

Richard Manning est un consultant indépendant spécialisé dans les questions de développement international. Il est également le Président du conseil d'administration de l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex, Vice-Président du conseil d'administration de BBC World Service Trust et attaché de recherche principal au Centre for the Study of African Economies de l'Université d'Oxford. Il a assuré la Vice-Présidence de l'exercice 2010 de reconstitution des ressources du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et a joué un rôle de facilitateur pour la conférence d'annonce des contributions à l'Alliance GAVI tenue à Londres en juin 2011.

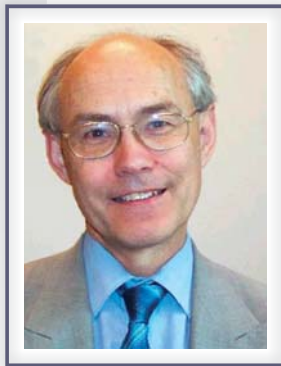
M. Manning a travaillé, de 1965 à 2003, pour le Department for International Development (DFID) britannique et les organismes qui l'ont précédé. Au cours de cette période, ses affectations l'ont conduit à Lagos et Bangkok, de même qu'à la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, puis à la Banque mondiale en tant qu'Administrateur suppléant. En qualité de Directeur général du DFID, poste qu'il a occupé de 1996 à 2003, il a supervisé l'élaboration des deux premiers Livres blancs du gouvernement Travailleur sur le développement international.

De juin 2003 à janvier 2008, M. Manning a assuré la Présidence du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il a co-présidé le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au cours duquel a été approuvée la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005.

Chapitre 8

Le devenir des financements internationaux assortis de conditions libérales

Richard Manning



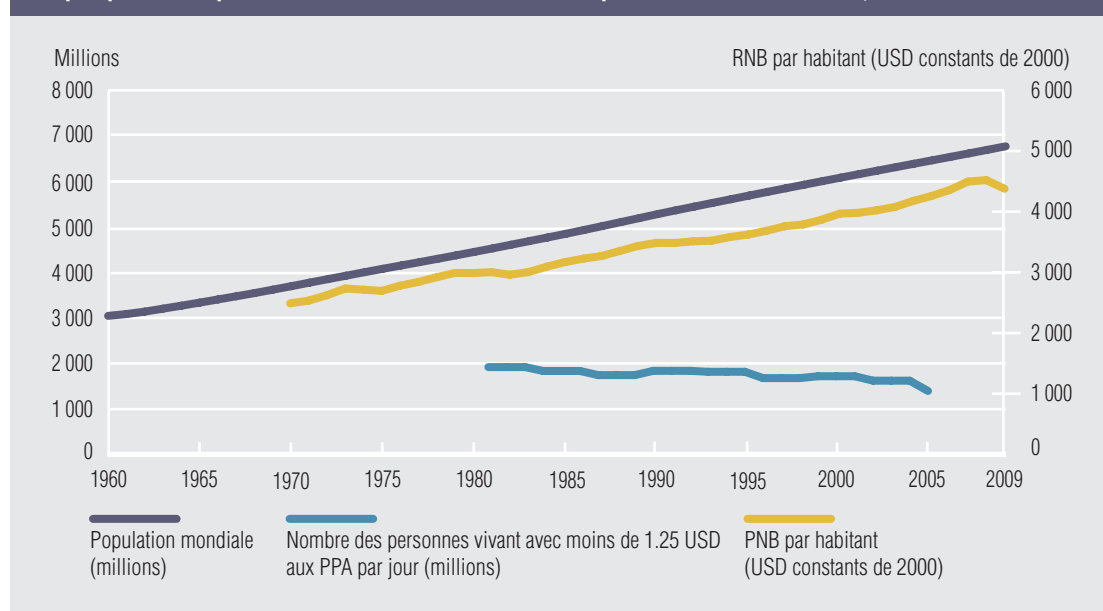
Dans ce chapitre, Richard Manning note qu'en dépit des progrès sensibles enregistrés au cours des 50 dernières années, de fortes inégalités persistent. Si les financements internationaux assortis de conditions libérales resteront indispensables pour quelques décennies encore, les futurs programmes d'aide, explique-t-il, devront faire plus de place à la responsabilité, à la redevabilité et à la transparence.

L'instauration de meilleures pratiques en matière d'acheminement de l'aide demeure une question d'importance, notamment pour les pays tributaires de l'aide. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE peut continuer à montrer la voie, dans le cadre d'un effort collectif d'autodiscipline. Il convient pour ce faire de réviser la définition de l'aide publique au développement (APD) afin de garantir que tous les apports notifiés en tant qu'APD sont véritablement assortis de conditions de faveur, et de parvenir à une position plus consensuelle de l'ensemble des apporteurs de coopération pour le développement quant aux méthodes à retenir pour mesurer les financements alloués à l'appui du développement. Avec la date d'échéance des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) en 2015, de nouvelles cibles sont nécessaires – des cibles qui continuent à mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté tout en faisant face aux nouvelles préoccupations telles que les transports, l'énergie, les droits humains et l'autonomisation.

