

Chapitre 1

La mondialisation : Un contexte mouvant pour la politique du développement

Ces dernières années, les pays donateurs ont déployé d'énormes efforts pour œuvrer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, mais si nous voulons éviter que la crise financière et économique n'efface les avancées obtenues de haute lutte, il faut mobiliser davantage de ressources encore. Il faut aussi assurer la pertinence, sur le plan stratégique, de la politique du développement face aux défis qui nous attendent, et faire en sorte qu'elle contribue à leur règlement. Dans ce chapitre, le président du CAD appuie son argumentation sur l'appel insistant lancé au troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : la communauté du développement doit impérativement apporter des améliorations incontestables aux instruments de la coopération.

Relever les défis associés à la mondialisation – et tirer parti des avantages qui en découlent – impliquera d’adapter les politiques de développement à une réalité nouvelle et à une évidence inéluctable, à savoir que pour faire bouger les choses les pays n’ont d’autre choix que de travailler ensemble.

En 2008, les crises ne nous ont pas épargnés : crise alimentaire, crise pétrolière et enfin crise financière. Ce sont toutes des crises de la mondialisation : elles ont toutes frappé à l’échelle mondiale. La conclusion à en tirer est claire : une économie mondialisée, avec l’interdépendance grandissante qui en découle, appelle des solutions internationales, ce qui soulève le problème de l’action collective.

Tout cela est source de défis majeurs du point de vue du développement. Ce sont les pauvres qui ont eu le plus à souffrir de l’envolée des prix des denrées alimentaires, laquelle a touché les marchés même les plus reculés. La crise pétrolière s’est globalement plus ressentie encore dans les pays en développement, où elle a entraîné une érosion des revenus et un tassement de la production. C’est maintenant la crise financière, en se prolongeant, qui prélève son tribut sur les pays en développement, provoquant un recul de l’investissement, une contraction des débouchés à l’exportation et un effondrement des envois de fonds des émigrés. Au vu des difficultés budgétaires qui s’accumulent dans les pays donneurs, on court en outre le risque que la crise financière se transforme en une crise de l’aide, la tentation devenant grande pour les donneurs d’opter pour la prudence budgétaire, au besoin en rognant sur les dépenses d’APD.

Il ne faudrait pas en arriver là. Or, pour éviter que cela se produise, les pays donneurs doivent impérativement replacer les engagements relatifs au développement dans leur contexte global. Dans un monde en pleine ébullition où menacent des catastrophes environnementales, où s’intensifie la concurrence autour de ressources limitées et où s’accroît l’interdépendance des économies et des marchés, l’enjeu du développement ne peut être relevé avec les seuls outils de l’APD. Il s’agit là d’un constat fondamental car on a tendance, dans le débat sur l’aide et le développement, à faire abstraction de tout le reste – à en faire deux phénomènes inextricablement liés l’un à l’autre, mais indépendants des forces et changements qui bousculent le monde en cette ère de mondialisation.

En plus d’être source d’erreurs de jugement, cette façon de voir est dangereuse. Elle nous rend aveugles à tout un éventail de facteurs qui rejaillissent sur les résultats de nos efforts – de forces diverses, complexes et souvent contraires et incohérentes, qui constituent la réalité d’un monde interdépendant. La coopération pour le développement ne peut mettre le processus de développement à l’abri de cette réalité.

Au contraire, la coopération pour le développement ne doit pas s’abstraire des changements que connaissent les structures internationales; elle doit contribuer au règlement des problèmes nouveaux et au resserrement de la collaboration pour la recherche de réponses et de solutions internationales. Ne pas réussir à rendre la mondialisation bénéfique, pour les pays en développement surtout, risque de porter atteinte à la stabilité mondiale. Or cela nous mettrait tous en péril, que nous vivions dans

un pays riche ou dans un pays pauvre. C'est pourquoi les pays donateurs ne doivent pas regarder la coopération pour le développement comme un « plus optionnel » mais comme un élément central de leur réponse aux défis lancés par la mondialisation.

L'adoption de la Déclaration sur l'aide sous l'impulsion du CAD de l'OCDE, facilitée par une lettre adressée aux chefs d'État et de gouvernement par le Secrétaire général de l'OCDE et le président du CAD, est l'aboutissement d'un effort collectif visant à faire en sorte que la coopération pour le développement ne pâtit pas des difficultés actuelles (voir page 117).

Garder le contrôle : Une entreprise collective

Les pays peuvent-ils trouver des solutions? Pas facilement. L'une des principales conséquences de la mondialisation est le rétrécissement manifeste de la marge de manœuvre dont disposent les gouvernements pour façonner et mettre en œuvre des politiques de façon autonome. Les donateurs estiment que leurs possibilités de choix pour faire la différence, qui sont certes toujours limitées, diminuent rapidement; les pays en développement quant à eux considèrent qu'un nombre de plus en plus grand de facteurs décisifs pour leurs perspectives de développement échappent à leur contrôle.

En dépit de cette évolution, aucune modification n'est intervenue dans la chaîne de responsabilité politique. La politique mondiale fonctionne toujours en mode prémondialisation, la politique et les préoccupations intérieures continuant d'exercer une influence bien plus prépondérante sur les décisions internationales des pays que les problèmes planétaires auxquels le monde est aujourd'hui confronté. Aux yeux de nombreux observateurs, la politique internationale actuelle du développement reste un produit des conditions politiques qui prévalaient dans le monde d'hier. De ce fait, les organismes et institutions donateurs en sont réduits à chercher à résoudre des problèmes nouveaux avec des outils du passé.

C'est pourquoi il faut ouvrir bien plus largement la politique du développement sur les réalités associées au changement global et à la mondialisation. Il faut non seulement l'adapter pour y intégrer les « problèmes » résultant de la mondialisation, mais aussi y tirer parti des possibilités nées de la mondialisation. Le renforcement de l'interdépendance des activités économiques au cours de ces quelques dernières décennies a contribué à accélérer l'intégration dans l'économie mondiale de grands pays émergents en rapide expansion, ce qui a permis à des centaines de millions de personnes d'échapper à l'extrême pauvreté. Jamais auparavant de tels progrès du développement n'avaient été observés sur un laps de temps aussi court et à une telle échelle. Jamais auparavant ne s'était produit un tel bouleversement dans la répartition de la richesse et du pouvoir au niveau mondial.

