

« La faim est véritablement la pire de toutes les armes de destruction massive. Elle fait des millions de victimes chaque année. Lutter contre la faim et la pauvreté et promouvoir le développement sont les seuls moyens durables d'atteindre la paix dans le monde... Il n'y aura pas de paix sans le développement, de même qu'il n'y aura ni paix ni développement sans justice sociale. »

Président Luiz Inacio Lula da Silva ¹

« Ce fossé grandissant entre la richesse et la pauvreté, entre la chance et la misère représente à la fois un défi à notre compassion et une source d'instabilité »

Le président des États-Unis, George W. Bush²

L'aide internationale des armes les plus puissantes dans la lutte contre la pauvreté. Elle est pourtant sous-utilisée et mal ciblée. Il y a trop peu d'aide et une grande partie de celle qui est fournie est modérément liée au développement humain. Restaurer le système de l'aide internationale est l'une des priorités les plus urgentes à laquelle les gouvernements sont confrontés à l'aube du compte à rebours menant à 2015.

Ce chapitre définit un calendrier pour réformer l'aide internationale, calendrier important aussi bien pour les pays riches que les pays pauvres. Nombreux sont ceux qui associent l'aide à une forme de charité—un acte de générosité à sens unique des pays riches vers les pays pauvres. Cette approche est erronée. L'aide doit être considérée comme une main levée et non comme une main tendue et également, comme un investissement permettant le partage de la sécurité et de la prospérité. En permettant aux populations et aux pays pauvres de surmonter les obstacles financiers qui les maintiennent dans cette situation, notamment aux niveaux sanitaire, éducatif et économique, l'aide peut répandre les bienfaits de l'intégration au niveau mondial, tout en renforçant le partage de la prospérité. Elle peut également réduire la pauvreté de masse et l'inégalité qui menacent de plus en plus la sécurité collective de la communauté internationale.

L'aide n'a pas toujours joué un rôle positif envers l'appui au développement humain en raison, d'une part, de défaillances de la part des bénéficiaires de cette aide, et d'autre part, du fait que les pays donateurs ont permis aux considérations stratégiques de l'emporter sur les questions liées au développement. Mais quels que soient les échecs du passé, il existe désormais de nouvelles opportunités pour réorganiser l'aide au développement. C'est la première fois dans l'histoire qu'il y a un consensus international : l'objectif primordial de l'aide doit être le développement humain. Ce consensus a été renforcé en mars 2002, lors de la Conférence internationale sur le financement du développement à Monterrey,

Mexique, où les dirigeants du monde se sont réunis et engagés pour que l'aide devienne un des piliers d'un nouveau « partenariat mondial » visant à réduire la pauvreté.

Trois ans plus tard, le bilan est au mieux mitigé. Il serait erroné de sous-estimer ce qui a été réalisé depuis. À la signature de la Déclaration du Millénaire en 2000, les budgets consacrés à l'aide internationale représentaient une partie du revenu national dont le niveau n'avait jamais été aussi faible. L'aide à l'Afrique subsaharienne, la région la plus pauvre du monde, était plus faible à la fin des années 1990 qu'au début de la décennie. Ajoutées aux problèmes portant sur la quantité de l'aide, les questions cruciales sur la qualité de l'aide n'ont pas été abordées, compromettant ainsi l'efficacité de cette aide tout en imposant des transactions aux coûts énormes à la charge des gouvernements bénéficiaires. Aujourd'hui, les budgets de l'aide sont à la hausse en dépit des graves questions concernant la fiscalité et la dette publique auxquelles sont confrontés certains pays donateurs. Un dialogue intense est en cours afin d'améliorer la qualité de l'aide internationale.

L'augmentation de l'aide est particulièrement frappante : l'aide officielle au développement a augmenté de 12 milliards de dollars entre 2002 et 2004. Les États-Unis, les plus grands bailleurs de fonds du monde, ont annoncé les augmentations les plus fortes de leurs programmes nationaux d'aide depuis les années 1960, représentant 8 milliards de dollars d'augmentation de l'aide au développement. Il est vrai que cette hausse a été calculée sur une base faible

Si les pays riches doivent
augmenter les apports
d'aide, ils doivent également
réduire les coûts de
transaction qui limitent
l'efficacité de l'aide

en termes d'aide comme part du revenu national. Elle comprend des transferts d'aide importants à l'Afghanistan et à l'Irak. En même temps, les pays de l'UE ont également fixé des objectifs afin d'augmenter leur niveau d'aide au développement.

Le débat sur la qualité de l'aide, en termes d'objectifs fixés, a également abouti à des résultats impressionnants. En mars 2005, les donateurs ont convenu d'un cadre légal à grande échelle pour accroître l'efficacité de l'aide en insistant sur l'harmonisation, la coordination et l'appropriation par les pays. La « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement » comprend quelques 50 engagements pour améliorer la qualité de l'aide, les progrès accomplis devant être évalués par 12 indicateurs.

Ces avancées sont encourageantes. Au moment de la Déclaration du Millénaire, « le verre contenant l'aide » était au trois-quarts vide. Désormais, il est à moitié plein et même plus. Le sommet du Groupe des Huit (G8) en 2005 a donné un nouvel élan à l'aide au développement traduit sous forme de mesures l'annulation de la dette et de nouveaux engagements sur l'aide. Le contrôle pour la réalisation de ces engagements constitue une priorité. Cependant, même avec une aide dont le « verre est aux trois-quarts » plein, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ne sont pas à portée de main, surtout si les ressources n'affluent pas pendant plusieurs années. En ratifiant la Déclaration du Millénaire, dont sont issus les OMD, les gouvernements donateurs n'ont pas réussi à aligner leurs programmes d'aide au développement aux exigences nécessaires pour réaliser les objectifs fixés. L'indicateur le plus flagrant du non-alignement porte sur l'immense déficit budgétaire qui ne cesse de croître. Sans une augmentation de l'aide, le déficit entre l'aide nécessaire pour atteindre les Objectifs et l'aide réellement fournie s'élèvera à plus de 30 milliards de dollars d'ici 2010. L'échec à combler ce trou budgétaire compromettra les progrès pour atteindre les OMD. Certains donateurs n'ont pas encore mis en œuvre les programmes de dépenses nécessaires, remettant ainsi en cause leurs engagements vis-à-vis des OMD.

Le bilan sur la qualité de l'aide est également mitigé. Les pays pauvres ont besoin d'une aide attribuée de manière prévisible, sans trop de contraintes, et qui minimise le coût des transactions et optimise les ressources. Ce qu'ils reçoivent est bien trop souvent une aide imprévisible, assortie d'une série de condi-

tions, non coordonnée, et liée à des acquisitions de biens dans les pays donateurs. Les coûts de l'aide liée sont estimés à 2,6 milliards de dollars par an pour les pays à faible revenu. Cela représente une « taxe » d'aide liée d'environ 8 %. Cette taxe coûte à l'Afrique seule 1,6 milliards de dollars par an, soit une masse énorme de ressources détournées des investissements nécessaires à la réduction de la pauvreté.

Les problèmes associés à l'aide ne peuvent pas tous être mis sur le dos des pays donateurs. De nombreux pays en développement ont inscrit la réduction de la pauvreté et les OMD au cœur de leurs politiques nationales. Toutefois, l'échec à transformer les engagements des OMD en actions efficaces compromet l'efficacité de l'aide. La faible gouvernance, la corruption et l'échec à mettre en place des politiques qui soutiennent la croissance économique ont réduit les bénéfices du développement humain à des investissements en aide. Bien que ce rapport traite principalement des donateurs, il montre qu'une aide efficace ne peut être réalisée que sur la base d'un partenariat impliquant le partage des responsabilités et des obligations.

Deux messages simples ressortent de l'analyse réalisée dans ce chapitre : un message qui porte sur le financement de l'aide et un autre ayant trait aux structures de l'aide. En premier lieu, sans une augmentation soutenue de l'aide, les OMD ne seront pas atteints. L'époque d'un changement graduel est révolue. Si les pays donateurs s'engagent sérieusement à s'attaquer au problème de la pauvreté mondiale, à réduire les inégalités et à assurer un avenir plus sûr et plus prospère à leurs propres citoyens, ils doivent viser à fournir, avec détermination, 0,5 % de leur revenu national en aide jusqu'en 2010, puis 0,7 % jusqu'en 2015. L'augmentation de l'aide ne garantit pas le développement—et les inquiétudes quant à la capacité des pays pauvres à absorber et à déployer cette aide de manière efficace doivent être prises très au sérieux. Pourtant, l'augmentation de l'aide est une condition nécessaire pour accélérer les progrès vers les OMD—et il est possible de prouver que de nombreux pays peuvent absorber bien plus d'aide qu'ils n'en reçoivent à l'heure actuelle.

Le deuxième message est qu'un niveau plus élevé d'aide attribué par le biais des structures existantes donnera des résultats exemplaires. Si les pays riches doivent augmenter les apports d'aide, ils doivent également réduire les coûts de transaction qui limi-

tent l'efficacité de Si les pays riches doivent. Cela ne signifie pas compromettre la responsabilité fiduciaire envers leurs contribuables, mais plutôt mettre fin à l'aide liée, réduire la volatilité et l'imprévisibilité des flux d'aide, et reconsidérer l'étendue de la conditionnalité de cette aide. Une aide accrue n'aboutira aux résultats escomptés que si elle est fournie par le biais de structures de gestion rationalisées plus responsables envers les gouvernements des pays en développement et de leurs citoyens.

Les arguments en faveur de l'augmentation et de l'amélioration de l'aide sont renforcés par des bénéfices potentiels considérables—et croissants. Dans le passé, plusieurs facteurs ont limité l'impact de l'aide sur le développement humain—les politiques menées pendant la Guerre froide, l'utilisation de l'aide pour promouvoir des objectifs commerciaux dans les pays donateurs, l'absence de stratégies nationales efficaces pour enrayer la pauvreté, la corruption et la mauvaise gestion y ont tous contribué. Il serait naïf d'affirmer que tous ces problèmes ont disparu même si l'environnement politique et les bénéfices de l'aide en termes de développement humain se sont considérablement améliorés. Une augmentation significative de l'aide, en cette période propice, pourrait transformer les perspectives permettant d'atteindre les OMD.

L'équilibre entre les responsabilités et les obligations des bailleurs de fonds et des bénéficiaires de l'aide est également une préoccupation à ne pas négliger. Les pays en développement souhaitant une aide doivent se fixer des objectifs liés aux OMD, subir le contrôle de leur budget par le Fonds monétaire international (FMI) et se plier à de nombreuses conditions. Pourtant les bailleurs de fonds, l'autre partie du « nouveau partenariat », peuvent en toute impunité faillir à leurs objectifs en matière d'augmentation de la quantité d'aide (y compris ceux qu'ils avaient promis), et ignorer les principes vagues qu'ils s'étaient fixés pour améliorer la qualité de l'aide.

De nouvelles approches sont abordables et réalisables. Les donateurs et les bénéficiaires doivent commencer par convenir d'une évaluation sur les besoins financiers qui identifie les obligations relatives à l'aide permettant d'atteindre les OMD. En revanche, les donateurs doivent produire un financement prévisible, pluriannuel pour remplir ces obligations, et les pays en

développement doivent mettre en œuvre des réformes qui optimiseront la rentabilité de l'aide. Pouvoir surmonter les contraintes en termes de compétences dans les pays bénéficiaires est un élément vital.

D'un côté, l'aide est un simple transfert de fonds des pays riches vers les pays pauvres. D'un autre côté, elle représente un facteur/un phénomène bien plus fondamental. Les politiques d'aide des pays riches reflètent leur pensée sur la mondialisation, sur leurs propres sécurité et prospérité, et sur leurs responsabilités et obligations envers les populations les plus vulnérables de la planète. Au final, les politiques d'aide sont un baromètre permettant de mesurer la tolérance du monde riche vis-à-vis de la pauvreté de masse en période de pleine abondance.

Mahatma Gandhi, à qui l'on avait demandé comment les décideurs politiques devaient juger le mérite de toute action, avait répondu : « Pensez au visage de la personne la plus pauvre que vous n'avez jamais vu, et demandez-vous si l'action que vous allez prendre va lui être utile . »³ À 10 ans de la date limite fixée pour atteindre les OMD, cette réponse devrait résonner dans le contexte des débats actuels relatifs à l'aide. Les déclarations d'engagement aux OMD ne seront pas de grande utilité aux populations les plus pauvres du monde si elles ne sont pas soutenues par des engagements financiers réels et d'améliorations toutes aussi réelles de la qualité de cette aide. Après avoir précisé les fins lors de la Déclaration du Millénaire, les pays riches doivent désormais jouer leur rôle en fournissant les moyens.

Dans ce chapitre, la première section décrit brièvement les arguments en faveur de l'aide dans un monde de plus en plus corrélé. Elle met en évidence le rôle essentiel que l'aide peut jouer en tant qu'investissement dans le développement humain. Puis sera présenté le bilan de la qualité de l'aide avec un passage en revue des tendances depuis la conférence de Monterrey. La troisième section se penche sur la qualité de l'aide, telle que calculée par les indicateurs de prévisibilité, les coûts de transaction et l'aide liée. Enfin, ce chapitre se termine par l'examen des questions importantes de gouvernance soulevées par la réforme de l'aide internationale.

Après avoir précisé les fins lors de la Déclaration du Millénaire, les pays riches doivent désormais jouer leur rôle en fournissant les moyens

Réformer les arguments en faveur de l'aide internationale

L'architecture actuelle de l'aide, tout comme l'architecture de la sécurité mondiale discutée dans le chapitre 5, a été mise en place il y a plus d'un demi-siècle. De même que l'architecture de la sécurité, elle a souffert des distorsions de la Guerre froide. Cinquante ans plus tard, il est temps de se poser les questions fondamentales sur le rôle de l'aide à répondre aux défis du vingt-et-unième siècle.

