique à la viabilité et à

l'efficacité financière de l'IFF, en ce qui concerne tout particulièrement l'établissement du ratio du financement des émissions possibles d'obligations notées AAA aux engagements sous-jacents des bailleurs de fonds⁴.

26. **Les engagements contractés dans le cadre de l'IFF prendraient fort probablement la forme d'accords bilatéraux conclus entre l'IFF et chaque pays bailleur de fonds.** Les conditions à remplir pour qu'un engagement d'aide ne soit pas pris en compte dans le budget varient d'un pays à l'autre, tout comme l'intérêt suscité par un tel mécanisme. Le traitement budgétaire de ces éléments de passif conditionnels assumés par les bailleurs de fonds dans le cadre de l'IFF devra faire l'objet d'un examen détaillé qui visera à assurer sa compatibilité avec les principes de transparence budgétaire.

27. **Dans ces conditions, les bailleurs de fonds pourraient fournir différents types d'appui, compte tenu de la diversité des situations budgétaires et des structures juridiques.** Parmi les possibilités on pourrait citer : le recours aux contrats exécutoires (dans le cadre desquels un gouvernement bailleur de fonds conclurait avec l'IFF un contrat stipulant les conditions de son appui) ; les garanties gouvernementales (qui engagent dès à présent le bailleur de fonds à effectuer des versements plus tard à l'IFF pour soutenir les engagements liés aux obligations IFF) ; les garanties partielles ou secondaires (permettant de couvrir les autres engagements pris dans le cadre de l'IFF, en convenant d'honorer les engagements liés aux obligations IFF en cas de défaut de paiement ou si les autres bailleurs de fonds ne sont plus tenus de verser une portion de leurs engagements) ; et l'achat par le gouvernement d'obligations de tranche d'appui de l'IFF (où une deuxième tranche des obligations IFF comprendrait un élément de capital qui garantirait la notation AAA de la première tranche, couvrant le risque de non-paiement éventuel de la part des autres bailleurs de fonds). Ces options pourraient offrir aux bailleurs de fonds différentes possibilités d'appui à un IFF, les détails techniques devant faire l'objet de travaux plus poussés.

28. **Émissions d'obligations/système de trésorerie. Pour la deuxième composante, la question principale est de savoir dans quelle mesure l'IFF pourrait, de manière efficace, émettre des obligations AAA.** L'IFF consisterait principalement en un système de trésorerie qui gérerait les engagements et les retraits ; assurerait l'émission et le service des obligations ; traiterait avec les agences de notation, les organismes de réglementation et d'accréditation, les garants d'émission et les agents fiscaux pour maintenir la notation AAA des obligations IFF ; administrerait le flux des emprunts et des remboursements de l'IFF ; effectuerait les décaissements au profit des organismes d'exécution ; surveillerait de près les niveaux des décaissements prévus ; et coordonnerait l'établissement des rapports financiers de l'IFF entre tous les organismes d'exécution. Considéré comme un tout, il s'agit là de fonctions de gestion financière importantes et complexes.

29. Le choix d'une structure appropriée pour l'IFF devrait réduire au minimum les coûts de sa création et de sa gestion, y compris le niveau de ses taux créditeurs prévus et les coûts liés à la gestion de la trésorerie et à l'administration des mouvements de fonds. Ces facteurs donnent à

⁴ L'efficacité de la structure de l'IFF et les risques qui lui sont inhérents se reflètent dans la proportion des fonds avancés, qui est la partie des montants engagés qui pourraient être empruntés et utilisés pour financer le développement. Les mesures prises pour améliorer la proportion des fonds avancés accroîtraient l'efficacité globale de la structure, en soutenant des taux plus élevés de décaissement pour tout montant donné d'engagement.

penser qu'il serait judicieux d'établir un IFF en étroite collaboration avec la Banque mondiale et les autres BMD. Un ou plusieurs établissements financiers internationaux pourraient fournir ces services au système de l'IFF, voire créer une filiale ou une entreprise apparentée juridiquement et financièrement distincte, mais qui ferait appel à leur personnel qualifié et bénéficierait de leur expérience dans le domaine de la gestion financière et des marchés des capitaux.