Ces reconfigurations du paysage mondial se reflètent déjà, jusqu'à un certain point, dans la politique internationale du développement. La coopération Sud-Sud (voir l'encadré 1.1) gagne en importance et attire de plus en plus le feu des projecteurs dans le débat international. Outre qu'elle accroît le volume des ressources mises au service du développement, elle incite à rouvrir la réflexion sur la coopération pour le développement – comme en atteste, par exemple, le regain d'attention porté à l'importance de l'investissement dans les infrastructures. Ce qu'il faut maintenant, c'est laisser aux économies émergentes, le champ, l'influence et les responsabilités voulus pour leur permettre de devenir des parties prenantes déterminantes dans l'effort international.

Encadré 1.1. La coopération Sud-Sud

La coopération Sud-Sud ouvre de nouvelles perspectives mais est également source de nouveaux défis pour la coopération internationale

Les courants d'échanges et d'investissements entre pays du Sud ont connu ces dernières années une expansion phénoménale. Dans la coopération Sud-Sud, qui repose sur le principe de l'avantage réciproque, il n'est pas établi de distinction nette entre les interventions à l'appui du développement, à caractère libéral et de nature commerciale. Dans ce cadre sont mis en œuvre un volume substantiel de financements à des conditions de faveur et de dons aussi bien que des activités de formation et de renforcement des capacités. On n'a toutefois pas réussi, jusqu'à présent, à fournir une évaluation de ces apports reposant sur des critères comparables à ceux appliqués pour l'APD, lesquels constituent la norme internationale pour la mesure de l'aide publique au développement.

Malgré tout, il est manifeste que la coopération Sud-Sud exerce un impact rapidement croissant. Les partenaires et investisseurs du Sud possèdent souvent un savoir-faire précieux pour les pays avec lesquels ils coopèrent et des technologies adaptées à leurs besoins. Peut-être plus apprécié encore, est le regard neuf et positif qu'ils portent sur les choses du fait qu'ils voient dans leur engagement une chance pour l'avenir. Dans l'esprit des pays en développement, les donateurs traditionnels voient plutôt, eux, leur engagement seulement comme un moyen nécessaire pour « régler un problème ».

La coopération Sud-Sud repose généralement sur des principes différents de ceux qui sous-tendent l'aide fournie par les donateurs membres du CAD. À terme, il est indispensable que le CAD se penche, avec les pays du Sud, sur ces approches divergentes – non pour déterminer si l'une est « supérieure » à l'autre dans le cadre d'un exercice purement théorique, mais pour rechercher comment rendre les efforts de tous le plus efficaces possible.

Comme pour l'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, je pense que le cadre de ce dialogue doit avoir pour fils conducteurs les priorités et les besoins des pays partenaires* tels qu'eux-mêmes les perçoivent dans le contexte de leur propre processus de développement. Ces dernières années, et surtout lors du troisième Forum de haut niveau d'Accra sur l'efficacité de l'aide, les éléments suivants sont apparus de plus en plus clairement :

- Les pays partenaires soulignent la nécessité que l'aide, quelle que soit sa forme, soit alignée sur leurs propres priorités et passe par des mécanismes locaux de coordination placés sous leur autorité.
- Les pays partenaires considèrent souvent la coopération Sud-Sud comme un complément à l'aide émanant des donateurs du CAD, surtout dans des domaines comme les infrastructures et les secteurs productifs, où les financements provenant des donateurs traditionnels sont désormais insuffisants.
- Les bénéficiaires souhaitent que l'aide présente diverses caractéristiques : réactivité et rapidité – lesquelles sont souvent regardées comme des points forts de la coopération Sud-Sud – absence de liaison et transparence, prévisibilité, et d'une manière générale, respect des principes énoncés dans la Déclaration de Paris, adaptés si besoin au contexte local.

Globalement, leur influence et leur expérience sont trop importantes pour que les apporteurs de coopération Sud-Sud puissent être laissés en marge de l'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, et du débat international sur la coopération pour le développement. Il est en particulier urgent d'instaurer un dialogue avec les économies émergentes, source majeure de coopération Sud-Sud, entre autres pour favoriser l'union des forces au service de la concrétisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Les donateurs du CAD et les pays pratiquant la coopération Sud-Sud doivent partager les enseignements de leur expérience respective et apprendre les uns des autres. Pour cela, une condition

Encadré 1.1. La coopération Sud-Sud (suite)

essentielle doit être remplie : une information transparente sur tous les apports d'aide. Quant à savoir jusqu'à quel point un tel dialogue aura réellement des retombées bénéfiques, tout dépend de l'ouverture d'esprit que toutes les parties en présence y manifestent et de leur détermination à procéder à un examen critique approfondi des mesures collectives et individuelles qu'appelle une amélioration de l'efficacité des efforts déployés.

* Dans la présente publication, l'expression « pays partenaires » désigne les pays qui utilisent une aide au développement émanant d'autres pays pour financer leur propre développement.

Cela dit, la politique du développement doit aussi s'adapter aux risques nouveaux qu'affronte la planète – dont certains résultent, en partie du moins, de la mondialisation. Comme nous le constatons aujourd'hui, une crise financière mondiale n'est pas juste une hypothèse, c'est une réalité. Nous savons aussi que la violence de groupes apatrides qui ne respectent aucune frontière et des mouvements terroristes transnationaux est source de réels dangers pour tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement. Sans parler des problèmes d'environnement : à l'échelle du monde, on risque de manquer d'eau, de terres et de denrées alimentaires, et sous l'effet du changement climatique la température menace de ne cesser d'augmenter. Les scientifiques prédisent la disparition de biosystèmes complexes et des changements radicaux des conditions météorologiques, qui auraient des conséquences imprévisibles sur les écosystèmes régionaux, sans compter les perturbations qui en résulteraient aux niveaux économique et social. Cela modifierait les termes de l'échange à l'échelle mondiale, d'où une reconfiguration des courants d'échanges et d'investissements. Les variations climatiques pourraient aussi entraîner une augmentation du nombre d'États « fragiles » ou « défaillants », ce qui rendrait indispensable un resserrement du lien entre la politique du développement et celle de la sécurité, priorité étant expressément donnée aux besoins des pays en développement.