Un 50^e anniversaire est l'occasion idéale de prendre du recul afin de replacer les défis du moment dans la perspective des tendances longues qui sous-tendent le changement. La spécificité la plus marquante du demi-siècle écoulé est qu'au cours de cette période la population mondiale a été multipliée par deux et que, dans l'ensemble, les conditions de vie ne s'en sont pas moins améliorées (graphique 8.1). D'un autre côté, les inégalités se sont aussi grandement creusées. Grâce aux taux de croissance spectaculaires affichés ces derniers temps par certains grands pays parmi les plus pauvres, les inégalités entre nations commencent peut-être enfin à se combler. Reste que la pauvreté absolue demeure le lot d'un cinquième des habitants de la planète. En outre, des pressions grandissantes s'exercent sur la base de ressources naturelles.

Au cours des 50 dernières années, on a aussi observé une maturation et un développement du système international de transferts de financements concessionnels entre États. De nombreux autres facteurs revêtent certes aussi de l'importance pour le développement, et donc pour les travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Je me réjouis tout particulièrement, en ma qualité d'ancien Président du CAD, de l'initiative prise récemment en vue de définir une Stratégie pour le développement à l'échelle de l'OCDE, qui abordera certaines de ces questions et dans laquelle le Comité devra jouer un rôle central. Cependant, les travaux sur les apports financiers¹ ont occupé une place essentielle dans les activités du CAD tout au long de ses 50 années d'existence de sorte que je ne chercherai pas d'excuses pour avoir choisi, une fois de plus, de concentrer ici mon attention sur cet aspect.

Graphique 8.1. Population et niveaux de revenu et de pauvreté dans le monde, 1960-2008



Source : Statistiques du CAD de l'OCDE, 2011.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932514988>

L'aide publique au développement (APD) et les autres instruments internationaux de financement

Les avancées et les problèmes que je viens d'évoquer constituent la toile de fond des mouvements internationaux de capitaux. Si on fait abstraction des financements à caractère purement commercial (qu'il s'agisse de prêts ou d'investissements directs à l'étranger), on peut se poser au sujet de ces flux au moins trois questions qui aideront à mieux les cerner :

- **Qui paie ?** (les contribuables, que ce soit des pays membres du CAD ou d'autres pays y compris du Sud, des fondations, les contributeurs à d'autres organisations non gouvernementales, pour ne citer que ces exemples)
- **Que doivent-ils servir à financer ?** (le développement, une aide humanitaire, des biens publics mondiaux, une entreprise commerciale, des activités de promotion culturelle, des dépenses d'ordre militaire/stratégique etc.)
- **Quel est leur degré de libéralité ?** (sachant que la « libéralité » d'un crédit rend compte de l'avantage consenti à l'emprunteur par rapport à un prêt au taux du marché).

Au lieu de limiter l'analyse à la seule APD, il vaut mieux la replacer dans le contexte plus large des transferts internationaux de capitaux et tenir compte de ses interactions avec les autres apports. La coopération Sud-Sud, par exemple, se chiffre aujourd'hui à quelque 15 milliards USD par an et les apports à des conditions libérales entrant dans ce total présentent nombre des caractéristiques (en fait souvent probablement toutes) de l'APD². Les transferts financiers internationaux comprennent en outre des apports publics aux conditions du marché, des apports publics destinés à des usages différents de ceux de l'APD (certains éléments des biens publics mondiaux, par exemple), des contributions volontaires privées et des apports à caractère commercial, dont le volume gagne en importance.

Au cours des 50 années écoulées depuis la naissance du CAD, le volume de l'APD a progressé à peu près au même rythme que le revenu national brut (RNB) des pays dont elle provient. Il s'est toutefois fortement contracté dans les années 60, puis à nouveau dans les années 90 pour ensuite se redresser dans la première décennie du siècle en cours (annexe B, graphique B.2). Pour ce qui est de l'origine des apports, les plus gros apporteurs d'APD sont dans l'ensemble les pays d'Europe occidentale membres du CAD, encore qu'à la fin des années 90, le Japon ait brièvement occupé la première place parmi les donateurs et que durant les dix premières années de ce siècle, les États-Unis figurent parmi les pays dont les apports ont le plus augmenté. Globalement, les dons privés, qu'ils émanent de fondations ou du secteur associatif, ont augmenté plus vite que les apports publics – en particulier ceux provenant d'Amérique du Nord, qui ont représenté plus des deux tiers des 22 milliards USD notifiés par les pays membres du CAD en 2009.