30. ***Modalités de gouvernance. La contribution de l'IFF l'efficacité globale de l'aide dépendra du mode d'affectation des fonds IFF, lequel est directement tributaire de ses modalités de gouvernance.*** Il est largement admis que l'IFF ne devrait pas être créé comme une organisation internationale distincte et autonome, compte tenu des retards et des complications qui accompagnent inévitablement ce genre de démarche, mais qu'il devrait au contraire s'appuyer sur les institutions existantes. En même temps, les participants à l'IFF prendront les décisions essentielles (telles que celles sur les niveaux de financement, les affectations, les politiques fondamentales et les principes opérationnels) qui revêtent un grand intérêt pour les bénéficiaires et la société civile internationale.

31. **Les décisions essentielles sur les affectations de l'IFF seront un aspect clé de sa contribution à l'efficacité de l'aide.** L'IFF vise à appuyer la prévisibilité de l'aide et doit, par conséquent, être soutenu par des engagements de financement à long terme. Il est destiné à contribuer à la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire, aussi ses fonds doivent-ils être acheminés vers les secteurs où ils peuvent être absorbés et où ils améliorent l'harmonisation et l'alignement. En outre, du moment où le flux des fonds se combine aux flux existants, il doit appuyer l'adhésion du pays, la stabilité macroéconomique et la performance, sans alourdir le fardeau du bénéficiaire, et toutes les conditions imposées par l'IFF devront être compatibles à celles des canaux de prestation existants.

32. **Remboursement des obligations et impact sur les flux d'aide. Il est important que le recours à l'IFF pour concentrer les flux d'aide en début de période ne mène pas à une baisse des flux après 2015.** En raison du coût supplémentaire lié à la création et au fonctionnement de l'IFF, ainsi que de l'intérêt payé sur ses obligations, l'efficacité de l'IFF dépendra non seulement de l'impact sur le terrain de ses fonds, mais aussi de ce qui arrivera lorsque les flux de l'aide publique seront détournés pour rembourser ses obligations. Le renforcement de la capacité d'absorption fait penser que l'extrapolation à grande échelle de l'aide devra se gérer avec prudence — et une fois que les flux d'aide augmenteront, il faudra les maintenir à moyen terme.

33. **Un avantage de la proposition de l'IFF est qu'elle offre une souplesse pour concilier les besoins de décaissement et les échéances de leur paiement par les bailleurs de fonds, afin de les adapter pour appuyer un profil chronologique souhaité de l'APD.** La proposition originale du Royaume-Uni prévoyait une importante augmentation à moyen terme de l'aide, suivie d'une réduction des flux d'aide après 2015. Pour assurer un progrès durable en direction des ODM sur la base de l'utilisation des fonds IFF concentrés en début de période, l'IFF devrait être géré de telle sorte que la concentration des flux futurs d'aide en début de période puisse déboucher sur une augmentation à court terme, puis sur une croissance constante des flux de fonds d'ici 2015 et au-delà.

34. **Si la communauté internationale souhaite donner suite à la proposition de la création de l'IFF, l'étape suivante serait d'arrêter les modalités pratiques de sa mise en œuvre.** Des manières possibles d'appuyer l'IFF, telles que celles suggérées ici, pourraient être développées à l'intention des bailleurs de fonds intéressés. On pourrait approfondir la réflexion sur la création de l'IFF en tant que filiale d'une BMD, ou sur la fourniture de services par les BMD à une IFF, afin de déterminer si les efficiences prévues se matérialiseront. Des propositions précises sur la gouvernance pourraient être étudiées en vue de trouver le juste milieu entre les objectifs visés par son aide et le souci de simplicité, ainsi qu'entre l'efficience et une plus grande participation aux décisions de gouvernance.