Au vu de toutes ces considérations, la crainte de la mondialisation gagne. Celle-ci apparaît comme un processus qui échappe à tout contrôle. Reste que craindre la mondialisation est en soi un risque, cette crainte favorisant un regain de protectionnisme et une mise en retrait de la coopération internationale. La seule chance de reprendre le contrôle de la situation est de rechercher tous ensemble des solutions internationales.

Le maître-mot : Collaborer

Face à tous ces risques, une action collective plus systématique et plus déterminée est indispensable. Les approches intégrées et les solutions associant tous les secteurs de l'administration revêtent une importance grandissante. Si cela n'est pas facile à admettre pour les membres du CAD, ce l'est encore moins pour les acteurs des pays en développement; or, à ce niveau aussi, une démarche large et une ferme détermination s'imposent face aux défis à venir, et une action de sensibilisation est essentielle à cet égard dans les pays en développement.

Malheureusement, à mesure que s'accumulent les difficultés économiques, la coopération pour le développement risque, c'est évident, de se trouver reléguée à une place de plus en plus marginale dans les systèmes nationaux de décision des donneurs – pour finir par en être rejetée comme un luxe qu'on ne peut plus se permettre en ces temps de rigueur. Cela témoignerait d'une erreur radicale d'interprétation du rôle de la coopération

pour le développement dans le monde actuel. Ce n'est pas une option, pas plus qu'une œuvre de charité. C'est au contraire un élément essentiel d'une réponse internationale stratégique visant à assurer que le processus de mondialisation ne laisse personne en chemin, est bénéfique pour toutes les parties – à commencer par les pauvres, parmi lesquels les femmes et les enfants sont majoritaires – et conduit à un monde plus stable, plus prospère et plus pacifique.

Même si un changement est manifestement nécessaire, on ne sait toutefois pas très bien à quoi doit ressembler à l'avenir la politique du développement ni comment il faut s'y prendre pour la faire évoluer. Le CAD engage actuellement un exercice de réflexion stratégique afin de déterminer comment l'aide au développement est appelée à se transformer au cours des 10 à 15 prochaines années eu égard à la mondialisation. Dans le cadre de cet exercice, il se penchera aussi sur son rôle, sa structure, son fonctionnement et sa composition compte tenu des opportunités et des défis qui risquent de se faire jour dans les années qui viennent. Les conclusions de cette réflexion seront présentées aux ministres des pays membres du CAD s'occupant des questions de développement en mai 2009.

Ce qui ne laisse pas place au doute, par contre, c'est que l'interdépendance de toutes les nations en constituera un aspect clé. Les gouvernements doivent œuvrer en faveur d'une gouvernance mondiale plus efficace. Pour retrouver une partie de la souveraineté qu'ils ont perdue sous l'effet de la mondialisation, ils doivent en fait renoncer encore un peu plus à contrôler les décisions d'envergure nationale pour privilégier la mise en place de règles et de solutions internationales crédibles.

La cohérence des politiques au service du développement : Bien cadrer tout ce qui touche au développement

Un manque de cohérence des politiques peut nuire aux pays en développement et rendre inopérante une politique du développement pourtant censée contribuer à améliorer les conditions de vie de certaines personnes parmi les plus pauvres du monde.

Même si nous reconnaissons que la réalisation de nos objectifs dans le domaine du développement passe par l'union des forces au niveau international, cela n'y suffira pas. Tous les efforts que nous pourrions déployer seront vains s'ils ne s'appuient pas, au-delà de l'aide, sur des politiques bien conçues, cohérentes et qui se renforcent mutuellement – autrement dit, qui tendent à favoriser des progrès dans divers secteurs sans pour autant contrarier ou empêcher la réalisation de notre objectif commun, à savoir instaurer un développement durable et à large assise dans les pays partenaires.

Autant de raisons qui font que la notion de « cohérence des politiques » est devenue un pilier de toute action à l'appui du développement. Son importance a été soulignée lors de plusieurs réunions internationales et une place lui a été faite dans des déclarations et engagements de premier plan comme la Déclaration du millénaire, le Consensus de Monterrey ou le traité européen de Nice. Elle fait aussi partie intégrante du Consensus européen pour le développement. Sans oublier le Conseil de l'OCDE qui, à sa réunion au niveau des ministres en juin 2008, a adopté une déclaration réaffirmant son ferme attachement à la cohérence des politiques au service du développement.

Comme on l'a vu plus haut, la mondialisation en marche rend encore plus indispensable la cohérence des politiques. Les décisions des pays de l'OCDE et, de plus en plus, celles de puissances émergentes telles que l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et la Russie, ont des retombées d'envergure mondiale. Les politiques suivies par

les nations développées dans des domaines apparemment sans lien avec le développement, comme la sécurité alimentaire ou la réglementation bancaire, peuvent en fait avoir de profondes répercussions sur les systèmes de production et les systèmes financiers des pays en développement.

Il est essentiel que les gouvernants disposent des informations voulues pour évaluer les options qui s'offrent à eux avant de prendre des décisions qui affecteront, directement ou indirectement, les pays en développement. De ce point de vue, la cohérence des politiques est un élément fondamental de toute gouvernance efficace – dans toutes les administrations. L'assurer n'est pas pour autant aisé. La difficulté vient pour une grande part du risque d'incohérence par défaut lié aux processus politiques : les décideurs s'appliquent à prendre en compte les besoins et préoccupations de groupes d'intérêts et acteurs variés, mais c'est souvent au prix de la cohérence globale des décisions. Or, et c'est bien normal, les problèmes et priorités qui retiennent avant tout l'attention des décideurs n'ont rien à voir avec la lutte contre la pauvreté dans le monde – encore qu'il devienne de plus en plus manifeste que négliger les questions de développement risque à terme de nuire à la poursuite d'autres objectifs.