L'aide-pays programmable (APP)³, principale composante de l'APD, consentie par les membres du CAD s'est fortement accrue entre 2004 et 2009 ; d'après la toute nouvelle enquête du CAD sur les plans prévisionnels de dépenses des donateurs (qui vient très utilement compléter la ligne des produits du CAD), elle risque cependant de stagner au cours de la période restant à courir jusqu'à 2013 (OCDE 2011)⁴.

Cela dit, les économies émergentes se sont sorties de la crise financière majeure de 2008 avec guère plus de dommages qu'un tassement pendant un ou deux ans des taux exceptionnels de croissance

« Un bon indicateur des progrès enregistrés dans les nations non membres du CAD est le nombre croissant de celles qui sortent de la catégorie des pays à faible revenu pour rejoindre celle des pays à revenu intermédiaire ... »

qu'elles ont affichés pendant la plus grande partie des deux dernières décennies. L'Afrique subsaharienne, en particulier, où se concentre de plus en plus le noyau dur du problème de la pauvreté, paraît être entrée dans une ère de croissance soutenue, propre à transformer les économies de la région en l'espace d'une génération.

Un bon indicateur des progrès enregistrés dans les nations non membres du CAD est le nombre croissant de celles qui sortent de la catégorie des pays à faible revenu pour rejoindre celle des pays à revenu intermédiaire :

11 pays, dont certains de poids comme l'Inde et l'Indonésie, sont passés entre 2005 et 2008 du statut de pays à faible revenu à celui de pays à revenu intermédiaire, à l'instar de la Chine, qui, elle, a opéré sa transition en 2003. Aujourd'hui, les trois quarts des pauvres de la planète vivent dans des pays à revenu intermédiaire, dont certains des plus influents n'ont jamais reçu une aide importante au regard de leurs ressources intérieures. Sur un plan pratique, une des conséquences de ces progrès est que des dispositifs comme l'Association internationale de développement (IDA)⁵, qui se sont révélés très efficaces pour réorienter des financements des pays reclassés vers ceux qui restaient dans la catégorie des pays à faible revenu, semblent atteindre l'autosuffisance – tout du moins pour le moment – du fait de la réduction du nombre de nations relevant de leur cœur de cible.

Il est indéniablement utile de s'interroger sur les implications de ces évolutions pour le devenir des financements internationaux assortis de conditions de faveur.

Côté motivations, un équilibre qui se modifie

Commençons par nous pencher sur les motivations des apporteurs « publics » de financements internationaux assortis de conditions libérales, qu'ils soient ou non membres du CAD.

Parmi ces motivations figurent habituellement l'intérêt national – direct ou au sens large – ainsi que l'altruisme. L'intérêt national direct peut concerner le court terme (remporter un marché, se débarrasser de produits en excédent, atteindre un objectif politique spécifique) ou le plus long terme (nouer une relation, soutenir une démocratie émergente). À titre d'objectifs servant l'intérêt national au sens large, on peut citer asseoir la stabilité d'une région, susciter des modes de développement moins gourmands en énergie, ou atténuer, espère-t-on, la pression migratoire. Ces préoccupations plus générales se fondent dans la sphère des biens publics mondiaux. Les motivations altruistes quant à elles recouvrent, pour l'essentiel, la lutte contre la pauvreté et la réponse aux urgences humanitaires.

Le poids respectif de ces diverses motivations semble évoluer d'une manière qu'il est, jusqu'à un certain point, possible d'anticiper. L'intérêt national/mutuel direct revêtira très vraisemblablement une importance prépondérante lorsque l'écart entre les niveaux de revenu national du pays donneur et du pays bénéficiaire est relativement faible (par exemple dans le cas de l'aide consentie par les membres du CAD aux pays à revenu intermédiaire ou des apports de coopération Sud-Sud des donateurs émergents à des pays à faible revenu). Les considérations altruistes paraissent par contre occuper une plus grande place lorsque l'écart entre les niveaux de revenu s'accroît (d'où le ciblage exprès sur la pauvreté d'une grande partie de l'aide fournie par les membres du CAD aux pays les moins avancés, et c'est aussi ce qui explique qu'un accord ait pu se faire pour délier l'aide financière destinée à cette

catégorie de pays et aux pays pauvres lourdement endettés, mais pas celle allant aux pays à revenu intermédiaire ni même à tous les pays à faible revenu). Il se trouve bien sûr des exceptions flagrantes à ce modèle, par exemple en cas d'enjeu stratégique lié à un pays parmi les moins avancés. Il semble également qu'à mesure que les pays s'enrichissent, ils souhaitent davantage que les apports concessionnels dans lesquels ils investissent soient mis au service d'intérêts nationaux plus larges, et plus particulièrement de la fourniture de biens publics mondiaux.

