



La charnière entre aide et développement

Inventée après la Seconde Guerre mondiale, l'aide au développement a joué un rôle stratégique dans l'élévation des niveaux de vie et l'essor des économies nationales. Elle a été utilisée pour améliorer les services sociaux comme l'éducation et la santé et pour construire des infrastructures, telles que routes, voies ferrées, ports, centres et lignes de télécommunications et centrales électriques, dont le besoin est encore plus criant en cette période de récession économique.

À partir des années 50, les ressources qui ont afflué des pays développés vers le monde en développement ont été, pendant plusieurs décennies, dominées par les flux financiers d'aide publique au développement (APD).*

Pendant cette période, les flux Nord-Sud étaient pour environ 70 % d'origine publique et pour 30 % d'origine privée. Les Nations Unies, pour fixer leur objectif d'APD, se sont basées sur ces chiffres : l'APD devait atteindre un niveau représentant 0,7 % du revenu des pays donateurs. En effet, pendant la « décennie du développement », celle des années 60, on pensait que pour le décollage économique du monde en développement, il fallait à celui-ci un apport représentant « un pour-cent » du revenu des pays développés. On a conclu que 0,7 % devait venir de l'aide publique et 0,3 % de l'investissement privé.

Or, pendant la phase de mondialisation des années 90, une puissante vague d'investissement privé allait faire croître les marchés émergents et le monde en développement, tandis que le niveau de l'aide publique au développement (APD) baissait. En moins de dix ans, la proportion s'est trouvée inversée : on avait désormais 70 % de fonds d'origine privée contre 30 % d'origine publique. Alors que, durant les années 60, les pays donateurs, États-Unis en tête, consacraient environ 0,5 % de leur revenu national à l'aide, cette part est redescendue, au début de ce XXI^e siècle, à un modeste 0,2 %.

L'investissement privé étranger est certes venu alimenter la croissance économique d'une partie importante du monde en développement. Mais, dans les pays pauvres, les biens publics, tels que la santé publique, l'éducation, l'assainissement et les infrastructures matérielles essentielles, ne sont, en général, pas intéressants pour l'investissement motivé par le profit. Les progrès dans ces secteurs dépendent donc de financements publics – pas seulement dans les pays pauvres, d'ailleurs, en fait, dans toutes les parties du monde. Par ailleurs, un grand nombre de pays en développement n'ont pas accès aux flux financiers privés, situation qu'ont aggravée les difficultés économiques récentes et l'aversion au risque des marchés de crédit qui en a résulté. Pour le financement de leurs investissements, ces pays ont donc dû continuer à se fonder sur l'APD pour compléter leur épargne intérieure.

L'expérience montre, en fait, que les flux financiers privés et publics sont complémentaires. L'APD est indispensable pour rendre possible l'investissement privé et susciter les opportunités commerciales lorsque celles-ci sont faibles voire inexistantes, tandis que la capacité de l'investissement privé à générer des revenus est une condition préalable au développement économique et à l'élévation des niveaux de vie.

Les augmentations de l'aide et les pièges de celle-ci

La Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est déroulée en 2002, à Monterrey, au Mexique, a été marquée par une prise de conscience générale : les donateurs se sont rendu compte que le niveau de l'aide était tombé trop bas. Les promesses faites par les États-Unis et par l'Union européenne à ce sommet du développement se sont traduites par une forte hausse des niveaux d'APD. En 2005, ils ont dépassé 0,3 % du revenu des pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), soit une hausse de 50 % par rapport au point bas du début de ce siècle, mais un niveau encore très inférieur aux 0,7 % fixés comme objectif. Cinq pays donateurs constituent de notables exceptions : Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège et Suède ont atteint voire dépassé l'objectif de 0,7 %.