Il est loin d'être évident qu'il soit possible d'assurer en toutes circonstances une totale cohérence des politiques. Ce qui est évident par contre, c'est que des politiques incohérentes sont inefficaces et inefficaces, quel que soit l'objectif auquel est accordée la primauté.

Le temps de l'action est venu

La base de connaissances sur les questions de cohérence des politiques au service du développement s'est considérablement enrichie ces dernières années et il existe maintenant une masse d'analyses reposant sur des données concrètes concernant des sujets comme l'interface entre la politique du développement et celle de la sécurité, la fragilité des États, les échanges, l'agriculture, le coton, l'environnement, la pêche, la lutte contre la corruption et les migrations. Désormais la priorité est, au-delà de l'analyse, de passer à l'action.

Cette action ne doit pas se limiter aux seuls domaines où des incohérences ont été clairement mises en évidence. La cause du développement mérite une approche plus volontariste, destinée à anticiper les problèmes avant que l'incohérence s'installe. C'est ce qui commence à se faire dans certains domaines comme les États fragiles ou la fiscalité. Un effort nettement plus déterminé est toutefois nécessaire et possible.

Les gouvernements devront dépasser les étroits intérêts nationaux pour mettre en place des règles du jeu qui permettent un partage des avantages – et des charges – dans un monde de plus en plus interdépendant. En sera-t-il ainsi? Rien n'est moins sûr. De fait, il existe un risque que les pays recherchent de plus en plus des solutions nationales, et non internationales, aux problèmes nés de la mondialisation, approche qui pourrait induire des tensions – économiques, politiques et sociales – considérables dans tous les pays. Si nous voulons que la mondialisation porte ses fruits, nous devons miser sur le bon fonctionnement du multilatéralisme.

Les politiques et positions nationales constituent bien évidemment les modules du grand mouvement international que requiert la concrétisation de nos objectifs communs de développement. Reste qu'un système international dont les composantes suivent des politiques dénuées de toute cohérence est voué à la paralysie par suite de contradictions et

d'inefficience. Il est urgent de prendre des mesures concrètes pour harmoniser nos actions – en laissant aux pays partenaires le soin de décider ce dont ils ont besoin et ce qu'ils veulent ainsi que la manière de l'obtenir. On ne le répétera jamais assez, et il faut, sur ce point, multiplier les messages clairs à l'intention des décideurs comme du public. Une meilleure connaissance des questions de coopération pour le développement dans nos systèmes politiques nationaux – et dans l'opinion publique – est fondamentale. La cohérence des politiques va dans le sens des intérêts de tous. Trop de ressources sont encore gaspillées et trop d'obstacles se dressent encore sur la voie du développement par suite de politiques qui manquent de cohérence – et sont toutes financées sur l'argent du contribuable.

Accra : Une simple étape ou le début d'une lutte acharnée?

Le Forum d'Accra n'a-t-il été qu'une occasion supplémentaire de palabres? Non : il a débouché sur un Programme d'action riche d'espoirs pour les pays en développement. Reste que mettre en pratique ce Programme d'action nécessitera une indéniable volonté politique.

Le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (qui s'est tenu à Accra du 2 au 4 septembre 2008) a marqué un tournant dans la coopération internationale pour le développement. Plus de 130 pays y étaient représentés et trois présidents y ont participé de même que les responsables de la plupart des organismes internationaux de développement. Pour reprendre les termes du *Financial Times*, cette manifestation a revêtu « plus d'importance peut-être que tous les sommets du G8 de la dernière décennie réunis ». Pourquoi? Parce qu'elle était centrée sur la question de l'efficacité et des résultats : elle a montré au monde que les donateurs et les pays partenaires prennent à cœur la cause du développement, et ce non à travers des promesses d'accroissement des ressources ou d'initiatives nouvelles, mais grâce à un simple rappel de ce que nous savons tous qu'il faut faire.

Dans le Programme d'action d'Accra, les donateurs et les pays partenaires réaffirment les engagements qu'ils ont souscrits en 2005, lorsqu'ils ont entériné la Déclaration de Paris, et les poussent un peu plus loin encore. Le Programme expose sans ambiguïté aucune les points sur lesquels il convient d'intensifier sérieusement les efforts (encadré 1.2). Les meilleures explications de ce que tout cela signifie viennent pour certaines des pays partenaires – ceux auxquels le processus bénéficiera en définitive. La phrase suivante, prononcée à Accra par un ministre d'un pays en développement, résume bien les choses : « Même si nous ne parvenons à concrétiser qu'une petite fraction de ce qui est inscrit dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, ce sera déjà un immense succès pour les pays en développement. »

Nous ne devons cependant pas nous contenter de si peu. Notre ambition doit être de faire, de tous les éléments du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, une réalité.

Une nouvelle relation entre donateurs et bénéficiaires

En vertu du Programme d'action d'Accra, les donateurs et les pays en développement se sont engagés à s'attaquer aux écueils sur lesquels butte l'efficacité de l'aide – et à s'y attaquer rapidement. S'appuyant sur des données d'observation rassemblées par le CAD concernant ce qui marche et ce qui ne marche pas, et aussi les bonnes et les mauvaises pratiques, le Programme d'action d'Accra définit un modèle à l'intention de toutes les

Encadré 1.2. **Le Programme d'action d'Accra**

Le Programme d'action d'Accra apporte des avancées majeures sur un certain nombre de fronts, sur lesquels il convient d'accélérer les progrès et d'améliorer les résultats :

- Acceptation d'utiliser les systèmes nationaux comme la solution de première intention pour l'acheminement de l'aide.
- Accord pour rendre l'aide plus prévisible et transparente, ce qui permettra aux pays partenaires de mieux budgétiser, planifier et mettre en œuvre leurs stratégies de développement.
- Changement fondamental impliquant que les donateurs détermineront les conditions dont l'aide est assortie en concertation avec les pays partenaires et sur la base des plans de développement élaborés par ces pays.
- Extension notable du recours à l'aide non liée.
- Consensus pour réduire la fragmentation de l'aide grâce à une meilleure répartition des tâches au niveau des pays et entre pays.