L'aide en tant qu'impératif et intérêt de chacun

Une partie de la réponse se trouve dans un rapport écrit il y a 175 ans. Au cours des années 1830, les centres industriels surpeuplés de l'Angleterre furent anéantis par une vague d'épidémies, entraînant une enquête gouvernementale menée par le célèbre réformateur social, Edwin Chadwick. Son rapport dénonçait le coût humain de la négligence : « La perte annuelle de vies humaines due à la saleté et à la mauvaise ventilation est pire que la perte pas décès ou blessures

dans toute guerre où le pays s'est engagé au cours de temps modernes . »⁴ Au-delà de ces pertes humaines, le rapport a attiré l'attention sur les gains en terme d'efficacité apportés par les mesures de prévention : les coûts engendrés pour traiter la maladie et les pertes associées à une productivité réduite ont limité les fonds nécessaires à la mise en place de structures nationales d'assainissement. À une époque où le gouvernement était hostile aux augmentations d'impôts vis-à-vis des biens publics, il aura fallu attendre 20 ans et une série d'épidémies qui ont menacé les populations riches comme les pauvres pour déclencher l'action. Mais le rapport de Chadwick a établi le principe que l'investissement social dans un bien public était impératif sur un plan moral et répondait à une simple réalité économique.

Désormais, le même raisonnement étaye l'aide internationale. Les maladies infectieuses, les menaces à la sécurité, les armes et les drogues illicites, et les problèmes environnementaux traversent les frontières qui séparent les pays riches des pays pauvres aussi facilement que les maladies traversaient celles des zones aisées et des zones pauvres des plus grands centres industriels de l'Angleterre dans les années 1830. Dans ce contexte, l'aide internationale est un investissement dans les biens publics tels que la réduction des risques sanitaires et sécuritaires.

Le partage de la prospérité et la réduction de la vulnérabilité sont des justifications probantes en faveur de l'aide. Les périodes de crise ont servi de catalyseurs puissants dans le développement des systèmes d'assurance sociale des pays industrialisés. Le Président américain Franklin D. Roosevelt a répondu à la Grande Dépression des années 1930 en mettant en place des programmes nationaux pour l'emploi et des transferts de revenus, le « New Deal », offrant à des millions de personnes vulnérables un emploi et une source de sécurité. Le New Deal a créé les conditions pour la relance économique, restauré la cohésion sociale, et établi un principe qui demeure essentiel au développement humain : la sécurité économique doit renforcer les marchés et la liberté individuelle.⁵ Trente ans plus tard, au milieu des années 1960, le programme « La Grande société » du Président Lyndon B. Johnson déclarait une « guerre inconditionnelle » à la pauvreté, entamant tout un tas de lois

Encadré 3.1 La Grande Société

En 1964, le discours du Président américain Lyndon B. Johnson sur la Grande Société a marqué une ère nouvelle en matière de législation sociale. Il a également dicté des principes qui sont toujours d'actualité lors de discussions sur l'aide.

L'idée de base des réformes de la Grande Société était simple : une action publique était nécessaire pour équiper la population en métiers et en atouts nécessaires pour échapper aux cycles de la pauvreté. À elle seule, la croissance n'était pas suffisante. Les transferts de fonds aux pauvres n'étaient pas uniquement des prestations sociales mais également un investissement dans les compétences et un apport de la sécurité contre le risque. Les programmes nationaux étaient conçus comme une « main levée » et non comme « une main tendue » pour rendre la population plus forte. Comme l'a lui-même dit le Président Johnson : « Il ne suffit pas d'ouvrir les portes de l'opportunité. Chaque citoyen doit pouvoir passer par ces portes. »

Toute une législation suivit—Medicare, Medicaid, l'Economic Opportunity Act, des programmes d'éducation à l'attention des populations à faible revenu, et la formation professionnelle destinée à financer une sortie à la pauvreté et à y empêcher son entrée. Entre 1963 et 1967, les programmes fédéraux de subventions en vertu de cette législation ont doublé, atteignant 15 milliards de dollars. Les résultats étaient visibles au cours de cette période marquée par des inégalités en baisse, une mobilité accrue des populations jusque là exclues

Une bonne aide internationale trouve sa justification de la même manière. Elle peut équiper les pays pauvres et leurs populations d'atouts dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, et de la santé nécessaires à la croissance et à sortir de la pauvreté et de la dépendance. L'aide économique à des pays comme Le Botswana, la République de Corée et la Province chinoise de Taïwan aux premiers stades de leur développement a permis à ces pays de sortir de la dépendance et de transiter par une croissance économique plus élevée et une pauvreté réduite.

Source : Burnham 1989 ; Brown-Collier 1998 ; Johnson 1964 ; La Commission consultative sur les relations intergouvernementales 1984 (tableau 75).

visant à donner à la population la possibilité de sortir de l'extrême pauvreté (encadré 3.1). Dans les deux cas, la protection sociale allait de pair avec les programmes destinés à donner du travail à la population.

De nos jours, les pays riches dépensent près d'un quart de leurs richesses en transferts sociaux.⁶ Ces transferts sont un investissement pour éviter ou réduire les pertes et la dislocation sociale associés à l'extrême pauvreté. La pauvreté mondiale représente également une perte massive du potentiel humain et un obstacle au partage de la prospérité. Dans un monde étroitement lié aux flux du commerce et des investissements, la pauvreté d'un pays diminue les chances de prospérité ailleurs. La communauté internationale manque pourtant d'un mécanisme mondial crédible d'assurance sociale—une insuffisance que l'aide au développement pourrait satisfaire.

L'aide internationale se situe à la croisée des valeurs morales et de l'intérêt de chacun. L'impératif moral qui se cache derrière la notion d'aide est présent dans de nombreux systèmes de pensée basés sur des valeurs morales. La plupart des principales religions appellent leurs fidèles à aider les pauvres. Dans l'Islam, la « zakat », une obligation de donner aux nécessiteux, est l'un des cinq piliers de cette religion. La tradition chrétienne du jubilé appelle les créanciers à annuler les dettes. D'autres systèmes de valeurs insistent également sur la protection des plus faibles et sur la réduction des inégalités entre les communautés. Pour la population mondiale, l'aide représente un mécanisme destiné à exprimer la solidarité humaine et à multiplier les chances. Que la motivation soit basée sur les droits de l'homme, sur des valeurs religieuses ou sur des systèmes éthiques plus larges, le rôle de l'aide dans l'élimination de la pauvreté de masse, de la faim et de la mort évitable d'enfants est un impératif moral.

L'intérêt de chacun sous-entend la justification sécuritaire de l'aide. La pauvreté ne nourrit pas nécessairement le terrorisme. Il en va de même pour les inégalités. Toutefois, les dirigeants politiques des pays riches admettent de plus en plus que l'échec à régler les injustices perçues comme engendrant la pauvreté de masse dans une économie mondiale de plus en plus florissante constitue une menace à la sécurité. Le Président Roosevelt, dans son dernier discours d'inauguration en 1945, résumait ce qu'il considérait comme la leçon capitale de la seconde Guerre mondiale : « Nous avons appris que nous ne pouvions pas vivre seuls, en paix ; que notre bien-être dépendait de

celui d'autres nations éloignées. » Cette remarque a gardé un retentissement saisissant. Les menaces produites par des États fragiles et enclins à la guerre trouvent leurs racines en partie dans la pauvreté, mais également dans la perception du sens de l'injustice d'un monde qui autorise de larges divisions entre ceux qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas. Comme l'énonce l'actuelle Stratégie américaine pour la sécurité nationale : « Un monde dans lequel certains vivent dans le confort et l'abondance alors que la moitié de l'humanité vit avec moins de 2 dollars par jour, n'est ni un monde juste ni un monde stable. »⁷

L'aide et le développement humain

Les controverses sur l'efficacité de l'aide remontent à plusieurs décennies. Les critiques objectent que les arguments en faveur de plus d'aide au développement sont minés par les effets limités produits par les énormes montants d'aide déboursés au cours des quatre, ou plus, dernières décennies. Ces affirmations démontrent que la compréhension partielle des faits peut aboutir à des conclusions incorrectes.

Les assertions sur l'inefficacité de l'aide, basées sur le bilan historique, se sont avérées aléatoires. Jusqu'à la fin de la Guerre froide, la plus grande partie de l'aide accordée était, au mieux, vaguement liée aux objectifs de développement humain. Des régimes politiques violents, corrompus et inefficaces se voyaient accorder la tolérance bienveillante des bailleurs de fonds, plus intéressés à la poursuite d'objectifs géopolitiques qu'au développement. Le Président Mobutu Sésé Seko du Zaïre et le Président Ferdinand Marcos des Philippines se sont enrichis alors que leurs peuples ont du faire face à des dettes considérables. De l'Afghanistan à l'Amérique latine et aux pointes de l'Afrique, l'aide a été une cause de rivalité entre l'Est et l'Ouest.

Les motivations portant sur les dissensions relatives à l'aide pendant la Guerre froide se sont effondrées avec le Mur de Berlin. Toute l'aide n'a pas été subitement dirigée vers des objectifs de développement humain bien définis. De larges montants d'aide sont toujours dépensés à des fins de non-développement telles que la destruction des surplus agricoles ou la création de marchés pour les entreprises des pays riches. De plus, « la guerre contre la terreur » risque de créer de nouvelles formes de déviations lors des décisions d'attribution d'aide : certains pays, dont le bilan sur le développement est au mieux douteux, reçoivent

« La guerre contre la terreur »
risque de créer de nouvelles
formes de déviations lors des
décisions d'attribution d'aide

Dans de bonnes conditions
l'aide peut faire progresser
le développement humain

une aide inattendue. Pourtant, c'est la première fois dans l'histoire que les pays donateurs ont l'occasion d'orienter leur aide dans le but exclusif d'améliorer la condition humaine.

Réduire les contraintes budgétaires

Les OMD constituent des repères pour calculer les progrès réalisés. Pourtant, comme le montre le chapitre 1, la plupart des pays les plus pauvres du monde n'atteindront pas les objectifs fixés. Les contraintes budgétaires, ancrées par des revenus moyens faibles et une pauvreté omniprésente, limitent la capacité de ces pays à changer ces tendances. L'aide peut soulager ces contraintes en procurant aux gouvernements de nouvelles ressources d'investissement.

Afin d'avoir une idée de la gravité du problème budgétaire, citons le secteur de la santé. Les dépenses moyennes de santé dans les pays à faible revenu s'élèvent à environ 11 dollars par habitant. Dans la majeure partie de l'Afrique subsaharienne, ces dépenses varient entre 3 et 10 dollars par personne. En même temps, les coûts des soins de santé de base sont estimés à 30 dollars par personne. Dans un pays comme le Mali, où plus de la moitié de la population vit avec moins d'un dollar par jour, il en coûterait 26 dollars supplémentaires par personne—soit environ 10 % du PIB—pour financer ce seul objectif.

Les analyses des coûts montrent invariablement un déficit budgétaire important pour atteindre les OMD, même si les gouvernements augmentent progressivement les dépenses et améliorent l'efficacité de leurs aides. Une étude sur les financements nécessaires à la gratuité de l'école primaire pour tous a analysé les implications financières si les pays en développement devaient accorder 4 % de leur PIB à l'éducation, dont la moitié de ce montant alloué au secteur primaire. Pour l'ensemble des pays en développement, le trou budgétaire serait de l'ordre de 5 à 7 milliards de dollars, les pays à faible revenu en représentant 4 milliards.⁸

La croissance économique dans les pays en développement peut contribuer à augmenter les ressources nationales disponibles pour financer le développement. Pour de nombreux pays, les contraintes en termes de compétence empêchent toutefois la croissance économique. L'accès inadéquat aux infrastructures de base telles que l'eau, les routes, l'électricité et les communications limite les chances des ménages, restreint les investissements du secteur privé, et di-

minue les revenus nationaux. Le déficit budgétaire est le plus élevé dans les pays les plus pauvres. La Banque mondiale estime que l'Afrique subsaharienne doit doubler ses dépenses en matière d'infrastructures comme part de son PIB, de moins de 5 % à plus de 9 %. La Commission pour l'Afrique, organisme financé par le Royaume-Uni, estime l'aide nécessaire à plus de 10 milliards de dollars pendant 10 ans.⁹ L'échec à mettre en place cet investissement engendrera un cercle vicieux. Un manque d'investissements dans le domaine de routes, des ports, de l'électricité et de la communication réduit la croissance et les chances de participer au commerce, et affaiblit les revenus dont disposent les gouvernements pour de futurs investissements dans ces infrastructures.

L'évaluation des coûts des besoins financiers pour l'ensemble des OMD montre encore plus clairement l'importance vitale des financements extérieurs. Les estimations du Projet du Millénaire de l'ONU, basées sur la situation de l'emploi dans cinq pays à revenu faible, fixent le budget nécessaire pour atteindre les Objectifs à 40-50 milliards de dollars en 2006, augmentant à 70-100 milliards de dollars d'ici 2015.¹⁰ Même avec une croissance raisonnable et une augmentation de la collecte des recettes nationales, la Tanzanie doit actuellement faire face à un déficit budgétaire de 35 dollars par habitant—un chiffre qui représente plus de 14 % du revenu moyen. D'ici 2015, le déficit sera de 85 dollars par habitant. Dans un pays où le revenu moyen est de 100 dollars, cet écart est considérable. Dans un pays où le revenu annuel moyen par habitant s'élève à 100 dollars, cela représente un trou considérable. L'augmentation de la collecte des recettes des ressources nationales pourrait—et devrait—combler une partie de ce déficit. Pourtant, dans les pays dont le revenu moyen est faible et où les niveaux de pauvreté sont élevés, il y a des limites à ce qui peut être réalisé. Si l'Éthiopie doublait la part du PIB qu'elle recueille comme revenu, elle gagnerait 15 dollars supplémentaires par habitant—moins d'un quart des besoins budgétaires nécessaires pour atteindre les OMD.¹¹ L'Éthiopie recueille déjà 15 % de son RNB en revenus—bien plus que la moyenne pour un pays avec un tel niveau de revenu.