Gérer un monde inégal

Il est probable que dans un monde où le niveau de revenu serait à peu près le même dans tous les pays, les flux internationaux de financements assortis de conditions libérales seraient très restreints – comme c'est actuellement le cas entre pays affichant des niveaux de revenu similaires – et seraient normalement réservés aux situations de crise humanitaire. Dans un tel monde, tous les pays contribueraient certainement à la production des biens publics mondiaux. En revanche, tant que de grandes différences de revenu persistent entre pays, l'APD et d'autres formes d'apports publics à des conditions de faveur perdureront vraisemblablement et c'est des pays les plus riches que devra venir la majeure partie des moyens concessionnels servant à financer à l'échelon international les biens publics mondiaux. Il n'est donc pas inutile de s'interroger sur les perspectives de voir s'atténuer les inégalités entre pays.

Les chiffres le montrent, les disparités, que ce soit entre pays ou entre individus, se sont creusées au cours des 200 dernières années. Dernièrement, la croissance rapide des économies émergentes a entraîné ce que Martin Wolf a appelé une « convergence notable » (Wolf 2011). Le revenu moyen en Chine, par exemple, est aujourd'hui beaucoup plus élevé relativement à ce qu'on peut observer dans les pays de l'OCDE qu'il y a 20 ans. Même en Afrique, le rythme de croissance du revenu par habitant excède depuis quelques temps celui des pays de l'OCDE. Reste qu'en termes absolus les écarts entre pays demeurent considérables : en 2007, même en Chine, le produit intérieur brut (PIB) par habitant se chiffrait à 5 050 USD (sur la base des parités de pouvoir d'achat), contre 43 200 USD aux États-Unis. Il faudra plusieurs générations dans de nombreux pays, et sûrement dans la majorité des pays les moins avancés, pour parvenir à réduire ces écarts de manière significative.

Les inégalités entre individus sont plus marquées encore que les inégalités entre nations. D'après des estimations récentes, en dépit de la croissance qu'a connue l'économie indienne, le revenu moyen du quintile supérieur de la population indienne demeure inférieur à celui du quintile inférieur de la population des États-Unis. À l'échelle mondiale, les 5 % de personnes qui touchent les revenus les plus élevés reçoivent 37 % du revenu mondial, contre à peine 0.2 % pour les 5 % de personnes qui touchent le moins (Milanovic 2011). Des niveaux de vie assurant le minimum vital, tels ceux que visent à garantir les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), resteront financièrement hors de portée des contribuables de nombreux pays à faible revenu pendant encore des décennies.

En plus de ces inégalités persistantes – qui pourraient certes peut-être s'atténuer au niveau des États – le monde devra, d'ici 2050, accueillir deux à trois milliards d'habitants supplémentaires et, surtout, affronter les conséquences de l'augmentation des niveaux de vie. Autant de facteurs qui, associés au réchauffement climatique, exerceront inévitablement des pressions sur toutes les formes de ressources et d'habitats naturels.

« ... dans un monde où le niveau de revenu serait à peu près le même dans tous les pays, les flux internationaux de financements assortis de conditions libérales seraient très restreints ... et seraient normalement réservés aux situations de crise humanitaire. »

Il n'est pas forcément contradictoire, au niveau global, de s'appliquer à apporter une solution à ces problèmes mondiaux et de tenter de répondre aux besoins des pauvres (qui sont en général les premières victimes du changement climatique et de l'épuisement des ressources). Il existe toutefois un risque que, face au changement climatique, les pays pauvres soient pressés de mener des actions qui bénéficient avant tout à d'autres (comme investir lourdement dans la production, relativement coûteuse, d'énergies propres), avec un surcoût dont on ne peut escompter qu'ils le prennent eux-mêmes en charge. À tout le moins, si l'essentiel des apports publics internationaux à des conditions libérales en vient à servir à financer des « biens publics mondiaux » spécifiques, il deviendra difficile pour les pays tributaires de l'aide d'assurer une gestion équilibrée de leurs dépenses publiques. D'un autre côté, il est impossible d'établir une distinction rigide entre l'APD, avec son objectif essentiel de développement économique et d'amélioration du niveau de vie, et des financements, dans certains domaines au moins, qui auront des retombées bénéfiques se faisant ressentir au-delà du seul pays bénéficiaire.

Tout cela signifie que, globalement, il est probable que continuera de se manifester une « demande à des fins de développement » de financements internationaux libéraux émanant d'un nombre de moins en moins important de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. En parallèle, la « demande de biens publics mondiaux » augmentera vraisemblablement, avec la pression qui en résultera sur les gouvernements des pays les plus riches à apporter dans ce domaine une contribution, sous la forme de financements concessionnels en particulier. En toile de fond de ces évolutions, se dessine une situation budgétaire exceptionnellement difficile pour de nombreux pays de l'OCDE, où les perspectives d'évolution des revenus des électeurs eux-mêmes risquent d'être entachées de davantage d'incertitudes que pendant la période relativement sereine qu'ont formée les années 2001 à 2007. Le défi sera donc d'envergure pour l'APD et, à tout le moins sur le court terme, pour les dons caritatifs privés. Dans le même temps, la capacité des pays pauvres d'accéder à des financements commerciaux continuera probablement de s'améliorer, tout comme celle des économies émergentes de mettre des financements assortis de conditions de faveur à la disposition de leurs partenaires du Sud.