35. *Optimiser l'utilisation de l'aide.* **Des mécanismes novateurs pour tirer le meilleur parti de l'aide, comme la combinaison des modalités, peuvent contribuer à créer un plus grand impact pour un niveau donné des flux d'APD.** Le financement du développement, notamment l'aide, provient de diverses sources et est assuré par divers mécanismes. Les flux émanant de chaque source sont assujettis aux priorités et aux pratiques de chaque bailleur de fonds ou institution multilatérale. Les conditions et les niveaux d'aide disponibles ne sont pas cohérents d'un bailleur de fonds à l'autre ou d'un pays bénéficiaire à l'autre — que ce soit en raison d'un effort inégal déployé pour améliorer l'efficacité de l'aide en basant celle-ci sur les niveaux de performance du pays, ou de la mesure dans laquelle l'aide reflète les priorités stratégiques ou autres des bailleurs de fonds. Des efforts pourraient être consentis pour mieux adapter les conditions d'aide — le degré de concessionnalité — aux circonstances propres à chaque pays ou projet. Même si les flux d'aide sont fondés sur des motivations politiques et historiques difficiles à changer, la communauté internationale, dans l'ensemble, dispose d'une grande latitude pour se montrer beaucoup plus systématique dans la manière dont elle amène les différentes sources de financement disponibles à s'adapter à différents pays et projets, afin de produire le maximum d'impact possible du point de vue de la réduction de la pauvreté et de la réalisation des ODM.

36. **Une meilleure mise en commun des différentes sources de financement et l'adaptation de la concessionnalité aux besoins du bénéficiaire peuvent accroître le volume total des financements du développement et permettre de réserver les financements les plus concessionnels aux situations où ils sont le plus nécessaires.** En principe, le système d'aide multilatérale s'apparente à un spectre faisant intervenir différents degrés de concessionnalité qui sont déterminés par le niveau de pauvreté des pays. En fonction de la faiblesse du niveau d'investissement national brut (INB) par habitant, le spectre s'étend des pays à revenu intermédiaire éligibles aux prêts des BMD, aux LICUS et aux pays sortant d'un conflit qui bénéficient de financements et de dons limités très concessionnels, en passant par les pays à financement mixte et les pays exclusivement IDA. En pratique, seule une partie des flux mondiaux d'aide est octroyée expressément sur la base du revenu, quelque 40 % du total des flux de dons et d'APD concessionnels allant au pays à revenu intermédiaire. Par ailleurs, les revenus moyens par habitant des pays ne suffiraient pas en eux-mêmes à déterminer les niveaux appropriés de concessionnalité. Lorsque les pays s'efforcent de faire reculer la pauvreté, leur tâche est compliquée par un éventail de circonstances, dont leurs capacités institutionnelles relatives, les contraintes budgétaires, le degré de vulnérabilité à l'endettement, le progrès en direction des objectifs de développement et des ODM, et l'accès au financement extérieur. Les flux existants, tout particulièrement les dons, pourraient être utilisés plus efficacement pour

mobiliser des niveaux appropriés de financement du développement afin de satisfaire des besoins précis d'un bout à l'autre du spectre des pays en développement.

37. **En ce qui concerne les *pays exclusivement IDA*, les conditions d'aide devraient être examinées soigneusement sous l'angle de leur capacité d'endettement telle que suggérée par les travaux en cours de la Banque et du FMI.** Dans le cadre des négociations sur la 14^e reconstitution des ressources de l'IDA (IDA14), il est proposé de continuer à baser les affectations aux pays sur le système d'allocations axées sur la performance de l'IDA, en rajustement toutefois les conditions de financement à la lumière de l'évaluation du niveau d'endettement tolérable. Le cadre de l'IDA 14 évaluerait les pays en fonction du risque de surendettement et l'éligibilité aux dons serait déterminée en conséquence.

38. **Les *pays à financement mixte* qui sont éligibles aux crédits concessionnels de l'IDA et aux prêts ordinaires de la Banque peuvent bénéficier d'une augmentation des financements non concessionnels et concessionnels.** Le financement non concessionnel supplémentaire pourrait être une mesure utile pour encourager les investissements liés aux ODM, et pour ce qui est des pays ayant atteint leur limite d'emprunt, les bailleurs de fonds pourraient offrir des garanties partielles propres à chacun d'eux, ce qui serait un moyen peu coûteux d'encourager des flux supplémentaires. Dans les autres cas, la combinaison du financement bilatéral concessionnel et du financement non concessionnel supplémentaire provenant des BMD pourrait être un moyen d'intensifier davantage les efforts pour aider ces pays à accomplir des progrès en direction des ODM, ou à s'attaquer à des poches précises de pauvreté.