Aucun de ces éléments ne diminue l'importance des financements nationaux. Même avec des ressources de base très limitées, de nombreux pays en développement sont en contre-performance. Par exemple, le Mozambique a consacré 4 % de son PIB à des

investissements publics dans la santé, ce qui représente plus du double des niveaux des pays comme le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et (et avec un niveau moyen de revenu plus élevé) le Pakistan. En matière d'éducation, le Tchad dépense moins de la moitié de son PIB par rapport à l'Éthiopie. Pourtant, dans la plupart des régions—notamment en Afrique subsaharienne—une nette tendance à la hausse a été observée en matière de dépenses de santé et d'éducation, financées en partie par l'aide et l'allègement de la dette.

La question évidente qui se pose est de savoir si l'aide est un complément efficace aux revenus nationaux dans les pays qui ne sont pas en mesure de payer les coûts des OMD. La réponse à cette question est oui. L'augmentation de l'aide n'est pas une panacée contre une faible croissance ou contre la pauvreté. L'aide ne fonctionne pas dans tous les cas de figure, elle est même gaspillée parfois. En revanche, dans de bonnes conditions (explication importante) l'aide peut faire progresser le développement humain par divers biais. Ceux-ci peuvent être les effets macro-économiques—y compris l'augmentation de la croissance et de la productivité—ou encore la fourniture de biens et de services vitaux pour renforcer les compétences des pauvres.

Augmenter la croissance économique

L'aide permet aux bénéficiaires de stimuler la consommation et les investissements. Elle crée des opportunités pour relever progressivement les niveaux de vie au fil du temps par une croissance plus élevée. Des recherches internationales réalisées dans le passé ont eu tendance à trouver une relation positive entre l'aide et la croissance.¹² Ce résultat est renforcé lorsque les dépenses sur l'aide d'urgence—associées par définition aux pays en crise—et les dépenses sur l'aide à long terme non associée à la croissance, sont retirées. Le Centre pour le développement mondial estime que pour près de 50 % de tous les apports d'aide destinés à réaliser une croissance à « impact court », un dollar d'aide produit 1,64 dollar de revenu supplémentaire.¹³

Les données internationales confirment le potentiel des effets d'une croissance forte. Les pays à forte croissance économique en Afrique, tels que le Mozambique, la Tanzanie et l'Ouganda, dépendent fortement de l'aide pour soutenir les investissements dans les infrastructures sociales et économiques. Au Mozambique, la croissance a augmenté de 8 % par

an depuis le milieu des années 1990, soit un des taux les plus rapides des pays en développement à l'échelle mondiale. Cette croissance n'aurait pas duré sans des transferts d'aide d'un montant net de 4 dollars par habitant—fournissant ainsi un soutien vital aux infrastructures et à la balance des paiements.¹⁴

Améliorer les prestations des services essentiels

Le financement insuffisant des services essentiels tels que la santé et d'éducation entraîne une faible couverture et des prestations de services de qualité médiocre. L'aide joue un rôle vital dans le financement des investissements en matière de santé et d'éducation nécessaires à construire le capital humain.

Le financement de l'aide est une question de survie pour la délivrance des services essentiels dans de nombreux pays. En Tanzanie, l'aide extérieure représente plus d'un tiers des budgets dédiés au secteur social. En Zambie, sans l'aide, les dépenses dans le secteur de la santé chuteraient de 8 à 3 dollars par habitant, sans compter les conséquences dévastatrices pour la lutte contre le VIH/sida et les autres questions de santé publique. En Ouganda, l'aide étrangère a progressé de 5 % du PIB entre 1997 et 2001, et les dépenses de santé par habitant ont triplé depuis 2000, avec près de la moitié du budget de la santé financé par les do-

Encadré 3.2 Réduire les obstacles financiers

L'incapacité des populations pauvres à subvenir aux services essentiels est une source puissante d'inégalité—et une cause à la pauvreté. L'aide peut contribuer à augmenter la demande de services essentiels en réduisant les coûts.

En Tanzanie, 1,6 million d'enfants supplémentaires ont été scolarisés en 1999 et 2003 en raison du soutien budgétaire financé par l'aide dans le domaine de l'éducation. Les gouvernements ont doublé les dépenses d'éducation par habitant et ont financé la transition vers un système scolaire primaire gratuit.

S'appuyant sur l'exemple de la Tanzanie, la gratuité de l'éducation a été l'une des premières mesures prises par le nouveau gouvernement kenyan en 2003. En un an, 1,5 millions d'enfants supplémentaires étaient scolarisés. Le Kenya a également conçu des programmes pour aider les ménages pauvres à surmonter les contraintes financières, tels que le Fonds pour les manuels scolaires et le Programme pour les repas scolaires. Aucun des ces investissements n'aurait été possible sans l'augmentation de l'aide.

Dans le domaine de la santé, comme dans celui de l'éducation, l'aide peut réduire les obstacles financiers en donnant aux gouvernements les ressources nécessaires pour réduire les coûts d'accès à la santé. En 2001, dans le cadre de sa stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté, le gouvernement ougandais a supprimé les frais à la charge des patients dans les centres de santé de soins primaires. En 2002-2003, la fréquentation des patients externes a augmenté de plus de 6 millions—soit une augmentation de 80 % par rapport aux niveaux de l'année 2000. Les taux de fréquentation ont augmenté de manière plus significative chez les pauvres comparés aux non-pauvres.

Source : Inyega et Mbugua 2005 ; Le Gouvernement de la Tanzanie 2004 ; La Banque mondiale et la République du Kenya 2004 ; La Banque mondiale 2001.

nateurs. Plusieurs programmes d'aide ont eu un effet incontestable dans la réduction de la mortalité infantile. En Égypte, le programme national pour le contrôle de la diarrhée, financé par l'Agence américaine pour le développement international (USAID) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), a réduit la mortalité infantile de 82 % en cinq ans, évitant ainsi 300 000 décès d'enfants.¹⁵ L'aide joue un rôle central en comblant les manquements des prestations de services. Pour atteindre les cibles des OMD pour la santé et l'éducation d'ici 2015, l'Afrique subsaharienne, à elle seule, aura besoin d'un million de personnels de santé supplémentaires et huit pays de la région devront augmenter le nombre d'enseignants dans les écoles d'un tiers ou plus.¹⁶ Sans augmentation de l'aide, un développement à cette échelle sera impossible.

Les obstacles que constituent les coûts empêchent souvent les citoyens d'utiliser les services essentiels même lorsque ceux-ci sont disponibles. L'aide peut atténuer ces obstacles. En Tanzanie, 1,6 millions d'enfants supplémentaires ont pu être scolarisés après la suppression des frais d'inscription en 2003 (encadré 3.2). En Ouganda, la fréquentation des dispensaires a augmenté de 80 % suite à l'élimination du partage des coûts de santé en 2002, permettant ainsi aux pauvres de récolter une bonne partie des bénéfices. Aucune de ces interventions n'aurait été possible sans le

financement de l'aide. Au Bangladesh, l'aide a joué un rôle fondamental en finançant des programmes de repas scolaires destinés à encourager les parents à envoyer leurs enfants à l'école—les filles en particulier. Ces programmes touchent désormais plus de 2 millions d'enfants et ont causé une augmentation spectaculaire des inscriptions scolaires et des progrès en matière d'égalité des sexes.¹⁷ L'aide peut également jouer un rôle pour augmenter la demande en améliorant la qualité de l'éducation. Une étude récente de la Banque mondiale sur le financement de l'éducation pour la période 1988-2003 montre que les inscriptions à l'école primaire et au collège ont augmenté de 10 %, et que les résultats scolaires se sont améliorés de plus de 60 %.¹⁸ Les gains en termes de résultats étaient liés à un meilleur accès aux manuels scolaires, à une meilleure qualité des cours et à la formation des enseignants.

Étendre la couverture sociale

Les pays les plus pauvres du monde sont ceux qui ont le plus grand besoin de couverture sociale et le moins de moyens pour la financer. Les niveaux de couverture sociale sont exceptionnellement bas dans la majeure partie des pays à revenu faible. Une des conséquences est que les ménages les plus pauvres sont piégés dans des cycles de pauvreté, avec des revenus faibles, une mauvaise alimentation et une fragilité aux chocs bloquant toute échappatoire à la pauvreté.

L'aide peut contribuer à briser ces cycles de pauvreté. Pourtant, l'assurance sociale souffre d'un sous-financement chronique en aide. Les programmes dans ce domaine ont le potentiel de mettre les ressources directement entre les mains des ménages les plus pauvres et les plus vulnérables. Ces programmes procurent le prolongement international du principe de protection sociale appliqué aux pays riches, y compris le principe d'une meilleure égalité. Avec le soutien des donateurs, un programme pilote de transferts de fonds en Zambie cible 10 % de la population la plus pauvre—celle qui ne peut même pas remplir les normes alimentaires les plus essentielles. Cette aide—qui représente un transfert 6 dollars par mois—permet aux bénéficiaires d'avoir deux repas par jour au lieu d'un, et fournit des avantages en matière d'alimentation infantile et de moyens d'existence pour les ménages (encadré 3.3).¹⁹ Au Viêt-nam, les inégalités en matière de santé se creusent malgré le très bon bilan national pour le développement humain. Pour y remédier, le gouver-

Encadré 3.3 Aide pour la sécurité sociale en Zambie

En Zambie, près de la moitié de la population, plus de 10 millions d'habitants, vit en dessous des besoins énergétiques minimaux définis par le seuil de pauvreté. La malnutrition menace les vies humaines, réduit les possibilités d'avoir un revenu, compromet l'éducation des enfants, et accroît la vulnérabilité à la maladie.

En collaboration avec le Ministère zambien pour les services sociaux et le développement de la communauté, l'Agence allemande pour la coopération technique (GTZ) a développé un programme pilote de transfert de fonds dans le district de Kalomo du Sud. Le programme, qui couvre 143 villages et 5 municipalités, cible les 10 % de ménages définis comme les plus démunis sur la base de critères approuvés et gérés par des comités d'aide sociale pour la population.

Deux tiers des bénéficiaires sont des familles dirigées par des femmes, souvent des femmes âgées. Les enfants représentent deux tiers des membres du foyer, dont 71 % d'orphelins en raison du VIH/sida.

Les prestations mensuelles s'élèvent à 6 dollars par mois. Le programme pilote initial couvre 1000 ménages. Les premières évaluations du programme, qui a commencé en 2004, révèlent un certain succès. La fréquentation scolaire a augmenté et les ménages ciblés perçoivent des revenus réguliers.

Élargir le projet à 200 000 ménages sans ressources entraînerait un coût annuel de 16 millions de dollars, soit environ 4 % de la totalité des flux d'aide vers la Zambie.

Ce projet a montré le potentiel de tels programmes à fournir une gestion des programmes de redistribution en matière de pauvreté. De très faibles transferts de la part des pays riches peuvent avoir un impact significatif pour les ménages pauvres dans les pays comme la Zambie. Toutefois, le succès de ces programmes de sécurité sociale dépend de manière cruciale des donateurs et des gouvernements qui travaillent ensemble vers un horizon intemporel.

Source : Goldberg 2005 ; Initiatives pour le développement 2005 (document de référence).

nement a créé le Fonds pour les soins de santé des pauvres (Health Care Funds for the Poor (HCFP)— un programme destiné à fournir une assurance sociale aux ménages ne pouvant pas payer le prix des soins. En étroite collaboration avec les donateurs, le gouvernement a développé des stratégies pour cibler les groupes sociaux et les régions les plus pauvres, telles que les Terres du Centre (Central Highlands). L'aide représente moins de 4 % du RNB au Viêt-nam, mais plus d'un quart du budget du HCFP.²⁰ Sans le soutien des donateurs, les investissements pour l'égalité dans la santé souffriraient fortement d'un manque de financement.

Encourager la reconstruction

Dans les pays pauvres sortant de la guerre civile, le financement de l'aide peut créer les conditions pour la paix et le développement humain. Le Mozambique est un exemple de ce qu'il est possible de réaliser. Plus récemment, l'aide a été au cœur du progrès social rapide réalisé à Timor-Leste, avec une aide au développement représentant désormais plus de la moitié du RNB. En Afghanistan, plus de 4 millions d'enfants ont été scolarisés suite à la campagne nationale intitulée « Retourner à l'école », et des programmes ambitieux ont été initiés par le gouvernement pour restaurer le système de santé national. Le financement des donateurs a été un élément crucial pour réussir ; ils financent plus de 90 % des budgets des secteurs sociaux en Afghanistan.²¹ Au Libéria et au Sierra Leone, les investissements à long terme dus à l'aide sont la clé de la reconstruction et ont permis de mettre fin aux deux des guerres civiles les plus violentes de l'humanité.