Quatre propositions pour un financement efficace du développement

Dans ces conditions, quel type d'action pourrait inciter à utiliser au mieux les apports publics internationaux concessionnels de façon à exercer l'effet le plus durable sur le développement et la pauvreté ?

Proposition n° 1 : Autodiscipline, transparence et autonomie

S'il est à l'évidence légitime de chercher à servir l'intérêt national, trop se concentrer sur des intérêts nationaux/mutuels à court terme débouche souvent sur des résultats qui ne sont pas durables : des projets de prestige qui deviennent des « cathédrales dans le désert », des technologies qui répondent davantage aux besoins des donateurs que des bénéficiaires, des accords commodes avec des dictateurs arrangeants, entre autres.

Trois lignes d'action peuvent et doivent être poursuivies :

- Promouvoir des règles collectives d'autodiscipline. À l'issue de longues et difficiles discussions durant les années 80, l'OCDE est parvenue, à travers les Nouvelles règles de discipline concernant l'aide liée et le financement mixte (1991, connues comme « l'Accord d'Helsinki »),

à imposer des règles collectives d'autodiscipline dans le recours aux crédits mixtes pour des projets commercialement viables. Cet accord a en fait mis un terme à l'utilisation par les membres de l'OCDE d'une APD liée pour des projets commercialement viables, sauf avec des conditions extrêmement libérales. Il s'est révélé très efficace pour empêcher que l'APD soit détournée de son but premier et vienne alimenter une « course aux contrats ». Élargir la couverture de ce type d'accords à d'autres apporteurs de crédits bonifiés et réduire les possibilités d'échappatoires qui subsistent sont deux pistes importantes pour faire avancer les choses dans ce domaine.

- Améliorer la transparence. Rendre les informations sur les modalités des financements accessibles au grand public est un bon moyen d'inciter les institutions à l'honnêteté, et des normes de transparence internationale pour les fournisseurs d'apports assimilables à une APD seraient hautement souhaitables. L'expérience accumulée dans le cadre de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, un modèle d'innovation dans ce domaine, montre que de telles évolutions prennent du temps mais que rien ne s'y oppose sur un plan technique. Une impulsion plus ferme du pouvoir politique est toutefois nécessaire pour élargir le consensus autour de la nécessité de normes spécifiques de transparence et de leur application.
- Aider les bénéficiaires des activités de coopération à s'organiser pour contester au besoin les décisions des fournisseurs d'apports assimilables à une APD. Cela suppose, par exemple, de renforcer la capacité des ministères des finances de passer au crible les investissements, de soutenir l'établissement de méthodes solides d'évaluation (les organismes internationaux pourraient et devraient faire plus dans ce domaine), et d'aider les pays à refuser l'imposition de conditions malvenues. Cela est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de financements non assortis de conditions de faveur, où un manque de rigueur dans les activités d'emprunt – et l'utilisation du produit de ces emprunts – risque très facilement d'ouvrir la porte à des crises récurrentes de surendettement.

Proposition n° 2 : Un nouveau cadre de résultats, soucieux des réalités locales mais défini au niveau mondial

Les ministres en charge de l'APD réclament à juste titre des preuves de résultats de ces dépenses. Toute la question est de savoir comment fournir des preuves de résultats.

Deux choses sont indispensables :

- Au niveau international, il faut convenir d'un « cadre de résultats ». Ce cadre doit couvrir une période de 10 à 15 ans après l'échéance des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), à savoir 2015. S'il n'est certes pas parfait, le cadre fourni par les OMD s'est révélé essentiel pour promouvoir le lancement de ce qui peut être considéré comme un vaste « projet de lutte contre la pauvreté dans le monde ». Émanation de la Déclaration du millénaire (2000) et du Consensus de Monterrey (2002), cette entreprise a été confortée par les décisions prises en 2005 à Gleneagles et à Bruxelles concernant l'accroissement de l'APD ainsi que par celles issues des Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenus à Rome (2003), Paris (2005) et Accra (2008), et par les efforts déployés en prévision du quatrième prévu à Busan (analysés plus loin dans ce chapitre). Pour la suite, pourrait être choisi un cadre amélioré de lutte contre la pauvreté ou, ce qui serait plus ambitieux, un cadre s'articulant autour des grands défis

« L'éradication de l'extrême pauvreté ... constituerait un élément important de ce cadre, à côté de la fourniture de biens publics mondiaux essentiels. »

planétaires. L'éradication de l'extrême pauvreté (dans tous ses aspects, qui débordent largement la dimension économique) constituerait un élément important de ce cadre, à côté de la fourniture de biens publics mondiaux essentiels. Le nouveau cadre de résultats devrait, à mon sens, différer du précédent sur six points :