Depuis lors, l'APD stagne à un niveau légèrement supérieur à 100 milliards de dollars par an. Le ralentissement est survenu après les promesses du Groupe des 8 (G8), lors de son sommet de 2005 à Gleneagles, d'accroître l'APD de 50 milliards de dollars par an d'ici 2010, pour permettre l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Pour tenir ces promesses, il aurait fallu, selon un rapport du Groupe de travail des Nations unies pour la réalisation des OMD, accroître le flux existant de 18 milliards, chaque année, entre 2008 et 2010. Les pays du G8 sont également en retard sur leur promesse de Gleneagles de doubler l'aide à l'Afrique d'ici 2010.



On constate, par ailleurs, des problèmes de manque d'efficacité de l'aide basée sur des partenariats donateurs-bénéficiaires :

- Des progrès ont été faits dans la réduction de l'aide « liée », qui oblige les pays bénéficiaires à dépenser les fonds qu'ils reçoivent en achats de biens et services du pays donateur, mais la pratique persiste, comme cela a été reconnu au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, organisé par l'OCDE, qui s'est tenu en 2008 à Accra, au Ghana.
- Une autre façon de contourner l'objectif de l'APD est d'imposer des conditionnalités excessives. Ces conditionnalités, dont l'objectif était d'empêcher des détournements de fonds, peuvent être dévoyées au point d'en faire un moyen de dicter les politiques nationales des pays bénéficiaires. Les pourparlers gouvernementaux préparatoires à la Conférence de Doha ont obtenu un soutien au principe suivant : les stratégies de développement doivent être déterminées par les pays bénéficiaires eux-mêmes et non leur être imposées de l'extérieur au moyen de conditionnalités.
- Des questions ont été soulevées sur la pratique consistant à faire parvenir l'APD au travers d'entités qui ne sont pas les gouvernements des pays bénéficiaires. Si des cas spécifiques peuvent nécessiter l'utilisation d'ONG ou d'organisations multilatérales comme agents d'exécution de l'APD, il n'en reste pas moins que retirer aux gouvernements le contrôle d'une fraction importante de l'APD nuit à son objectif essentiel qui est de leur permettre de développer leurs capacités nationales et leur aptitude à choisir leurs stratégies de développement.
- Il faut également, selon l'OCDE, rendre les flux d'aides plus fiables et plus prévisibles et simplifier leur gestion pour réduire le fardeau que celle-ci fait peser sur les pays pauvres. Diverses analyses conduisent à une mise en garde quant aux limites de la capacité des pays bénéficiaires à absorber des hausses soudaines et inégales de l'aide et quant aux effets pervers possibles d'importants flux d'ADP sur l'ensemble de l'économie du pays bénéficiaire.

APD non-traditionnelles et sources de financement innovantes

Alors que la hausse de l'aide des 28 pays donateurs de l'OCDE s'est enrayée, d'autres sources d'APD, certes d'échelle plus restreinte, apparaissent. Les décaissements d'APD nette de 13 pays donateurs qui ne sont pas membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE sont passés de 1,5 milliard de dollars en 2000 à 5,1 milliards en 2006. Qui plus est, ce chiffre n'inclut pas les aides publiques croissantes accordées par la Chine et par l'Inde, dont l'essentiel est orienté vers l'Afrique.

Les contributions privées sont également en hausse. Les engagements d'aide privée au développement sont passés de 4 milliards de dollars en 1999 à 13,7 milliards en 2006. Ce sont les nouveaux partenariats publics-privés pour la santé tels que le GAVI (l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination), le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme et d'importants donateurs privés comme la Fondation Bill et Melinda Gates qui ont ouvert la voie.

Enfin, un certain nombre d'idées de sources innovantes de financement du développement ont surgi, voire connaissent déjà un début d'exécution. Notons les quatre suivantes :

- la Facilité financière internationale pour la vaccination, lancée en janvier 2006, qui doit atteindre 500 millions de dollars par an d'ici 2015, au moyen de l'émission d'obligations flottantes d'un montant de 4 milliards de dollars ;
- la taxe sur les billets d'avion, pour laquelle 19 pays se sont engagés voire ont pris de premières décisions, devrait, estime-t-on, permettre de lever entre 1 et 1,5 milliard de dollars par an d'APD ;

Sauf indication contraire, tous les chiffres viennent du Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de développement économiques.