Relever les défis mondiaux en matière de santé

Certains des plus grands succès en matière de santé publique dans le monde ont été réalisés grâce à des initiatives d'aide multilatérale. Au cours des années 1970, une aide ciblée d'environ 100 millions de dollars, provenant en grande partie des États-Unis, a entraîné l'éradication de la variole. Les bienfaits continus de la vaccination et des traitements surpassent largement l'investissement initial. La poliomyélite a été éradiquée en tant que menace dans l'hémisphère Ouest. En Afrique de l'Ouest, un programme financé par 14 bailleurs de fonds a enrayer la dissémination de l'onchocercose (cécité) avec un traitement d'environ

un dollar par personne. Jusqu'à présent, 60 000 cas de cécité ont pu être évités et 18 millions d'enfants vulnérables sont protégés.²² Les donateurs se sont engagés à hauteur d'un milliard de dollars d'aide par le biais de l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination depuis 2000, évitant plus de 600 000 décès grâce à la vaccination des maladies évitables par la vaccination.²³

Ces réussites multilatérales, vues sous un angle différent, soulignent l'étendue des échecs dans d'autres domaines. Plus de 27 millions d'enfants ne sont pas vaccinés au cours de leur première année de vie, et 1,4 million d'enfants meurent encore chaque année de maladies évitables par la vaccination. Le paludisme est responsable de d'un million de décès par an, et pourtant le programme mondial pour réduire ce bilan— « Faire reculer le paludisme » —souffre d'un manque de financement chronique et n'a pas eu les effets escomptés. Comme le Projet du Millénaire l'affirmait, c'est un secteur dans lequel l'aide peut apporter des succès fracassants. Par exemple, une initiative mondiale garantissant à chaque enfant africain vivant dans les régions où le paludisme est endémique l'obtention d'une moustiquaire antipaludique d'ici 2007 serait un moyen abordable de sauver jusqu'à 60 % des vies humaines détruites par cette maladie. L'USAID, pour relever ce défi, a développé des partenariats entre les secteurs publics et privés. Au Ghana, au Nigeria, au Sénégal et en Zambie, un partenariat public-privé financé par le Programme NetMark de USAID a permis de vendre plus de 600 000 moustiquaires antipaludiques. Toutefois, il reste à ajuster ces initiatives à des niveaux qui soient proportionnels aux défis.

La prévention par le biais de l'aide est un réel investissement et un impératif humanitaire. En plus du coût humain en termes de victimes et de maladie, le paludisme réduit la croissance économique d'environ 1,3 % dans les pays touchés. Cela représente un handicap sérieux pour atteindre l'Objectif du Millénaire sur la réduction de la pauvreté de moitié. Cependant, le chiffre moyen sous estime la taille de ce problème. Les cas de paludisme sont fortement concentrés chez les pauvres : une étude estime que les deux tiers de tous les cas de paludisme touchent 20 % de la population la plus pauvre du monde.²⁴ Dans les communautés rurales, la saison propice à la transmission du paludisme coïncide avec la période des plantations et des récoltes, entraînant des pertes de production et de revenus. Les

La prévention par le biais de l'aide est un réel investissement et un impératif humanitaire

agriculteurs de subsistance sont ceux qui paient le plus lourd tribut car leur marge de survie est extrêmement limitée et leur dépendance sur le travail vitale. Même de courtes périodes de maladie peuvent avoir des conséquences catastrophiques dans leurs foyers. Libérer les familles du fardeau du paludisme produirait des bénéfices élevés en termes de réduction de la pauvreté

et de croissance économique. Réduire l'incidence du paludisme de moitié coûterait environ 3 milliards de dollars par an tout en générant un gain économique de 47 milliards de dollars par an.²⁵ Ce gain représente plus du double de l'aide totale à l'Afrique subsaharienne—et la plus grande partie serait entre les mains des ménages les plus pauvres.

Financement de l'aide—le bilan, les problèmes, le défi

Les habitants de ce pays sont loin des parties troublées de la planète et il leur est difficile de comprendre la situation critique et les réactions consécutives des peuples en longue souffrance, et l'effet de ces réactions sur leurs gouvernements en relation avec nos efforts pour promouvoir la paix dans le monde. La vérité fondamentale est que les besoins de l'Europe surpassent tellement sa capacité à payer qu'elle doit recevoir une aide supplémentaire substantielle ou bien elle sera confrontée à une détérioration économique, sociale et politique d'une gravité extrême.

—George C. Marshall²⁶

C'est avec ces mots que le Secrétaire d'État américain, George C. Marshall, qui inaugurait une cérémonie à Harvard, présenta son programme pour la reconstruction européenne. Les trois années suivantes, les États-Unis ont transféré 13 milliards de dollars d'aide à l'Europe—soit plus de 1 % du PIB des États-Unis.²⁷ Ces transferts de fonds ont été réalisés en partie par conviction morale mais également par la reconnais-

sance que la prospérité et la sécurité des États-Unis dépendaient en fin de compte des investissements pour relancer l'Europe économiquement. Le Plan Marshall offrait une vision soutenue par une stratégie pratique d'action.

À la fin des années 1960, la Commission pour le développement international organisée par la Banque mondiale sous l'autorité de Lester Pearson, l'ancien Premier ministre canadien, réactiva l'esprit du Plan Marshall.²⁸ Cette Commission argumentait que les donateurs devaient participer à l'aide au développement à hauteur de 0,7 % de leur RNB jusqu'en 1975 et affirmait que « l'utilisation la plus exhaustive des ressources mondiales, humaines et physiques, qui ne peut être réalisée qu'à l'aide de la coopération internationale, aidera non seulement les pays économiquement faibles à l'heure actuelle, mais également les pays puissants et riches. »²⁹ Les raisons de cet objectif étaient donc en partie morales mais également liées à l'intérêt de chacun.

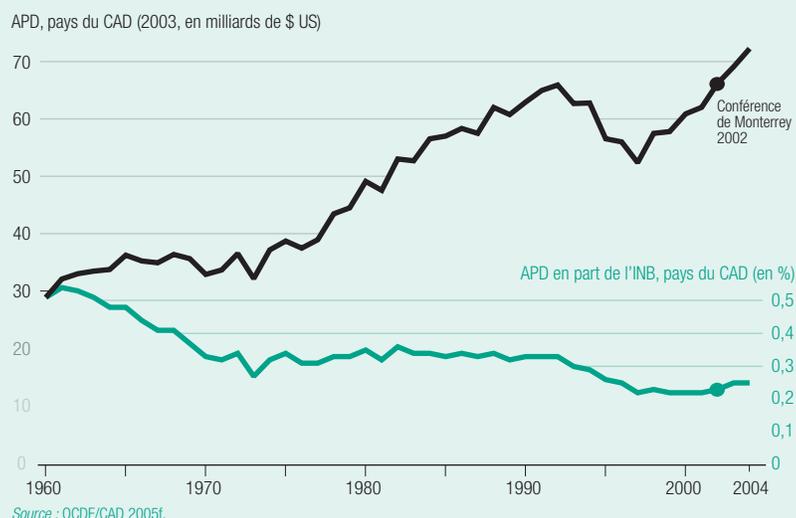
La quantité de l'aide

Cette affirmation garde tout son sens dans le contexte des discussions actuelles sur l'aide. Il en est de même pour le principe fondamental de fixer un objectif avec une date de réalisation. Sans calendrier, les cibles risquent de ne rester que de simples aspirations. Au cours des 36 années qui se sont écoulées depuis le rapport Pearson, les engagements relatifs à l'objectif de 0,7 % n'ont pas manqué, toutefois, les pays riches ont généralement échoué à appuyer leurs promesses par des actions.

Objectifs et tendances de l'aide

Si l'on tient compte de l'objectif de 0,7 % proposé par le rapport Pearson, et encore plus des normes fixées par le Plan Marshall, la situation de l'aide internatio-

Figure 3.1 La vision à long terme—les tendances de l'aide depuis 1960



nale en 2005 se caractérise par un héritage de performances insuffisantes soutenues. Même si l'aide est en augmentation, en tenant compte du faible point de départ, le financement est encore loin de combler les besoins nécessaires à la réalisation des OMD et à des objectifs plus larges en termes de développement humain.

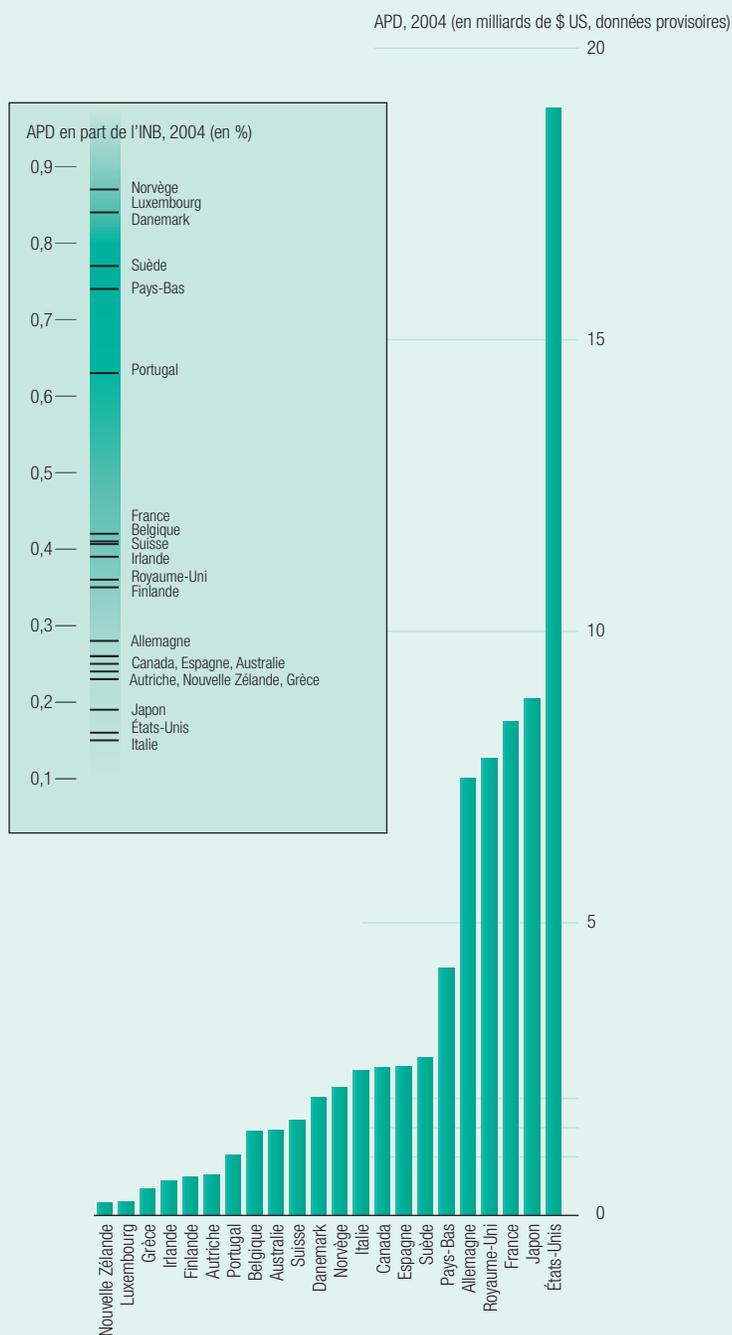
Au cours de la conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement (Sommet Planète Terre) qui s'est tenue à Rio De Janeiro en 1992, la plupart des donateurs ont réaffirmé leur volonté d'atteindre la cible de 0,7 %. Ils ont ensuite passé cinq ans à réduire les budgets de l'aide comme une part de leur revenu national à un niveau bas jamais vu auparavant, soit 0,22 % en 1977. Les apports d'aide ont ensuite stagné jusqu'en 2001 pour remonter progressivement. La Conférence des Nations Unies sur le financement du développement fut un événement clé poussant les donateurs à s'engager à fournir une aide plus généreuse et de meilleure qualité.

Depuis, les engagements sur la quantité de l'aide sont encourageants mais incomplets. En 2002, les apports d'aide ont finalement dépassé les niveaux de 1990. Des estimations provisoires pour 2004 placent le montant de l'aide à 78 milliards de dollars, soit 12 milliards de dollars de plus qu'en 2000 en termes réels. La remontée du volume de l'aide semble moins encourageante si on la compare à d'autres indicateurs de générosité. En 1990, les bailleurs de fonds ont donné 0,33 % de leur RNB en aide. Depuis 2000, cette part est passée de 0,22 % à 0,25 % du RNB, ce qui montre les limites de la reprise de l'aide. À long terme, ces limites sont encore plus visibles. Pour les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la moyenne pondérée de l'aide comme part du RNB est d'un tiers plus faible qu'au début des années 1980 et de moitié plus faible que le niveau des années 1960 (figure 3.1). Traduite en termes d'aide attribuée par habitant, la reprise de l'aide après l'année 2000 peut être considérée en grande partie comme un processus visant à instaurer des compressions budgétaires. L'aide par habitant a chuté de 24 dollars en 1990 à 12 dollars en 1999 en Afrique subsaharienne. En 2003, elle s'élevait juste en dessous du niveau de 1990.

L'aide au développement est fournie par divers moyens. L'aide est aujourd'hui divisée par un rapport d'environ 2:1 entre l'aide bilatérale attribuée directement par chaque pays et l'aide multilatérale attribuée

à des institutions financières aux conditions libérales telle que l'Association internationale pour le développement (AID) de la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les organismes internationaux comme le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Le Groupe des sept (G-7), les plus grands pays industriels qui

Figure 3.2 La ligue des donateurs



Source : OCDE/CAD 2005f.

dominent les apports d'aide, représentant les trois-quarts de l'aide au développement. Cela leur confère une influence considérable sur les perspectives d'avenir pour réduire le déficit budgétaire pour atteindre les OMD. Certains des pays aux économies les plus riches sont les donateurs les moins généreux, d'après des calculs réalisés de façon proportionnelle à leur richesse. Seul, un pays membre du G-7 fait partie des 10 plus grands donateurs en calculant l'aide comme part du RNB. Les trois dernières places en termes de générosité telles que calculées d'après le même indicateur reviennent aux pays du G-7 (figure 3.2).