- Au lieu d'y énoncer des cibles identiques pour tous « imposées » par New York, il serait préférable de s'entendre sur des objectifs planchers au regard de paramètres clés au niveau mondial. Sur cette base, chaque pays ou groupe de pays pourrait ensuite être encouragé à se fixer ses propres objectifs au regard de ce mêmes paramètres (et éventuellement d'autres). Cela favoriserait considérablement l'appropriation locale.
 - Les objectifs de base devraient renvoyer à des accomplissements – par exemple un niveau minimum d'instruction à atteindre à un certain âge et non plus des taux de scolarisation.
 - La lutte contre la pauvreté devrait plus clairement apparaître en filigrane, de telle sorte que pour atteindre les objectifs on ne puisse se contenter de faire passer juste au-dessus du seuil les personnes qui se situent juste en-dessous. Pour cela, on pourrait notamment prévoir un système de pondération, ou une ventilation systématique des données, au moins par sexe et par catégorie de revenu, ou la fixation de cibles précises pour, par exemple, le quintile inférieur de la population.
 - L'impression donnée par les OMD que le bien-être a priorité sur la croissance durable et l'accès aux services d'infrastructure devrait être corrigée par l'intégration de cibles pour l'accès non seulement à l'eau et aux technologies de l'information et de la communication (TIC), mais aussi aux transports et à l'énergie.
 - Dans le droit fil de la Déclaration du millénaire, il faut prendre expressément en compte dans le nouveau cadre les considérations liées aux droits de l'homme et à l'autonomisation.
 - L'OMD 8 devrait être remplacé par un ensemble de « conditions habilitantes » (parmi lesquelles la fourniture de financements internationaux libéraux, mais pas seulement) de nature à faciliter la réalisation des nouveaux objectifs et dont l'instauration appelle une action de la part des gouvernements aussi bien des pays riches que des pays pauvres.
- La reddition de comptes sur les résultats des apporteurs (bilatéraux et multilatéraux) de financements de type APD doit s'articuler autour des systèmes mis en place sur le terrain par les utilisateurs de ces apports et non plus d'une pléthore de modalités de suivi et d'évaluation centrées sur les besoins donneurs qui imposent des exigences déraisonnables aux institutions locales. Cela nécessite une réorientation radicale au profit du suivi des données à l'échelon local (ce qui suppose des systèmes statistiques nationaux plus solides et plus réactifs et une multiplication des enquêtes conduites par les pays dans le respect des normes internationales), des cadres de résultats défini et faisant l'objet d'un suivi à l'échelon local, et des évaluations sous l'égide des pays (mais rigoureuses) réalisées avec le soutien d'institutions comme 3IE (International Initiative for Impact Evaluation). Il est encourageant de constater qu'à leur réunion au niveau des hauts fonctionnaires d'avril 2011, les membres du CAD ont reconnu la nécessité d'une telle approche.

Proposition n° 3 : Amélioration de la mise en œuvre – une action collégiale pour le plus grand profit de tous

Des mesures doivent être prises pour rehausser l'efficacité d'acheminement des apports assimilables à une APD de façon à obtenir de véritables résultats qui profitent aux pauvres. Cela implique, en particulier, de remédier à des problèmes tels que le manque d'appropriation locale, le déficit d'alignement sur les priorités locales, la reddition insuffisante de comptes aux parlements et aux citoyens (relativement aux donateurs), le court-circuitage des systèmes locaux (qu'il faudrait au contraire s'employer activement à contribuer à améliorer), la concentration excessive sur le soutien à l'État (au détriment, par exemple, du secteur privé et des groupes communautaires), et l'absence de véritable responsabilité mutuelle (y compris s'agissant de la responsabilité qui incombe aux donateurs d'assurer une prévisibilité raisonnable de leurs apports financiers). Plus un pays est tributaire de financements de type APD plus ces problèmes sont graves.

Tout cela va, bien évidemment, tout à fait dans le sens des programmes d'action arrêtés aux Forums de haut niveau de Rome, Paris et Accra et des questions qui seront débattues au prochain Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide prévu à Busan (29 novembre-1^{er} décembre 2011). Il faut aussi souligner que, même si la dépendance à l'égard de l'aide ne semble pas devoir s'accroître, le problème n'en subsistera pas moins pendant un temps considérable encore, surtout pour trois groupes de pays : les micro-États (pour la plupart de petites îles), dont les possibilités sont limitées sur le plan économique bien que nombre d'entre eux appartiennent à la catégorie des pays à revenu intermédiaire ; les États en proie à un conflit ou sortant d'un conflit ; et un certain nombre d'économies pauvres mais en pleine expansion, qui ont fait relativement bon usage de l'aide et auxquelles les donateurs sont disposés à continuer d'apporter leur soutien de façon durable. Pour ces pays, le programme d'action en faveur de l'efficacité demeure particulièrement pertinent.