Tous ces éléments auraient semblé inenvisageables il y a encore quelques années.

parties prenantes au développement, et pas seulement des donateurs, pour accélérer la mise en œuvre des engagements inscrits dans la Déclaration de Paris.

Cet accord ne traduit rien de moins qu'un rééquilibrage fondamental de la relation entre pays partenaires et donateurs. Il intègre des engagements majeurs tendant à assurer aux pays partenaires la maîtrise de leurs propres programmes de développement, le renforcement et l'utilisation des systèmes financiers, budgétaires, nationaux et autres, et la transparence sur les apports d'aide prévus et l'utilisation de l'aide.

De nombreux acteurs extérieurs au CAD se sont également intéressés au processus d'Accra. Plus de 3 000 organisations de la société civile du monde entier, en particulier, ont été associées à la préparation du Forum. L'implication de ces dernières dans le débat sur l'efficacité de l'aide contribue à étendre la participation démocratique aux questions de développement et, partant, à renforcer l'intégrité du contrôle des dépenses publiques, ce qui constitue un pilier fondamental de la bonne gouvernance et un élément essentiel du procès de développement.

Le Programme d'action d'Accra insiste en outre sur les grands avantages à escompter de l'association des pourvoyeurs d'aide au développement non membres du CAD au partenariat pour une aide plus efficace. Les donateurs membres du CAD ne détiennent à l'évidence pas la réponse à toutes les questions, d'où l'utilité d'élargir le débat sur la politique du développement aux formes Sud-Sud, triangulaires et autres de coopération. Ce dont nous sommes convenus à Accra est important, et pas seulement pour les membres du CAD mais aussi pour le bon emploi de l'aide émanant de sources nouvelles, et aux apports grandissants que sont, par exemple, les fonds mondiaux et les économies en rapide expansion. Ces éléments fournissent par ailleurs un cadre de référence essentiel face aux problématiques nouvelles qui font leur apparition sur la scène du développement, comme le changement climatique.

Les engagements les plus importants pris à Accra sont peut-être ceux qui se rapportent à la prévisibilité et à la transparence. Donneurs et pays en développement sont en effet convenus de concrétiser les apports promis et de rendre publiques les sommes

dépensées, respectivement. Des plans d'aide et de développement à moyen terme autorisent une planification à long terme du développement. Ils permettent en outre aux citoyens et Parlements d'examiner la manière dont les ressources sont réparties et utilisées, et d'en débattre. Une telle transparence ne peut que contribuer à restaurer la confiance entre les États et leurs citoyens, de même qu'entre les donateurs et les pays partenaires. Partant, elle contribuera à mobiliser le soutien des contribuables des pays donateurs, qui sauront ainsi à quoi servent les sommes affectées au développement.

L'amélioration des systèmes nationaux exigera, nul n'en doute, de gros efforts de la part des pays partenaires. Cela dit, les donateurs faisaient autrefois souvent obstacle à une gouvernance responsable de l'aide dans les pays bénéficiaires, en imposant à ces derniers d'utiliser leurs propres procédures, normes et processus, et non les mécanismes nationaux, pour rendre des comptes sur l'emploi des ressources provenant de l'aide. De fait, jusqu'ici, on partait du principe que les gouvernements des pays partenaires devaient des comptes sur leurs dépenses publiques aux donateurs plutôt qu'à leurs Parlements et citoyens.

Le message ressortant du Forum d'Accra est sans ambiguïté aucune : l'heure du changement a sonné, les nouveaux mots d'ordre sont prévisibilité et totale transparence. On reviendra dans le chapitre 3 sur la question capitale de la prévisibilité de l'aide et des effets de cette dernière sur les résultats. Le temps est venu de faire des systèmes de gestion des finances publiques et de reddition des comptes des pays partenaires eux-mêmes les garants de l'efficacité de l'aide – en y associant les Parlements et la société civile. Il s'agit là d'un véritable bond en avant sur le plan qualitatif, car la participation démocratique à la formulation, à la mise en œuvre et au suivi des décisions est une condition essentielle à un recul de la pauvreté.

Le passage aux actes

Ce qui importe vraiment, ce sont les suites données à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra. L'ère des paroles est révolue, s'ouvre maintenant celle des actes – étendre l'application des pratiques optimales, associer de nouveaux partenaires au consensus, apprendre les uns des autres, changer les comportements. Or susciter des changements est un processus politique – et la mise en application de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra nécessitera une ferme impulsion des plus hautes sphères politiques.

Côté pays partenaires, une détermination politique est essentielle pour assurer la prise en main des processus d'alignement, de coordination et d'harmonisation de l'aide. Côté donateurs, une grande volonté politique est indispensable pour obtenir des avancées sur des points cruciaux du programme d'action comme l'utilisation des systèmes des pays bénéficiaires et l'amélioration de la prévisibilité des apports d'aide. Un climat de confiance – confiance dans le fait que les promesses seront tenues, que le souci du développement prime sur l'intérêt personnel – doit s'instaurer pour que les deux parties parviennent à convaincre leur électorat d'appuyer les réformes radicales à opérer dans la façon dont l'aide est acheminée par les donateurs et utilisée par les pays partenaires.