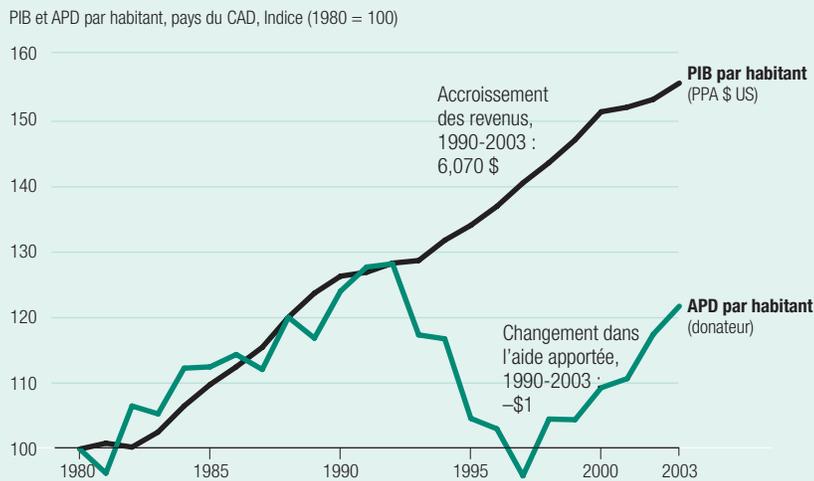
En termes financiers, les États-Unis sont le plus grand bailleur de fonds du monde. Depuis 2000, son taux aide : RNB a augmenté d'une base exceptionnellement faible de 0,10 % à 0,16 % en 2004. Les États-Unis sont passés devant l'Italie mais ils restent avant-derniers en ce qui concerne le rapport aide : RNB dans la liste des donateurs. La baisse stable de l'aide du Japon, qui a chuté de 4 % en 2004, a placé ce pays avant les deux derniers de la liste. En tête de liste, cinq petits pays—la Norvège, le Luxembourg, le Danemark, la Suède et les Pays-Bas—ont inlassablement rempli ou dépassé les objectifs des Nations Unies.

Une nouvelle catégorie de donateurs est en train d'émerger : les pays en transition d'Europe de l'Est qui ont réussi à passer de pays bénéficiaires d'aide à des pays donateurs. Leurs contributions sont relativement faibles : la République tchèque, qui donne 0,1 % de son RNB est le contributeur le plus généreux. Depuis son accession au sein du G-7, le gouverne-

ment russe s'est également révélé être un donateur et un participant à l'allègement de la dette dans les pays à faible revenu. Le gouvernement russe collabore avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour créer une agence (appelée pour l'instant RUSAID), et est en passe de devenir un acteur plus important en matière d'aide internationale. Les États arabes, dont les revenus pétroliers sont en hausse, contribuent également à plus grande échelle aux apports d'aide, avec des transferts atteignant près de 2,6 milliards de dollars en 2003. Les pays du G-7 représentent toutefois 70 % de l'aide officielle au développement. La conséquence première sera leur influence sur les niveaux de l'aide à l'avenir et sur les perspectives de financement des OMD.

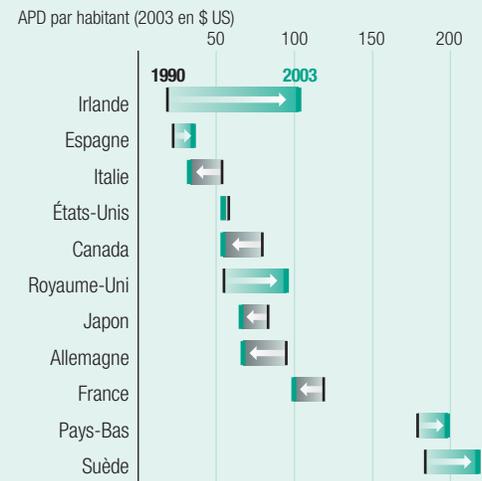
À plus long terme, la prospérité du monde riche a été inversement liée à la générosité de l'aide. Depuis 1990, le revenu par habitant dans les pays riches a augmenté de 6,070 dollars en prix constants, alors que l'aide a chuté à un dollar par habitant (figure 3.3). Les gagnants de la mondialisation n'ont pas eu pour priorité de dédommager les perdants ou de répandre la prospérité. Les investissements en aide par habitant varient largement d'un pays donateur à l'autre, de plus de 200 dollars en Suède et aux Pays-Bas à 51 dollars aux États-Unis et à 37 dollars (en chute) en Italie (figure 3.4). En prix constants, quatre des pays du G-7—l'Allemagne, la France, l'Italie et le Canada—donnent encore moins aujourd'hui qu'ils ne le faisaient en 1992. Le budget de l'aide de l'Italie pour 2004 est d'environ la moitié du niveau de 2002.

Figure 3.3 Plus riches mais moins généreux—la richesse augmente plus vite que l'aide...



Source: ODA data, OECD/DAC 2005f; GDP data, World Bank 2005f.

Figure 3.4 ...mais les performances varient



Source : OCDE/CAD 2005f.

À la Conférence pour le financement du développement à Monterrey en 2002, les bailleurs de fonds se sont mis d'accord pour entreprendre collectivement des « efforts pour atteindre » l'objectif de 0,7 % d'aide—des termes qui ne sont pas véritablement des engagements (et qui n'ont pas le même sens en fonction des différents donateurs). Toutefois, comme le Rapport Pearson l'avait clairement indiqué, des promesses larges sans dates fixes sont d'une utilité limitée. Puisque la planification efficace de la réduction de la pauvreté passant par des ressources attribuées de manière prévisible, il faut que les donateurs transforment les objectifs larges d'aide accrue en engagements financiers concrets. Certains donateurs ont inclus la cible de 0,7 % dans la planification de leurs budgets. Hormis les cinq donateurs ayant atteint l'objectif, six autres ont fixé un calendrier d'ambitions variables pour rejoindre ce groupe : y compris la Belgique d'ici 2010, et le Royaume-Uni et la France d'ici 2012-13.³⁰ D'autres pays—notamment le Japon et les USA—n'ont fixé aucun calendrier. Les États-Unis ont clairement affirmé qu'ils ne considèrent pas l'objectif de 0,7 % comme un engagement financier opérationnel.

L'effet stimulant de la Conférence de Monterrey s'est traduit par le fait que tous les donateurs ont promis d'augmenter leurs budgets d'aide, quoiqu'il que la Nouvelle Zélande ait attendu jusqu'en 2005 pour faire cette promesse. S'agissant des États-Unis, le compte le Compte pour le défi du Millénaire était le pivot de l'engagement visant à augmenter les dépenses d'aide de 50 %, soit 4 à 5 milliards de dollars par an, d'ici 2006. Les 15 pays membres les plus riches de l'Union européenne, suite à un engagement pris avant Monterrey d'atteindre la cible de 0,33 % d'aide par rapport au RNB d'ici 2006, se sont mis d'accord en 2005 sur une enveloppe supplémentaire minimale de 0,51 % d'aide par rapport au RNB d'ici 2010, comme mesure intermédiaire pour remplir leur engagement de 0,7 % d'ici 2015. Les 10 pays les plus pauvres de l'UE ont accepté un objectif de 0,17 % pour 2010 et de 0,34 % pour 2015. La décision de l'UE marque un pas courageux vers la bonne direction. S'ils sont respectés, ces engagements pourraient mobiliser 40 à 50 milliards de dollars supplémentaires d'aide d'ici 2010. D'autres engagements sont plus ouverts. Le Canada, par exemple, s'est fixé l'objectif de doubler son

aide à l'Afrique d'ici 2008. Même avec ces engagements, l'aide du Canada n'atteindra seulement que 0,33 % du RNB d'ici 2010. Alors que le Japon a promis de doubler son aide à l'Afrique, aucun engagement sérieux n'a été pris concernant l'aide globale par rapport aux niveaux du RNB.

L'impact de ces engagements est déjà visible dans les termes réels des augmentations observées chaque année depuis 2002, soit une augmentation de 6 milliards de dollars (d'après les prix de 2003 et leur taux de change). L'aide est clairement devenue une priorité plus importante en termes de dépenses publiques. Cependant, alors que la tendance à la hausse des budgets de l'aide semble à présent bien établie, il ne faut pas croire que les donateurs rempliront totalement les engagements pris à Monterrey comme un fait allant de soi. L'aide accordée par l'Italie a baissé pour atteindre son niveau de 2001, soit une chute de 30 % depuis Monterrey. Elle devra plus que doubler ses dépenses actuelles l'année prochaine pour atteindre l'engagement de l'Union européenne pour 2006.

Figure 3.5 Les progrès après la conférence de Monterrey pour atteindre l'objectif de l'APD



Encadré 3.4 Du sommet du G8 à l'Assemblée générale— transformer les paroles en actions

Les sommets du Groupe des huit principaux pays industrialisés (G-8) ont une longue histoire faite de promesses nobles qui sont rapidement brisées, en particulier à l'égard des pays les plus pauvres du monde. En sera-t-il autrement après le Sommet de juillet 2005 qui s'est tenu à Gleneagles en Écosse ?

Le communiqué du G-8 fait part d'engagements importants. La promesse d'augmenter l'aide de 50 milliards de dollars par rapport aux niveaux de 2004, dont la moitié est destinée à l'Afrique Subsaharienne, pourrait réduire l'immense manque à combler pour financer les OMD. De plus, c'est la première fois que les dirigeants du G-8 signent un communiqué détaillant des cibles concrètes pouvant réduire le risque de rechute.

À l'avenir, l'aide est confrontée à trois défis. Tout d'abord, les dirigeants du G8 doivent tenir leurs promesses. Au moins deux pays membres de l'UE—l'Allemagne et l'Italie—risquent véritablement de ne pas traduire les engagements pris au cours du sommet du G-8 en programmes de dépenses publiques. Ensuite, certains pays doivent aller encore plus loin. Même avec des augmentations de l'aide, le Japon et les États-Unis ne verseront que 0,18 % de leur RNB à l'aide en 2010 (cela les placerait à la fin du classement des pays donateurs de l'OCDE). Enfin, il est essentiel qu'une part importante de l'augmentation promise soit versée immédiatement et non dans cinq ans.

Au-delà de la question de l'aide, le communiqué du G-8 a provoqué des réactions mitigées. Les engagements ayant trait à la gratuité et à l'obligation de l'éducation primaire, à la gratuité des soins de santé de base et à l'accès « presque universel » au traitement contre le VIH/sida pourraient accélérer le rythme des progrès sur la voie de la réalisation des OMD. C'est ce qui pourrait également réaliser la promesse de former et d'équiper quelques 75 000 membres des troupes de l'Union africaine pour le maintien de la paix d'ici 2010 (voir chapitre 5). En revanche, dans le domaine du commerce, la lecture du communiqué du G-8 manque d'engouement. La promesse collective d'éliminer graduellement une série limitée de subventions agricoles à l'exportation selon un calendrier non détaillé ne sera pas d'un grand réconfort aux agriculteurs africains.

Deux composants sont déterminants pour faire du sommet du G-8 à Gleneagles un sommet différent : la direction et le dynamisme politiques suscités par les campagnes au niveau mondial et par l'opinion publique. Ces mêmes composants seront nécessaires si le sommet des Nations Unies en septembre 2005 doit consolider et développer ce qui a été réalisé.

Source : G-8 2005.

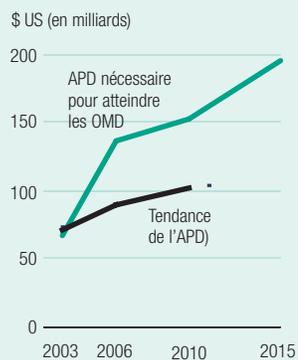
Ces subventions devront être déboursées sur une période de quatre et cinq ans respectivement.³¹

Étant donné le peu de temps écoulé depuis la conférence de Monterrey, il serait prématuré de tirer des conclusions sur l'analyse des tendances. Beaucoup dépendra de la capacité des gouvernements à transformer les aspirations actuelles en solides choix budgétaires. Si l'objectif de 0,7 % d'ici 2015 devait être utilisé comme repère pour l'aide au développement, alors, les performances actuelles se montreraient sous un jour moins positif. La figure 3.5 indique où les niveaux d'aide se situeraient aujourd'hui dans un monde hypothétique où tous les donateurs auraient fixé leurs objectifs de 0,7 % d'aide par rapport au RNB d'ici 2015, en supposant que leurs budgets d'aide avaient augmenté proportionnellement depuis 2000. La taille des déficits entre les niveaux actuels et la cible imaginée se passe d'explications. Il est vrai que l'exercice est artificiel car tous les donateurs n'acceptent pas l'objectif de 0,7 %, mais il fournit un point de référence utile. L'écart entre les performances et les efforts nécessaires est très large même pour les donateurs qui se sont engagés à l'objectif de 0,7 %. Pourtant, le sommet récent des dirigeants du G8 à Gleneagles dans le Perthshire en Écosse, a prouvé que combler ces déficits était possible (encadré 3.4).