Compte tenu de la diversification des apporteurs de financements internationaux concessionnels, le programme d'action en matière d'efficacité de l'aide/du développement pour l'après-Busan devra toutefois être élaboré par l'ensemble des parties prenantes, y compris les apporteurs de financements extérieurs au CAD, et faire une place particulièrement importante aux vues des bénéficiaires de ces fonds. Le CAD a joué un rôle très innovant d'« incubateur » du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, lequel est devenu un instance pluripartite incontournable pour l'examen de ces questions au sein de laquelle les pays bénéficiaires n'ont cessé de gagner en influence ; il convient cependant maintenant de mieux préciser comme les activités du Groupe de travail se raccordent avec les débats sur des questions similaires menés sous les auspices du Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement, lequel est à même, en qualité d'instance des Nations Unies, d'exercer une supervision plus rigoureuse sur l'orientation de l'action publique. Les dispositions qui seront prises pour l'avenir devront aussi tenir compte des conclusions qui ressortent du dernier exercice de suivi⁶ concernant « l'efficacité du dialogue autour de l'efficacité » : celui-ci suscite-t-il vraiment des changements de comportement ? Serait-il possible de le recentrer sur un nombre plus restreint de questions très importantes ?

« ... si la dépendance à l'égard de l'aide ne semble pas devoir s'accroître, le problème n'en subsistera pas moins ... pour ... les États en proie à un conflit ou sortant d'un conflit, et un certain nombre d'économies pauvres mais en pleine expansion, qui ont fait relativement bon usage de l'aide ... »

Proposition n° 4 : L'APD dans le monde d'après 2015

L'éventuel cadre international de résultats qui sera établi pour l'après 2015 devra pouvoir s'appuyer sur une base de ressources appropriée, y compris des apports publics assortis de conditions libérales. Si l'accès à l'aide n'est en aucun cas la seule ou la plus importante « condition habilitante » pour produire des résultats, il restera un élément à prendre en considération, surtout pour les pays les plus pauvres. De bonnes raisons militent donc en faveur d'un réexamen de la notion d'APD, la replaçant dans le contexte plus large évoqué dans les précédents paragraphes, de telle sorte que les changements éventuels puissent intervenir sur le même horizon temporel. Pour revenir sur les questions posées au début du présent article, plusieurs considérations méritent qu'on s'y arrête :

- **Qui paie ?** Un accord sur des définitions de base est indispensable entre les donateurs qui appliquent la définition de l'APD utilisée par le CAD et les apporteurs de coopération Sud-Sud qui estiment que leur contribution, pour importante qu'elle soit, est d'une nature différente.
- **Que doivent-ils servir à financer ?** Diverses questions essentielles doivent être réglées concernant les limites à imposer sur l'utilisation des financements, notamment ceux axés sur les biens publics mondiaux. Est-il approprié de s'en tenir au « développement économique et l'amélioration du niveau de vie » pour la finalité ou faut-il admettre d'autres usages, liés par exemple à la gestion durable de la planète ? Quel traitement faut-il appliquer aux considérations d'« intérêt mutuel », mises en avant par les apporteurs de coopération Sud-Sud mais qui sont loin d'être étrangères aux donateurs traditionnels ?
- **Quel est leur degré de libéralité ?** L'heure est indubitablement venue de revoir la définition existante des apports qui peuvent être considérés comme assortis de conditions de faveur. Cette dernière, qui repose sur un taux d'actualisation invariable, fixé il y a des années et donc dépassé, incite véritablement les membres du CAD à opérer des transactions libérales dont l'opportunité est sujette à caution à seule fin de remplir les objectifs auxquels ils ont souscrits dans le domaine du volume de l'aide, donnant ainsi un très mauvais exemple aux apporteurs d'aide extérieurs au CAD. La logique voudrait que la définition de la libéralité soit alignée sur celle utilisée par le Fonds monétaire international (FMI), ou à tout le moins sur celles appliquées par le CAD de l'OCDE lui-même pour les crédits d'aide liée. Parallèlement, il faut mieux rendre justice au volume considérable d'apports publics qui n'atteignent pas le seuil de libéralité convenu. Les opérations financières assorties d'un faible degré de libéralité sont certes à l'origine de nombreux problèmes (les activités des organismes de crédit à l'exportation ont été pour beaucoup dans la crise de la dette qu'ont connue les pays pauvres dans les années 80 et 90), mais ces apports sont importants pour le développement, au même titre de que ceux des institutions bilatérales de financement du développement ou des banques multilatérales de développement. Leur volume relatif augmentera en outre à mesure que les pays pauvres continueront de progresser au point de pouvoir accéder durablement à ce type de financements, et à des financements aux conditions du marché d'une manière plus générale.