Seul le temps nous dira si, à Accra, nous avons fait plus que nous mettre d'accord sur un texte, autrement dit si nous avons réussi à amorcer la dynamique indispensable à sa mise en application. Je le pense. Au bout du compte, le fil conducteur du Programme d'action d'Accra est la crédibilité politique. Nous devons montrer que la coopération pour le développement peut être efficace et que nous sommes capables de trouver des solutions

internationales reposant sur des objectifs partagés – basées sur la disposition de toutes les parties à effectuer d’abord et avant tout un travail sur elles-mêmes. Je suis persuadé que nous tiendrons les engagements d’Accra, et ce pour trois raisons :

- Nous avons préparé le terrain. Le Programme d’action d’Accra est vraiment un accord sans précédent, se fondant sur un degré jamais vu de consultation et de communication, et sur des informations concrètes à propos de ce qui se passe et de ce qui fonctionne. Dans le chapitre 4, seront passées en revue plusieurs études critiques réalisées en prévision d’Accra pour aider les partenaires au développement et les praticiens à mettre directement le doigt sur les domaines où une action est le plus nécessaire – et est susceptible de produire les résultats les plus rapides et les plus productifs.
- Il s’agit du « fruit le plus accessible » dans la corbeille du développement : sous réserve de volonté politique, et d’action, tous les engagements inscrits dans la Déclaration de Paris et le Programme d’action d’Accra peuvent être remplis.
- Nous nous y employons depuis trop longtemps. L’opinion veut voir les résultats de ses investissements dans l’aide. Il faut maintenant revoir nos méthodes de travail et passer à un système reposant sur une action collective de la communauté internationale pour la production de biens publics mondiaux tels que la paix et la sécurité, la coopération internationale et l’éradication de la pauvreté – y compris par la suppression de la dépendance à l’égard de l’aide.

Tout en étant convaincu que mon optimisme à propos d’Accra et des engagements inscrits dans le Programme d’action d’Accra est fondé, je suis conscient qu’il ne faut pas sous-estimer l’ampleur de la tâche à accomplir. Le programme est ambitieux. Il n’en est pas moins réaliste dès lors que chacun est prêt à enclencher la vitesse supérieure. Les membres du CAD doivent mettre en pratique les préconisations formulées dans la Déclaration de Paris et le Programme d’action d’Accra – s’ils ne le font pas, leurs efforts risquent de perdre toute adéquation dans un système de financement du développement de plus en plus complexe, et en rapide mutation.

Fragmentation : Consolider les fondations de l’architecture de l’aide

Le nombre de donateurs et d’organismes d’aide augmente rapidement, d’où une plus grande « fragmentation » et une moindre efficacité de l’aide. De ce fait, la puissance totale de l’effort international à l’appui du développement est aujourd’hui inférieure à la somme de ses composantes.

La cohérence ne soulève pas uniquement des problèmes au niveau de la formulation des politiques, mais aussi sur le plan pratique comme en attestent les récentes études du CAD sur la fragmentation de l’aide. Au cours de la cinquantaine d’années que recouvre l’histoire de la coopération pour le développement, le nombre de pays, organismes et institutions privées fournissant une aide a énormément augmenté. De ce fait, l’architecture mondiale de l’aide est aujourd’hui très fragmentée. Quelques chiffres suffiront à illustrer mon propos. Dans les années 40, on comptait à peine quatre donateurs bilatéraux. En 2006, on estimait à environ 225 le nombre d’organismes d’aide bilatérale, auxquels il faut ajouter 242 organisations multilatérales, dont 24 banques de développement et quelque 40 organismes des Nations Unies, œuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement. Un nouveau rapport du CAD intitulé *L’aide multilatérale en 2008*¹ fournit une description détaillée du système d’aide multilatérale, y compris des stratégies et politiques adoptées par les membres du CAD pour assurer la

cohérence et optimiser les retombées des efforts qu'ils déploient parallèlement aux programmes multilatéraux et à travers ces derniers.

À cela s'ajoutent les grandes fondations, et les nouveaux instruments, comme le Projet Red, mis en place par le secteur privé commercial. Les économies émergentes sont, elles aussi, à l'origine d'apports d'aide considérables dans le cadre de la coopération Sud-Sud. Certains de ces « nouveaux » donateurs, il est vrai, ne viennent pas réellement de voir le jour et sont, pour beaucoup, actifs depuis de longues années. Ce qui est nouveau toutefois, c'est l'amplification de l'engagement de nombreux acteurs au cours de la dernière décennie. Qu'elles existent de longue date ou qu'elles viennent de naître, toutes ces organisations, agences et initiatives ont des raisons valables de s'impliquer dans la vaste entreprise, pluridimensionnelle, qu'est la coopération pour le développement. Nombre d'entre elles obtiennent indéniablement de bons résultats, leurs contributions étant bien gérées, ciblées et pertinentes.

Reste qu'au total cette prolifération a abouti à un système – ou plutôt un non-système – qui manque de but précis et de cohérence. La puissance du tout est donc inférieure à la somme de celles de ses composantes. Pourquoi? Dans une large mesure parce que, du fait de sa complexité, le système – ou plutôt ses composantes – est trop centré sur lui-même, sur ses propres programmes et modalités de fonctionnement, et pas assez sur les besoins du cœur de cible de sa clientèle, à savoir les pays partenaires.

Dans les faits, il en résulte une fragmentation de l'aide, qui oblige chaque pays bénéficiaire à traiter avec un grand nombre de donateurs – 30 en moyenne en 2006. Pour la période 1999-2001, le nombre moyen d'activités notifiées dans le cadre du Système de notification des pays créanciers (SNPC) s'élevait aux alentours de 35 000 par an, d'une valeur moyenne d'1.5 million USD. Si une comparaison est certes difficile en raison de la ventilation plus fine désormais opérée par certains membres dans leurs notifications, les données récentes du SNPC tendent à indiquer que le nombre d'opérations a continué d'augmenter, avec les coûts de transaction supplémentaires que cela implique.

Dans ces conditions, des doubles emplois sont inévitables – de même, à l'évidence, que des actions qui se contrarient, voir s'annihilent les unes les autres. Des ressources essentielles se trouvent donc employées de manière inefficace et produisent des résultats inférieurs à ce qu'on pourrait en escompter. Par ailleurs, la fragmentation empêche la mise au point de solutions efficaces à de complexes problèmes mondiaux, par exemple la stabilisation des 20 à 30 États fragiles existant à l'échelle de la planète. Or, la défaillance d'un État non seulement coûte cher en termes de développement humain, mais peut, comme on l'a déjà dit, mettre grandement en péril la sécurité internationale et tout le processus de développement. Il est donc fondamental de rechercher des réponses cohérentes à ce genre de défis – dont relèvent également la mondialisation et le changement climatique.