Les apports d'aide ne peuvent pas être considérés indépendamment les uns des autres. Cela est particulièrement vrai dans le cas des pays à faible revenu faisant face à des difficultés pour rembourser leurs dettes. En 2003, les 27 pays recevant des fonds pour l'allègement de la dette sous l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) ont transféré 2,8 milliards de dollars aux créanciers, représentant 13 % des revenus nationaux.³² Ces transferts ont détourné des ressources pour investir dans le développement humain et la relance économique. En 2005, environ une décennie après la création de l'initiative PPTE, les créanciers se sont finalement mis d'accord pour planifier l'annulation de 100 % de la dette multilatérale. Cela représente un pas énorme dans la bonne direction. Pourtant, ce nouvel accord sur la dette ne couvre pas entièrement plusieurs pays—dont le Nigeria—pour lesquels la dette insoutenable demeure un obstacle à la réalisation des OMD (encadré 3.5).³²

Le caractère adéquat de l'aide actuelle et les efforts envers l'allègement de la dette doivent être analysés dans un contexte approprié. Du point de vue des OMD, ce qui importe est la manière dont

Figure 3.6 L'écart de financement des OMD



Source : Données sur l'APD nécessaire, Projet du Millénaire de l'ONU 2005e, données des tendances d'APD, OCDE/CAD 2005a.

L'Allemagne a gelé ses dépenses en termes réels en 2004 et doit faire face à un défi de taille en augmentant son niveau actuel d'aide de 0,28 % à 0,33 % du RNB d'ici l'année prochaine. Le Japon a également réduit ses dépenses d'aide et devra trouver un milliard de dollars supplémentaire d'ici 2006 s'il doit atteindre son objectif limité de maintenir le niveau moyen de l'aide au niveau de 2001-2003.

Alors que les États-Unis ont considérablement augmenté leur budget d'aide, les attributions au Compte pour le défi du Millénaire sont en deçà des demandes de l'Administration. En 2005, le Congrès n'a attribué qu'une aide de 1,5 milliard de dollars contre les 2,5 milliards de dollars demandés. Alors que tous les pays dont le revenu par habitant est inférieur à 1435 dollars sont éligibles, seules deux subventions ont été octroyées à la mi-2005. Ces subventions concernent un programme pour Madagascar d'un montant de 110 millions de dollars, et un autre pour le Honduras d'un montant de 215 millions de dollars.

Encadré 3.5 Allègement de la dette—aller plus loin

Il y a 20 ans, l'ancien Président de la Tanzanie, Julius Nyerere, a posé une question directe aux gouvernements des pays riches : « Devons-nous laisser nos enfants mourir de faim pour rembourser nos dettes ? » Près de 10 ans après le lancement de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) qui était supposé reléguer la crise de la dette africaine dans les livres d'histoire, les créanciers ont enfin commencé à répondre cette question par la négative. Alors que les accords des ministres des finances du G-8 en juin 2005 restent très peu détaillés, un pas énorme a été franchi, même si certaines questions importantes doivent encore être abordées.

Les chiffres bruts sur l'allègement de la dette fournis sous l'Initiative PPTE avant le sommet du G-8 en 2005 étaient impressionnants. Au total, 27 pays éligibles pour des prêts de l'Association internationale pour le développement (AID)—mécanisme de prêts assortis de conditions libérales de groupe de la Banque mondiale—tous en Afrique à l'exception de 4—ont bénéficié des engagements de la réserve pour la réduction de la dette qui est évaluée à 32 milliards de dollars (exprimé en valeur nette actuelle). Le remboursement de l'allègement de la dette a contribué à accélérer les progrès pour atteindre les OMD. D'après la Banque mondiale, les dépenses publiques dans les domaines de la santé, de l'éducation et dans d'autres investissements liés à la réduction de la pauvreté ont augmenté de 2 % du PIB dans les pays qui reçoivent des fonds pour l'allègement de la dette. Les économies réalisées par l'Initiative PPTE ont participé à financer la gratuité de l'école primaire en Ouganda et en Tanzanie, les programmes de lutte contre le VIH/sida au Sénégal, les programmes de santé au Mozambique, et le développement rural en Éthiopie.

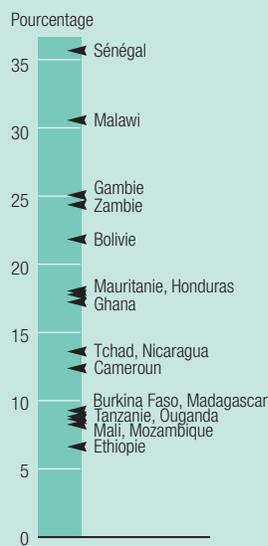
Les mauvaises nouvelles sont que les principaux chiffres sur la réduction de l'encours de la dette font ombrage à d'autres parties du bilan financier—notamment les lignes traitant du remboursement de la dette et des revenus nationaux. En 2003, 27 pays recevant un allègement de la dette ont tout de même dépensé 2,8 milliards de dollars

en remboursements aux créanciers. Ce chiffre représente en moyenne 15 % des revenus nationaux, passant à 20 % dans des pays comme la Bolivie, la Zambie et le Sénégal (figure 1). Ces transferts de fonds représentent des sommes considérables pour ce groupe de pays les plus pauvres du monde, en moyenne 3 % de leur revenu national.

Le résultat est que le remboursement de la dette a détourné des ressources vitales dans des domaines sociaux prioritaires et essentiels pour progresser vers les OMD. La Zambie, par exemple, dont le taux d'infection par le VIH/sida est l'un des plus élevés dans le monde, dépense plus de 2 dollars pour rembourser la dette pour chaque dollar qu'elle consacre aux dépenses de santé publique (figure 2).

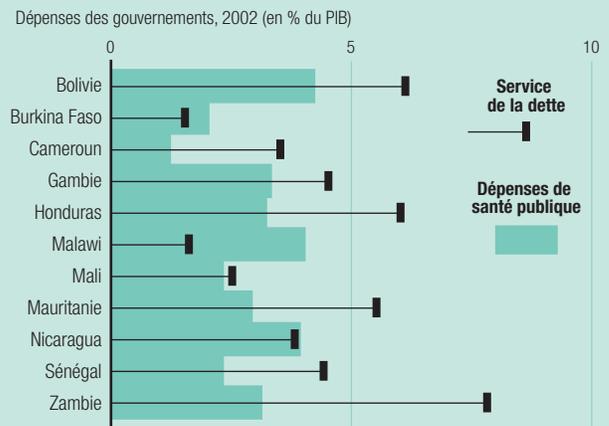
Alors que les flux d'aide continuent à dépasser le remboursement de la dette (différence importante entre la

Figure 1 La dette en part de revenu



Source: Banque mondiale, FMI 2005b.

Figure 2 Le service de la dette et les dépenses de santé publique



Source : Calculé à partir des données sur le service de la dette et les dépenses de santé publique tirées du Tableau d'indicateurs 20, des données sur la population tirées du Tableau d'indicateurs 5, et des données sur le PIB tirées du Tableau d'indicateurs 14.

crise de la dette en Amérique Latine dans les années 1980), des niveaux élevés de remboursement de la dette ont privé les gouvernements des PPTE d'une source importante de revenus et les rendent encore plus dépendants de l'aide—avec des budgets plus sensibles aux caprices des priorités des bailleurs de fonds.

Les attentes n'ont pas été à la hauteur de ce qui a été réalisé dans le cadre de l'Initiative pour les PPTE, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les critères adoptés pour la viabilité de la dette—un seuil de l'encours de la dette de 150 % des exportations exprimé en valeur actuelle nette - attachent trop d'importance aux indicateurs d'exportation et pas assez au poids à l'impact de la dette sur les budgets nationaux et sur les capacités à financer les OMD. Ensuite, alors que la plupart des créanciers bilatéraux ont fourni 100 % de l'allègement de la dette, les donateurs multilatéraux tels que la Banque mondiale, les FMI et les banques régionales pour le développement ne l'ont pas fait, ce qui entraîne que leur part du remboursement de la dette est en hausse. Enfin, l'éligibilité à un allègement total de la dette a été conditionné par la conformité des programmes du FMI et des conditions de prêts. Les interruptions de ces programmes ont retardé l'allègement de la dette pour bon nombre de PPTE, y compris le Honduras, le Rwanda et la Zambie.

Juin 2005 pourra-t-il résoudre ces problèmes ? Les accords prévoient 100 % d'allègement de la dette à 18 pays qui ont réussi à atteindre le « point d'achèvement ». De manière aussi vitale, les accords stipulent que les coûts pour réduire les dettes multilatérales dues à l'AID et au Fonds africain pour le développement seront financés par des crédits supplémentaires, évitant ainsi de détourner l'aide au développement vers l'allègement de la dette. Dans le cas du FMI, le financement de l'allègement de la dette sera généré par des ressources internes, pouvant inclure la vente ou la réévaluation d'une partie du Fonds de la réserve en or. Huit autres pays seront éligibles pour un allègement de la dette de 100 % au cours des une à deux prochaines années alors qu'ils atteindront le point d'achèvement. Ce groupe comprend les pays qui se sont embarqués sur la voie de la reconstruction—tels que la République démocratique du Congo et le Sierra Leone—et des pays comme le Cameroun et le Tchad dont les programmes du FMI se sont interrompus. Pour tous ces pays, le nouvel accord sur l'allègement de la dette a le potentiel de libérer des nouvelles ressources pour le développement—et il est essentiel

(suite)

Encadré 3.5 Allègement de la dette—aller plus loin (suite)

que ces ressources soient déployées de manière efficace dans le contexte des OMD pour financer les services des secteurs sociaux et la croissance à large échelle.

La mise en œuvre du nouvel accord devra être contrôlée de près pour assurer que les budgets d'allègement de la dette sont réellement additionnels. Des inquiétudes particulières ont été exprimées à propos de l'échec des dispositions financières à couvrir les coûts de la réduction de la dette par la Banque de développement interaméricaine. Celle-ci devra mettre la main à la poche pour financer l'allègement de la dette en Bolivie, au Honduras et au Nicaragua. Néanmoins, pour les 27 PPTE bénéficiant actuellement de l'allègement de la dette, cet accord est une bonne nouvelle sans équivoque.

Comment traiter avec les pays qui n'appartiennent pas à ce groupe est une question plus problématique. L'adhésion aux PPTE est désormais close sur la base des pays couverts en 2004. Ironiquement, cela signifie que certains pays éligibles pour les prêts de l'AID ont des indicateurs en termes de dettes qui sont pires que ceux des PPTE d'après l'allègement de la dette aux PPTE ; pourtant ces pays ne sont pas qualifiés pour l'allègement de la dette car ils ne figuraient pas sur la liste de 2004. Haïti, le Kenya et le Kirghizstan, par exemple, présentent tous des rapports encours de la dette-exportations supérieurs à 150 % et ils ne sont pas éligibles à l'allègement de la dette. Jusqu'à présent, les créanciers ont chacun dénoncé les anomalies de la structure des PPTE. Le Royaume-Uni, par exemple, a développé des propositions pour annuler sa part de remboursements au service de la dette que des pays comme l'Arménie, la Mongolie, le

Népal et le Viêt-nam lui doivent. À l'avenir, il faudra mettre en place une stratégie plus cohérente pour réduire les obligations de la dette à un niveau conforme aux exigences du financement des OMD.

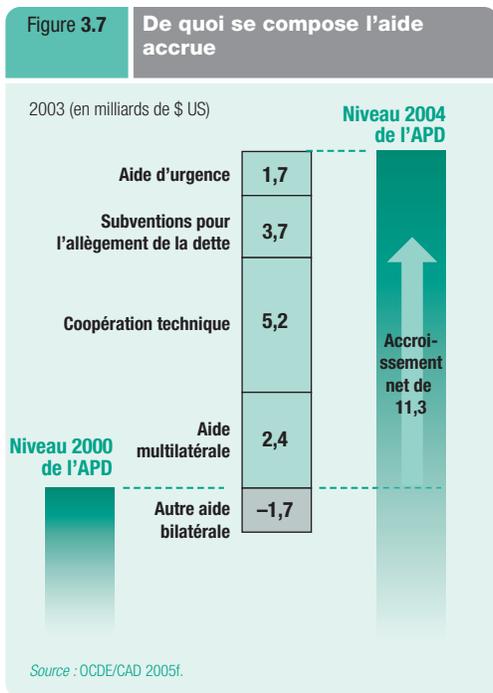
L'expérience du Nigeria illustre d'autres limites dans les structures actuelles de l'allègement de la dette. Contrairement aux PPTE, le Nigeria doit la plus grande partie de sa dette—soit 80 % de la totalité—à des créanciers bilatéraux plutôt qu'à la Banque mondiale ou le FMI. Les créanciers ont refusé l'allègement de la dette au Nigeria en justifiant sa richesse pétrolière. Même si le pays est à la 8ème place mondiale des exportateurs de pétrole, il est au 158ème rang de l'indice du développement humain, avec l'une des populations les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne. Il reçoit 2 dollars d'aide par habitant—soit un des niveaux les plus faibles de la région. Le remboursement annuel du service de la dette du Nigeria dépasse les 3 milliards de dollars par an—ce qui est supérieur aux dépenses publiques pour la santé. De plus, des arriérés s'accumulent du fait que moins de la moitié de la dette extérieure est remboursée. Il est vrai que les problèmes d'endettement du Nigeria auraient pu être évités si les gouvernements précédents ne s'étaient pas adonnés à une mauvaise gestion économique et au transfert des revenus pétroliers vers des comptes bancaires en Suisse. Ce n'est pourtant pas une raison pour pénaliser les pauvres Nigériens aujourd'hui ou pour mettre en danger un gouvernement engagé à réaliser des réformes.