39. **La collaboration entre les BMD et les bailleurs de fonds bilatéraux pourrait mener à l'adoption d'une approche plus systématique de la satisfaction des divers besoins des pays ni BIRD ni IDA.** Il s'agit de pays qui, ne pouvant ni emprunter à l'IDA — en raison de leur INB trop élevé —, ni accéder aux fonds de la BIRD — à cause de leur solvabilité précaire —, sont considérés comme ayant un accès exceptionnel aux crédits de l'IDA et sont soumis par cette dernière à des conditions plus rigoureuses mais au demeurant très concessionnelles.

40. **Le financement du développement extérieur fourni aux *pays à revenu intermédiaire* devrait davantage viser à accélérer le progrès en direction des ODM.** Les pays à revenu intermédiaire bénéficient d'importants flux d'aide et un nombre considérable des pauvres du monde vivent dans ces pays, mais à l'heure actuelle, la plupart des flux d'aide ne sont pas orientés vers la réalisation des ODM, et ils pourraient être mieux ciblés. La combinaison des flux avec d'autres formes de financement public pourrait accroître les ressources destinées à des dépenses sociales ciblées que les gouvernements ont des difficultés à financer eux-mêmes, à cause du manque de recettes ou de pouvoir d'emprunt. Les prêts supplémentaires non concessionnels provenant des MDB peuvent aider certains pays à revenu intermédiaire à accroître les investissements et les dépenses liées aux activités relatives aux ODM, notamment le développement de l'infrastructure.

41. Les approches de financement examinées dans cette étude présentent les éléments d'une gamme d'options pour réaliser d'importants objectifs de financement de l'aide : amélioration des volumes d'aide à court terme, renforcement de l'efficacité de l'aide, et recherche de moyens d'accroître la prévisibilité et la durabilité financières des flux d'aide à plus long terme. Il sera nécessaire d'approfondir les travaux sur la faisabilité et la conception des éléments spécifiques.

42. *Questions soumises à l'attention des ministres :*

- Les ministres conviennent-ils qu'il est urgent et nécessaire que l'ensemble des parties, bailleurs de fonds, organismes multilatéraux et pays, agissent rapidement pour rendre pleinement opérationnel le programme d'action commun adopté afin d'accroître l'efficacité de l'aide ? Sont-ils d'accord que les priorités de ce programme sont : un meilleur alignement de l'aide sur les programmes des pays, l'harmonisation, la prévisibilité, la gestion des résultats et l'accroissement de l'aide aux pays, au besoin, pour le renforcement des capacités d'absorption d'un plus grand volume d'aide ? S'accordent-ils à penser que l'IDA 14 offre une importante occasion pour réaliser des progrès dans ce programme ?
- Les ministres sont-ils d'accord pour reconnaître qu'il faut engager d'urgence une action afin de tenir l'engagement de fournir un plus grand volume d'aide nécessaire pour réaliser les objectifs fondamentaux de développement ?
- Quelles sont les propositions de fiscalité mondiale et de don volontaire qui, de l'avis des ministres, présentent le plus de potentiel pratique, et dans quelle mesure la Banque et le FMI peuvent-ils aider à faire avancer ces propositions ?
- Les ministres conviennent-ils que les mécanismes de concentration de l'aide en début de période comme l'IFF sont techniquement faisables, bien qu'ils ne s'appliquent pas à tous les bailleurs de fonds ? À leur avis, devrait-on poursuivre les travaux sur les questions identifiées dans la présente étude ?
- Les ministres sont-ils d'accord que les efforts pour mieux adapter le degré de concessionnalité aux besoins des pays et des projets, par exemple en combinant l'aide avec les autres sources de financement, dont les prêts auprès des banques multilatérales, peuvent accroître et rendre plus efficace l'utilisation globale des ressources pour appuyer les ODM, et qu'il serait utile de poursuivre les travaux sur les approches possibles ?