En quête de solutions

Personne ne doute réellement que la fragmentation soit cause de grandes inefficiences; par contre, on s'accorde beaucoup moins sur ce qu'il convient de faire. Il est en effet tentant de créer encore une nouvelle instance spéciale sous prétexte que le système est trop complexe et pas assez souple pour régler le problème. Or, si on ajoute encore à la complexité du système sans y injecter de ressources supplémentaires, cela accroîtra indubitablement encore la fragmentation, les doubles emplois et le gaspillage de

ressources, et amoindrira l'efficacité du système dans son ensemble. Il en résultera inéluctablement un effritement du soutien apporté par l'opinion publique à la coopération pour le développement, en dépit des engagements financiers substantiels consentis par les pays membre du CAD.

Le seul moyen d'avancer n'est pas pour autant une grande remise à plat ou refonte de « l'architecture » internationale de l'aide. La base de l'architecture de l'aide ne se situe pas au niveau international mais au niveau des pays partenaires : pour que l'aide soit efficace, elle doit être adaptée aux besoins et réalités du terrain. De même, la répartition des tâches entre donneurs, au niveau des pays comme entre pays, peut faire beaucoup pour remédier à la complexité et la fragmentation de l'architecture de l'aide. On reviendra plus en détail sur ces questions dans le chapitre 2, où sera dressé un bilan précis de la situation – s'appuyant sur de nouvelles données – et seront proposées des pistes concernant les mesures à prendre.

Le développement est une affaire nationale : Les pays partenaires peuvent-ils parvenir à se passer de l'aide?

Le manque de moyens financiers et une croissance économique inégale entravent les progrès vers les OMD. Conclusion? Au bout du compte, les pays en développement devront s'appliquer davantage à mobiliser les ressources nationales à travers l'intermédiation financière locale et une intensification de l'effort fiscal.

La concrétisation des OMD est compromise, surtout en Afrique. Il y a à cela de nombreuses raisons, à commencer par la croissance inégale enregistrée dans les pays en développement et le respect incomplet, par les nations développées, des engagements pris en matière d'aide dans le Consensus de Monterrey et depuis son adoption en 2002.

L'aide augmente, mais trop lentement, et les objectifs globaux s'éloignent

Dans le Consensus de Monterrey, la nécessité d'un accroissement sensible des moyens engagés par les donateurs pour assurer la réalisation des grands objectifs poursuivis dans le domaine du développement était clairement admise. Les donateurs étaient conviés à prendre « des mesures concrètes pour atteindre » l'objectif de 0.7 % du RNB fixé pour l'APD par les Nations Unies en 1970. Ils étaient aussi appelés à « examiner les moyens à mettre en œuvre et les calendriers à arrêter en vue de la réalisation des objectifs », même si aucun plan précis n'était proposé dans le Consensus lui-même. En 2005, les membres de l'UE se sont mis d'accord sur un programme échelonné permettant d'atteindre l'objectif de 0.7 % pour 2015, et les pays du G8 ont souscrit, parallèlement à d'autres donateurs, des engagements qui devaient entraîner « une augmentation de l'aide publique au développement à destination de l'Afrique d'environ 25 milliards de dollars par an d'ici 2010 ». Or, en 2007, seuls cinq des 22 pays membres du CAD avaient atteint la barre de 0.7 %. L'effort moyen par pays membre du CAD se situait à 0.45 % à peine du RNB, et pondérée par la taille de leurs économies, l'APD nette totale de ces pays représentait 0.28 % seulement de leur revenu national cumulé.

Point positif, depuis la conférence de Monterrey, l'APD a incontestablement augmenté, les apports d'aide se situant en 2007 à un niveau supérieur de 25.6 %, en termes réels, à celui de 2002. En fait, c'est en 2005 que l'APD a été la plus volumineuse (107.1 milliards USD), puis elle a encore atteint un niveau élevé en 2006 (104.4 milliards USD). Ces chiffres record s'expliquent toutefois dans une large mesure par les opérations d'allégement de la

dette d'une ampleur exceptionnelle conclues dans le cadre du Club de Paris en faveur de l'Irak et du Nigeria. En 2007, les apports d'APD ont fléchi de 8.8 % en termes réels par rapport à leur niveau de 2006 sous l'effet de la diminution des dons au titre de ces opérations. Si on fait abstraction de ces dernières, ils ont en fait très légèrement augmenté, de 1.9 %. Des mesures importantes d'allègement de la dette ont été prises en faveur des pays en développement très endettés, et elles ont joué un rôle essentiel pour ouvrir de nouvelles perspectives à ces économies. Reste que des apports croissants et fiables « d'argent frais » à mettre au service de la lutte contre la pauvreté et de la poursuite du développement sont indispensables pour aider à la concrétisation des OMD. Les sommes affectées à la coopération pour le développement proprement dite – ou aide programmable par pays (notion qui sera approfondie dans le chapitre 2) – ont progressé d'environ 3 % par an seulement depuis 2002. De nombreux donateurs s'emploient à accroître leur aide comme en atteste le *Rapport sur l'Enquête 2008 relative aux politiques d'affectation de l'aide et les plans de dépenses indicatifs*² réalisée par le CAD, qui fait ressortir un accroissement global de quelque 21 milliards USD de l'aide programmable entre 2004 et 2010. On est toutefois loin des chiffres qu'impliquent les engagements souscrits, lesquels auraient dû se traduire, d'après les estimations du Secrétariat de l'OCDE, par une augmentation de 50 milliards USD : les donateurs doivent donc encore rallonger de 30 milliards USD (34 milliards USD de 2007) leurs dépenses prévues pour que les objectifs soient atteints.

Cela dit, comme on a pu le constater à Accra, les pays partenaires et les donateurs s'accordent sur un point fondamental : l'aide, à elle seule, ne suffira pas. La croissance – et une croissance qui profite davantage aux pauvres qu'aux quelques privilégiés – est indispensable pour que les pays puissent finir par se passer de l'aide et parvenir à un plein développement, durable et équitable.