Source : Banque mondiale et FMI 2004c ; Martin et al 2004.

les engagements actuels sur l'aide sont en harmonie avec les conditions budgétaires pour atteindre les objectifs. L'évaluation des coûts des déficits budgétaires pour financer les ODM n'est pas une science exacte. Les structures des coûts varient fortement d'un pays à l'autre, et il existe une interaction dynamique entre les OMD : par exemple, les progrès en matière d'éducation des filles peuvent réduire les coûts pour atteindre les objectifs relatifs à la mortalité infantile. Le projet du Millénaire des Nations Unies estime que l'aide mondiale devra doubler d'ici 2006 puis augmenter à nouveau de 50 % (à 195 milliards de dollars) d'ici 2015 pour atteindre les OMD. Les propositions du rapport de la Commission pour l'Afrique, financée par le Royaume-Uni, sont cohérentes avec cette évaluation.³³ Elles recommandent que les 25 milliards de dollars attribués actuellement sous forme d'aide à la région soient doublés au cours des 3 à 5 prochaines années, avec en plus une augmentation de 25 milliards de dollars de plus d'ici 2015. Les prévisions actuelles sur l'aide sont très éloignées de ces niveaux.

Les déficits budgétaires. Un des problèmes visant à évaluer le déficit budgétaire des OMD est que les objectifs financiers fixés par les donateurs ne seront peut-être pas atteints. S'ils le sont—et cela demeure un grand si—les promesses faites au cours et suite à

la conférence de Monterrey résulteraient en des augmentations des budgets d'aide de 0,30 % du revenu national des pays donateurs d'ici 2006, soit une augmentation de 88 milliards de dollars (d'après le prix et taux de change de 2003). Ce chiffre représente un manque à combler de 47 milliards de dollars par rapport au 135 milliards que le projet du Millénaire des Nations Unies avait estimé comme part que les pays riches pouvaient dépenser l'année prochaine pour que le monde reste sur la piste des OMD (figure 3.6). Le déficit budgétaire augmentera de 52 milliards de dollars d'ici 2010. À ce stade, si les pays riches échouent à respecter leurs engagements, les pays en développement seront dans l'incapacité d'investir dans les domaines de la santé, de l'éducation et dans les infrastructures nécessaires pour améliorer la protection sociale et soutenir la relance économique à l'échelle fixée par les OMD. Il est vrai que ces chiffres ne figurent pas dans la cible de l'Union européenne de 0,51 % d'ici 2010, mais cette cible n'est pas encore entérinée par des engagements concrets financiers concrets. Il est également important de garder à l'esprit que toute l'aide supplémentaire recueillie depuis Monterrey ne va pas être attribuée exclusivement aux déficits budgétaires pour atteindre les OMD.



L'aide réel et les chiffres présentés

Ces chiffres ont au moins le mérite de montrer que l'étendue réelle du problème est sous estimée. Il faut de l'argent réel pour combler les déficits budgétaires alors que tous les fonds comptabilisés comme aide ne se traduisent pas tous par des transferts de ressources. Cela est le cas pour les trois catégories d'aide qui représentaient plus de 90 % des 11,3 milliards de dollars d'augmentation d'aide bilatérale entre 2000 et 2004 : l'allègement de la dette (3,7 milliards de dollars), la coopération technique (5,2 milliards de dollars), et l'aide d'urgence (1,7 milliard de dollars ; figure 3.7). Les augmentations dans ces domaines produisent des chiffres bruts qui sont plus élevées que les transferts réels d'aide.

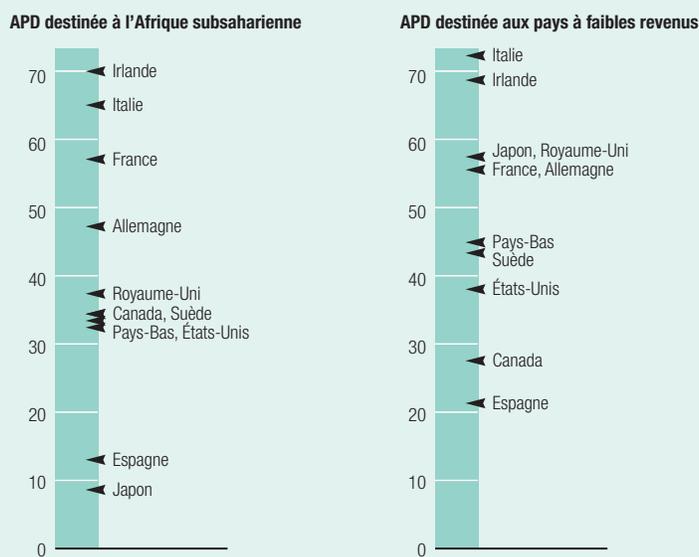
Prendre en compte l'allègement de la dette. C'est une forme très efficace d'aide au développement. Elle donne aux gouvernements un plus grand contrôle des revenus nationaux et elle réduit leur dépendance à l'aide. L'exonération des dettes qui sont réellement remboursées libère des ressources financières pour d'autres objectifs. Les systèmes de déclaration de l'OCDE permettent toutefois aux gouvernements de déclarer le montant total de la réduction de la dette comme aide fournie dans l'année où elle a été annulée, ce qui gonfle la valeur réelle de l'allègement de la dette puisque le vrai bénéfice financier pour le pays bénéficiaire est représenté sous la forme d'un remboursement réduit de la dette.

Dans les cas où les dettes ne sont pas totalement remboursées, l'allègement de la dette est en partie une opération comptable. La plus grande partie des 4 milliards de dollars d'augmentation d'aide à la République démocratique du Congo en 2003 entre dans cette catégorie. En 2003, l'Éthiopie a reçu une réduction de l'encours de la dette dans le cadre de l'Initiative des PPTE de 1,3 milliard de dollars, alors que le remboursement de la dette avait baissé de 20 à 40 millions de dollars par an. Ceci n'est pas un argument contre l'allègement de la dette, mais contre les pratiques actuelles de son traitement comptable qui faussent la réalité sur la quantité d'aide réellement attribuée par les bailleurs de fonds. Au cours des prochaines années, d'importantes opérations en matière de réduction de la dette sont à l'étude pour l'Irak et pour les pays faisant partie de l'Initiative des PPTE. Il est important que la valeur de ces opérations ne détourne ni l'attention des économies financières relativement modestes qui en résulteront ni de la nécessité de considérer l'allègement de la dette comme faisant partie d'un « package » financier plus large pour atteindre les OMD.

Beaucoup des ces arguments s'appliquent à l'assistance technique et à l'aide d'urgence. L'assistance technique représentait 1 dollar pour 4 dollars d'aide fournie en 2003. Souvent, cette assistance joue un rôle important en faveur du développement et du ren-

Figure 3.8 L'aide des donateurs varie pour les pays les plus pauvres

Part de l'APD totale, 2003 (en %)



Source : Calculé à partir des données sur l'APD, OCDE/CAD 2005f.

En tant que mécanisme international ciblé de manière la plus efficace en faveur des pays les plus pauvres, l'Association internationale pour le développement (AID) occupe un rôle central dans le financement des OMD : un dollar donné par l'AID réduira plus vraisemblablement un déficit budgétaire défini par les OMD qu'un dollar donné par toute autre source. De plus, l'AID fonctionnant par cycle budgétaire de trois ans, elle est moins sujette à l'imprévisibilité associée à l'aide bilatérale auxquels sont soumis les budgets annuels.

En 2005, les bailleurs de fonds ont attribué 34 milliards de dollars à l'AID jusqu'en 2008—soit une augmentation de 25 % en termes réels. Cela représente la plus forte augmentation en vingt ans, quoiqu'elle soit inférieure aux seuils des 40 % à 50 % souhaités par la plupart des gouvernements européens. Si les propositions des Européens avaient été adoptées, cela aurait permis d'augmenter la part consacrée à l'aide multilatérale et la part d'aide réservée aux pays les plus pauvres. L'AID est la troisième source d'aide la plus importante pour l'Afrique subsaharienne (après la France et les États-Unis) et la source principale d'aide pour l'éducation et la santé.

Des questions importantes continuent à se poser sur le rôle futur de l'AID en matière de financement du développement. Près de 20 % des prêts de l'AID sont consentis sous forme de subventions aux pays sensibles aux problèmes de la dette. Le reste est attribué sous la forme de prêts assortis de conditions libérales : les remboursements sont étalés sur 40 ans avec un délai de paiement de 10 ans. Certains bailleurs de fonds souhaitent maintenir cet équilibre. D'autres sont en faveur de la transformation de l'AID en une agence basée principalement sur l'attribution de subventions.

S'engager sur la voie unique de subventions représente des risques. Les bailleurs de fonds comptent actuellement pour près de la moitié des revenus de l'AID. Quarante pour cent de plus proviennent des remboursements précédents payés par des pays comme la Chine, qui est passée du statut de pays à revenu faible au statut de pays à revenu moyen. Devenir un système de subventions pourrait étrangler ce flux de paiements, réduisant la base des ressources. De plus, certains pays—le Bangladesh et l'Inde par exemple—ont la possibilité d'utiliser des prêts à conditions préférentielles alors que d'autres pourraient faire appel à l'AID pour faire une transition vis-à-vis de leur dépendance aux seules subventions.

Une autre raison appelle à la prudence. Les bailleurs de fonds pourraient réduire à néant les effets financiers en s'accordant à compenser toute perte subie au niveau des remboursements à l'AID par le biais de contrats exécutoires pour augmenter le montant des subventions. Toutefois, aucun bailleur de fonds ne s'est engagé dans cette voie. Sans de telles garanties pour l'augmentation des financements à long terme, les apports de l'AID dépendraient du soutien financier imprévisible des donateurs.

Source : Rogerson 2005.

forcement des compétences, mais elle est, pour la plupart, une cause de dépenses dans les pays donateurs—un problème aggravé par l'aide liée (question étudiée plus bas dans ce chapitre). L'aide pour l'éducation illustre bien ce problème. Les déficits budgétaires les plus importants concernent des domaines tels que la formation, la rémunération et le maintien des enseignants, la construction de classes et la fourniture de manuels scolaires. Les trois-quarts de l'aide pour l'éducation sont pourtant attribués sous la forme d'assistance technique, dont la plus grande partie est avalée par le paiement de bourses, de recommandations techniques externes et de frais de consultants. La qualité de l'assistance technique varie largement, mais tout comme l'allègement de la dette, la question importante pour le financement des OMD est que les ressources ne sont pas systématiquement distribuées vers les domaines prioritaires. L'aide d'urgence et

l'assistance aux pays fragiles sont non seulement une priorité, mais également une réponse aux besoins financiers qui va au-delà de ceux estimés pour atteindre les OMD. L'Afghanistan et l'Irak comptaient à eux seuls 3,2 milliards de dollars d'augmentation d'aide officielle au développement entre 2001 et 2003—et représentent une large part de l'augmentation de l'aide des États-Unis. En fait, plus de 40 % des 3,8 milliards de dollars d'augmentation de l'aide au développement des USA en 2003 était réservés à l'Irak. À ce jour, la plupart de l'augmentation de l'aide d'urgence s'est faite par le biais de fonds supplémentaires mais en réalité, il est difficile de le confirmer. Le Japon, par exemple, a combiné l'augmentation de l'aide pour l'Afghanistan et l'Irak avec des réductions importantes de toute l'aide au développement. Quelle que soit la situation actuelle, de détournement de l'aide pour financer les OMD en matière de reconstruction après-guerre ou d'objectifs stratégiques plus larges constitue une menace réelle.³⁴

Sélectivité de l'aide

Une autre raison de penser que les chiffres bruts figurant sous estiment l'ampleur du problème de financement des OMD est que les bailleurs de fonds varient leurs conditions d'attribution d'aide. Les pays à faible revenu et l'Afrique subsaharienne, qui sont confrontés aux plus grands déficits budgétaires, ne figurent pas de manière égale dans certains programmes d'aide (figure 3.8). L'aide attribuée par les dispositifs multilatéraux tels que l'AID et Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est vraisemblablement la plus ciblée pour combler les déficits budgétaires des OMD—dans le cas de l'AID, l'éligibilité est réservée aux pays à faible revenu (encadré 3.6). Cela ne veut pas dire que l'aide aux pays à revenu moyen n'est pas justifiée en termes de développement humain. Il arrive pourtant que les bailleurs de fonds varient le montant de l'aide qu'ils accordent aux pays les plus pauvres et qui sont confrontés aux contraintes financières les plus dures pour atteindre les OMD.

La distribution de l'aide est affectée par le choix par les bailleurs de fonds de leurs partenaires préférés. En 1997, une étude très influente argumentait que, sur la base de données internationales, l'aide n'était efficace que lorsque les environnements politiques étaient en « bon état » (une stabilité fiscale, une faible inflation, des marchés ouverts et d'autres

critères).³⁵ L'étude en question a soulevé un nouveau principe selon lequel l'aide devrait être utilisée de manière sélective pour récompenser les pays les plus réformateurs. D'autres études ont pourtant montré que l'aide peut également être efficace dans des pays où l'environnement institutionnel était moins favorable et le bilan des réformes économiques plus faible. Cette conclusion ne signifie pas que l'environnement politique n'est pas important—bien au contraire, une gestion macro-économique efficace est essentielle. Mais les faits tendent à mettre en garde contre l'utilisation uniforme de critères de « bonne conduite » comme bases de décision pour l'attribution de l'aide.