La tâche est complexe et sera source de défis, à la fois pour le CAD et au-delà de la sphère de l'OCDE. Elle risque fort d'ouvrir, par exemple, un débat animé sur le niveau des apports publics assortis de conditions libérales nécessaire pour assurer la concrétisation des résultats visés à travers le cadre établi pour l'après 2015, ainsi que sur les cibles à assigner aux apporteurs les plus riches (et éventuellement aussi les moins riches) de ce type de financements. Elle pourrait aussi conduire à s'interroger sur la notion d'« additionnalité » (par exemple s'agissant des engagements relatifs au financement des biens publics mondiaux), sujet qui, pour faire fréquemment l'objet de débats, n'en doit pas moins donner lieu à un examen plus approfondi que ce n'est habituellement le cas. Certains éléments de ce programme de travail déborderont incontestablement le champ de compétence du CAD. Reste que celui-ci, fort de son demi-siècle d'expérience en matière de comptabilisation des apports internationaux concessionnels, peut et doit jouer un rôle central dans leur traitement.

Notes

1. Une des premières tâches du CAD de l'OCDE a été de déterminer les apports internationaux qu'il allait tenter de maximiser et d'améliorer. Il a décidé de concentrer son attention sur l'aide publique au développement (APD), qu'il a définie comme recouvrant les apports *i)* provenant de sources publiques, *ii)* ayant pour objet de favoriser le développement ou l'amélioration des niveaux de vie, et *iii)* assortis de conditions de faveur. La réflexion du CAD ne se limite bien sûr pas à l'APD : le Comité ne cesse d'approfondir ses travaux sur la formulation des politiques et d'en élargir la portée, et ceux-ci revêtent une importance fondamentale pour aider les pays à s'extraire de la dépendance à l'égard de l'aide.
2. Voir en particulier la déclaration issue de la réunion du CAD au niveau des hauts fonctionnaires d'avril 2011, intitulée « Les nouveaux partenariats, une bonne chose pour la coopération internationale pour le développement », www.oecd.org/dataoecd/7/3/47652500.pdf.
3. L'aide-pays programmable représente le montant de l'aide qui peut être programmée à l'avance par le donneur au niveau des pays partenaires. Elle peut être définie, par exclusion, en ôtant du montant total de l'APD brute totale les apports d'aide non prévisibles par nature (aide humanitaire et allègement ou réorganisation de la dette), n'entraînant pas de mouvements de fonds transnationaux (recherche sur le développement dans le pays donneur, sensibilisation aux questions de développement, coût imputé des étudiants, réfugiés dans le pays donneur et frais administratifs), ne s'inscrivant pas dans le cadre d'accords de coopération entre États (aide alimentaire et aide consentie par les collectivités locales des pays donneurs) ou non programmable par le pays donneur lui-même (contributions au budget central des ONG nationales et internationales) ou non susceptible d'être programmée au niveau du pays bénéficiaire (contributions aux partenariats public-privé, pour certains pays, aide en provenance d'autres sources que les agences principales).
4. *L'Enquête 2011 sur les plans de dépenses indicatifs des donateurs* (OCDE 2011) montre que l'APP mondiale devrait augmenter au taux réel de 2 % jusqu'en 2013, contre 8 % par an en moyenne au cours des trois dernières années. La décélération attendue devrait être plus lourde de conséquences encore pour les pays à faible revenu et pour l'Afrique où, selon les projections, l'aide ne devrait progresser que d'environ 1 % par an en valeur réelle, contre un taux réel de croissance annuelle de 13 % au cours des trois années écoulées.
5. L'Association internationale de développement (IDA) est l'entité du groupe de la Banque mondiale qui consent des prêts assortis de conditions de faveur aux pays pauvres.
6. Les progrès accomplis pour transposer dans les faits les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide font l'objet d'un suivi rigoureux à travers les enquêtes de suivi de la mise en œuvre (trois éditions : 2006, 2008 et 2011). Les résultats de ces enquêtes constituent un outil très efficace pour obtenir des pays développés aussi bien que des pays en développement qu'ils rendent des comptes quant à leurs engagements au titre de l'aide. Au fil du temps, le nombre de pays participant à l'enquête est passé de 33 en 2006 à 55 en 2008, pour dépasser 80 en 2011.

Références

Milanovic, B. (2011), *The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*, Basic Books, New York.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2011), *OECD Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2011-13* (à paraître), OCDE, Paris.

Wolf, M. (2011), "In the grip of a great convergence", *The Financial Times*, article consulté en ligne le 19 juin 2011. Accessible à l'adresse suivante : www.ft.com/cms/s/0/072c87e6-1841-11e0-88c9-00144feab49a.html#axzz1PfvSB1X4.



Extrait de :
Development Co-operation Report 2011
50th Anniversary Edition

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/dcr-2011-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Manning, Richard (2012), « Le devenir des financements internationaux assortis de conditions libérales », dans OCDE, *Development Co-operation Report 2011 : 50th Anniversary Edition*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dcr-2011-15-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.