Une croissance inégale

De nombreux pays en développement ont connu, durant les six années écoulées depuis la conférence de Monterrey, une croissance économique soutenue qui s'est traduite par une forte augmentation de leur revenu national. Tous n'en ont cependant pas tiré autant profit. Dans la majorité des pays, la croissance a entraîné un creusement des inégalités de revenu, ce qui signifie que son potentiel en tant que vecteur de recul de la pauvreté n'a pas été pleinement exploité. D'un autre côté, certains groupes de pays ont été plus chanceux que d'autres. La flambée des prix à l'exportation des ressources naturelles et des produits agricoles a stimulé la croissance dans certains pays en même temps qu'elle en a appauvri d'autres – ceux faiblement dotés en ressources et tributaires des importations alimentaires. Les pays en voie de développement sont dorénavant affectés par la crise économique et financière qui a éclaté dans les pays riches en septembre 2008. Celle-ci s'accompagne de prévisions revues à la baisse pour la croissance et les échanges, de réductions du cours des matières premières et d'un tarissement des flux d'investissement.

Pour que s'instaure une croissance durable, il est capital que les pays en développement mettent à profit leur nouvelle puissance économique pour faire des investissements productifs et respectueux de l'environnement, afin de consolider l'assise de la croissance et de permettre à une plus large part de leur population d'accéder à des emplois et des conditions de vie décents. La pauvreté ne saurait refluer véritablement si les gouvernements ne prévoient pas dans leur budget des ressources suffisantes pour financer des programmes d'enseignement, de santé et de protection sociale, des infrastructures matérielles et d'autres biens publics. On verra dans le chapitre 5 combien il est essentiel de

ne pas perdre de vue des questions comme l'égalité hommes-femmes, le respect des droits de l'homme et la protection de l'environnement dans l'élaboration des plans de développement.

Une question de fiscalité

Une fiscalité à large assise s'inscrivant dans le long terme contribue à cimenter les relations entre l'État et les citoyens et constitue l'objectif suprême du processus de renforcement de l'État. Les pays en développement sont parvenus à accroître considérablement le niveau de leurs recettes fiscales ces dernières années. En Afrique, ces dernières ont été multipliées par près de deux, en valeur absolue, en six ans. La « part de l'État », c'est-à-dire le rapport des recettes publiques au PIB, est passée à l'échelle du continent de 24 % en 2003 à 28 % en 2007, chiffre qui reste toutefois encore inférieur à celui relevé dans les pays de l'OCDE.

D'une manière générale, les systèmes fiscaux des pays en développement ont besoin d'être renforcés, et organisés sur le principe de la capacité contributive. Dans ces pays, la fraude et l'évasion fiscales sont encore à l'origine d'un manque à gagner considérable de recettes fiscales. Les donateurs doivent en conséquence intensifier leur soutien en faveur de la politique et de l'administration fiscales, lesquelles ne mobilisent actuellement qu'une fraction minime de l'APD. La mise en place d'un Forum sur l'administration fiscale africaine est à cet égard bienvenue.

Enfin, la bataille contre la corruption doit se poursuivre à tous les niveaux. De ce point de vue, il est essentiel que tous les pays ratifient et mettent en œuvre la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Faire en sorte que cela devienne réalité : Comment affiner notre visée pour atteindre nos objectifs en matière de développement

Les accomplissements du Forum d'Accra, tels qu'ils transparaissent dans le Programme d'action d'Accra, appellent incontestablement une amélioration des instruments de la coopération. Même si elle ne constitue qu'une étape sur la voie de l'instauration généralisée d'un développement durable, cette amélioration est fondamentale pour nous permettre d'affronter avec efficacité les défis qui nous attendent. Pour faire reculer la pauvreté et concrétiser les OMD, il reste à prendre d'urgence un certain nombre de mesures. Il faut assurer la pertinence, sur le plan stratégique, de la politique du développement face aux grands problèmes du XXI^e siècle et faire en sorte qu'elle contribue à leur règlement.

L'action à l'appui de l'efficacité de l'aide peut, et commence déjà à, contribuer à aplanir nombre des problèmes soulevés par la transformation rapide de la scène du développement, par exemple en recentrant le système de coopération pour le développement sur la notion de service au client. Jusqu'à un certain point, cela revient toutefois à traiter les symptômes et non la cause de la maladie. Nous devons aussi remonter à la racine du mal, tirer et exploiter les enseignements du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide et des principes qui le sous-tendent pour susciter une impulsion et une mobilisation essentielles.

Pour ce qui est du financement futur du développement, il convient de replacer l'aide dans le contexte plus général du développement : mobiliser des ressources dans les pays en développement eux-mêmes sera tout aussi important que de promouvoir l'investissement

direct étranger et de mettre en place un système commercial international plus équitable. Nous devons éviter de susciter une dépendance à l'égard de l'aide, et prévoir de mettre fin, à moyen terme, aux soutiens extérieurs. Il faut mieux aider les pays en développement à atteindre, par leurs propres moyens, une croissance favorable aux pauvres, dans un esprit de coopération véritable et par l'instauration d'un environnement propice à une saine concurrence à armes égales.

Dans l'immédiat, toutefois, notre priorité doit à l'évidence être d'empêcher que les pays en développement ne deviennent les victimes les plus durement touchées de la crise financière. Les donateurs doivent honorer leurs engagements en matière d'aide : c'est un investissement dans l'avenir qui profitera à tous. Un tel investissement constitue, en bref, une condition essentielle pour garantir à l'échelon international la confiance en notre aptitude à trouver des solutions collégiales à nos problèmes communs.

Notes

1. OCDE (2009), *Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale*, voir à l'adresse www.oecd.org/cad/stats.
2. OCDE (2008), *Rapport sur l'Enquête 2008 relative aux politiques d'affectation de l'aide et les plans de dépenses indicatifs*, voir à l'adresse www.oecd.org/dac/scalingup.



Extrait de :

Development Co-operation Report 2009

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/dcr-2009-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2009), « La mondialisation : Un contexte mouvant pour la politique du développement », dans *Development Co-operation Report 2009*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2009-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.