Les meilleures données montrent que l'aide peut être efficace dans différents types d'environnements—et que des propositions soumises à des préalables ne sont pas d'une grande utilité.³⁶ Ces propositions risquent à vrai dire de diviser les bénéficiaires entre les préférés et les orphelins des donateurs au vu des minces données sur leur capacité à faire un bon usage de l'aide. C'est ce qui se passe actuellement jusqu'à un certain point : la disproportion entre la surreprésentation des bénéficiaires préférés en Afrique subsaharienne anglophone (et le Mozambique et l'Éthiopie), et la sous représentation des oubliés de l'Afrique francophone et d'Amérique latine.

Des analyses récentes ayant utilisé « l'indice de sélectivité des politiques » de la Banque mondiale—une mesure de corrélation entre l'aide et la qualité des institutions dans les pays bénéficiaires—suggèrent que le développement des apports d'aide sont de plus en plus sensibles à la qualité des institutions (telles que définies par l'indice).³⁷ Parallèlement, l'intérêt des donateurs au regard de la performance institutionnelle est bien plus strict vis à vis des pays à faible revenu que dans les pays au revenu moyen. Plus inquiétant encore est le fait que certains pays à faible revenu reçoivent des niveaux d'aide de 40 % inférieurs à ce qui est indiqué au niveau de leur capacité institutionnelle.³⁸

Ces éléments ne visent pas à nier l'importance incontestable de l'environnement politique national en déterminant l'efficacité de l'aide. Des pays aussi divers que le Bangladesh, le Mozambique, et le Viêt-nam sont capables de générer des rendements élevés en développement humain vis à vis de l'aide car leurs stratégies pour réduire la pauvreté sont efficaces. Par ailleurs, la corruption endémique, la faible gouvernance et la mauvaise gestion économique réduisent les avantages potentiels de l'aide. La corruption compromet

les efforts liés à l'aide de deux façons. Tout d'abord, les pratiques de corruption ne touchent pas les ménages pauvres de manière égale. Une étude sur la gouvernance et la corruption au Cambodge a montré que la corruption coûtait aux ménages les plus modestes trois fois leurs revenus par rapport aux familles plus aisées, car les ménages à faible revenu sont plus dépendants des services publics.³⁹ Ensuite, les fuites de capitaux associées à la corruption peuvent réduire les rentrées d'aide : d'après une évaluation, des avoirs financiers publics dépassant le niveau de la dette extérieure de l'Afrique ont été transférés de manière illégale vers des comptes bancaires étrangers.

Les bailleurs de fonds peuvent aborder ces problèmes le plus efficacement possible, par des partenariats avec les gouvernements engagés à la transparence et la responsabilité financière et non par l'imposition de programmes.

L'aide et les OMD : Les pays riches en ont-ils les moyens ?

Les pays riches peuvent-ils se permettre de respecter leurs engagements à long terme de dépenser 0,7 % de leur RNB en aide ? Cette question a une portée critique sur la possibilité d'atteindre les OMD et les objectifs plus larges du développement humain.

Dans toute démocratie, ce que les gouvernements considèrent comme abordable sera l'expression de l'évaluation des coûts et des bénéfices des dépenses publiques. Cette évaluation sera réalisée en fonction des jugements portant sur les priorités politiques et discutée lors de processus politiques qui mèneront à des choix sur les mérites de thèses qui s'affrontent. Les budgets de l'aide reflètent la manière dont les gouvernements et le public considèrent la pauvreté mondiale et leurs obligations et intérêts à la combattre.

Les coûts abordables

Par rapport à la richesse et aux ressources des pays riches, le coût pour atteindre les OMD est modeste. Plus d'un milliard d'habitants dans le monde n'ont pas accès à l'eau potable et 2,6 milliards aux équipements d'assainissement. Il en coûterait un peu moins de 7 milliards de dollars par an sur les dix prochaines années pour surmonter ces manquements. Un tel investissement pourrait sauver 4000 vies humaines par jour, les populations étant moins exposées aux maladies infectieuses. Cela permettrait de mettre un

Figure 3.9 Situations fiscales tendues dans les pays du G7

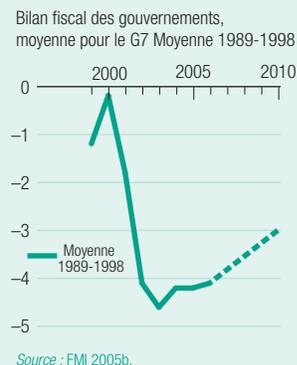
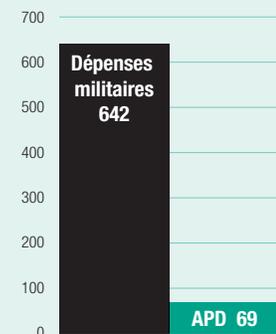


Figure 3.10 Dépenses militaires par rapport à l'aide au développement

Dépenses par les donateurs de l'OCDE, 2003 (en milliards de \$ US)



Source : Initiatives pour le développement 2005d.

Tableau 3.1 Les dépenses militaires dépassent très largement l'aide publique au développement dans les pays riches

Part des dépenses gouvernementales, 2003 (en %)

Pays	APD	Dépenses militaires
Australie	1,4	10,7
Autriche	1,1	4,3
Belgique	2,7	5,7
Canada	1,2	6,3
Danemark	3,1	5,7
Finlande	1,6	5,4
France	1,7	10,7
Allemagne	1,4	7,3
Grèce	1,4	26,5
Irlande	2,1	4,6
Italie	0,9	9,8
Japon	1,2	5,7
Luxembourg	3,9	4,8
Pays-Bas	3,2	6,5
Nouvelle-Zélande	1,2	6,3
Norvège	4,1	8,9
Portugal	1,0	10,0
Espagne	1,3	6,7
Suède	2,8	6,4
Suisse	3,5	8,5
Royaume-Uni	1,6	13,3
États-Unis	1,0	25,0

Source : Calculé à partir des données sur l'APD, OCDE/CAD 2005f, des données sur les dépenses militaires du Tableau d'indicateurs 20, et des données sur les dépenses gouvernementales, Banque mondiale 2005f.

terme à un problème qui vole la santé des pauvres, compromet de développement économique et impose des exigences considérables sur le temps et le travail de jeunes filles et de femmes. L'investissement nécessaire semble représenter beaucoup d'argent—et pour les pays en développement à faible revenu, cela l'est. Cet investissement est toutefois inférieur aux 7 milliards de dollars annuels que les Européens dépensent parfums ou les 8 milliards de dollars que les Américains dépensent en chirurgie esthétique.

Des comparaisons de ce style ne sont pas faites pour nier les efforts nécessaires pour augmenter l'aide de manière proportionnelle à la réalisation des OMD. Dans tous les pays du G-7, à l'exception du Canada—les déficits fiscaux sont élevés—la situation fiscale en tant que groupe s'est détériorée (figure 3.9). Le déficit fiscal des USA (comme pourcentage du RNB) est désormais le plus élevé de tous les pays industrialisés, mis à part le Japon. Les propositions budgétaires actuelles envisagent de diviser par deux le déficit d'ici 2009, avec une réduction des dépenses non militaires à son plus faible niveau en termes de RNB depuis plus de 40 ans. Le moment n'est vraisemblablement pas propice à l'augmentation des budgets de l'aide. Il en

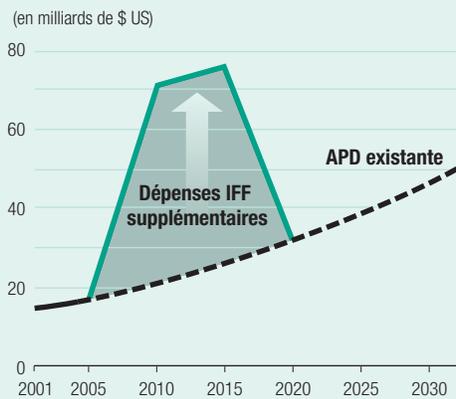
est de même pour le Japon dont les prévisions sur le déficit budgétaire structurel sont prévues légèrement à la baisse, juste au-dessus de 6 % de son RNB d'ici 2006. À moyen terme, le programme budgétaire du Japon envisage de convertir le déficit en excédent d'ici 2010—un objectif qui va se traduire par une pression extrême pour réduire les investissements publics.

La situation n'est guère plus encourageante dans l'Union européenne. Bien que dans la zone Euro, les déficits fiscaux sont moindres qu'au Japon ou qu'aux États-Unis, la France et l'Allemagne présentent toutes deux des déficits fiscaux dépassant 3 % du RNB, alors que celui de l'Italie va atteindre plus de 4 % d'ici 2006. La moindre importance des déficits fiscaux dans l'Union européenne par rapport aux États-Unis ou au Japon cache trois autres pressions sous-jacentes. Les niveaux de la dette publique sont plus élevés dans la zone Euro. Les pressions fiscales associées à une population vieillissante sont en augmentation. Enfin, les taux de chômage ont forcé à mettre le thème de l'emploi au cœur du calendrier politique de certains pays. Depuis 2003, les taux de chômage ne sont pas descendus au-dessous de la barre des 9 % en France, en Allemagne et en Italie. Alors que les réformes du Pacte pour la stabilité et la croissance de l'Union européenne ont données plus de souplesse, les gouvernements de l'UE font face à des contraintes fiscales intenses dans le contexte d'une croissance faible, d'un taux de chômage élevé, et d'une pression grandissante des dépenses publiques. Dans ces conditions, la décision de l'Union européenne de fixer une aide de 0,51 % du RNB s'est avérée comme une importante déclaration d'intention. Un effort exceptionnel sera toutefois requis pour assurer que la cible soit transformée en des engagements budgétaires solides.

Alors que les pressions fiscales qui menacent le G-7 et les autres pays industriels donateurs sont réelles, il est important de reconnaître que les budgets de l'aide, même à des niveaux étendus, ne représentent qu'une modeste cause de ces pressions. Pour deux pays du G-7—l'Italie et les États-Unis—l'aide au développement représente un dollar ou moins des dépenses publiques, bien moins que la moyenne de l'OCDE. En 2004, l'ensemble des budgets de l'aide ne représentait que 3 % du déficit fiscal global du Japon et des États-Unis et 5 % de celui de l'Allemagne. Même si tout les pays du G-7 devaient augmenter leur aide au niveau fixé par l'UE, tout impact négatif sur leur situation fiscale ne serait que limité. Inversement, restreindre les dépenses

Figure 3.11

Aide groupée par le biais du mécanisme de financement international (IFF)



Source : Initiatives pour le développement 2005d.

de l'aide aura un effet marginal similaire pour améliorer cette situation.

En pratique, la manière dont les pays décident des domaines prioritaires en matière de dépenses publiques tout comme la manière dont ils font face aux pressions fiscales reflètent leurs priorités politiques de même que leurs jugements en termes d'imposition, d'ampleur des investissements publics et de réformes économiques. Si, comme cela est discuté dans ce chapitre, l'augmentation de l'aide est un impératif non seulement aux niveaux moral et éthique mais également en terme d'intérêt pour chacun des pays riches, comme l'illustrent la prospérité et la sécurité des populations, alors il est important d'accorder à l'aide une priorité budgétaire de plus grande envergure.

Les dépenses militaires et les niveaux de l'aide

Les comparaisons avec les dépenses militaires sont très instructives. Pour chaque dollar investi dans l'aide au développement, dix de plus sont investis dans des budgets de la défense (figure 3.10). Aucun des pays du G-7 n'a un rapport de dépenses militaires à l'aide inférieur à 4:1. Ce rapport s'élève à 13:1 au Royaume-Uni et à 25:1 aux États-Unis (tableau 3.1). Dans un monde où les pays riches reconnaissent eux-mêmes que les menaces à la sécurité sont liées à la pauvreté mondiale, les inégalités et le manque d'espoir dans de larges portions de la population mondiale, ce rapport de 10:1 des dépenses militaires contre les dépenses d'aide n'a aucun sens. Quelles que soient les études sur les menaces à la vie humaine, la disparité entre les budgets militaires et les besoins de l'humanité est spectaculaire.

Encadré 3.7

La Facilité de financement international

Pour avoir un effet durable sur la pauvreté, l'aide doit remplir trois conditions. Elle doit être soutenue et prévisible ; elle doit être assez importante pour faciliter les investissements simultanés dans des secteurs qui renforcent leurs impacts respectifs ; et elle doit être ancrée dans des plans de développement viables. En l'absence de ces conditions, l'aide est au mieux une compensation occasionnelle au fait d'être pauvre au lieu d'être un investissement permanent pour réduire la pauvreté.

L'importance d'une aide soutenue et prévisible va de soi. Aucune entreprise responsable du secteur privé ne s'embarquerait dans un projet pour augmenter les bénéfices à venir si elle n'avait pas un plan pluriannuel de financement. La même chose s'applique aux gouvernements des pays pauvres. Si, comme le Sénégal, un pays dépend de l'aide à hauteur de 30 % de ses dépenses publiques et de 74 % de ses investissements publics, un apport d'aide sûr et prévisible est une condition pour investir à long terme. Les pays ne peuvent pas aboutir à l'éducation primaire universelle en supprimant les frais d'inscription, en construisant des écoles et en formant des enseignants s'ils ne sont pas assurés de financements pour maintenir les écoles et les salaires des enseignants au-delà des deux premières années. De même qu'ils ne peuvent pas s'attendre à financer leurs investissements dans l'éducation s'ils n'ont pas un plan de financement dans le domaine de la santé qui empêcherait les enseignants de mourir du VIH/sida plus vite qu'ils ne peuvent être formés ou sans un plan pour financer les ressources hydriques et d'assainissement sans que les filles ne laissent tomber l'école à l'âge de la puberté—d'où l'importance des investissements simultanés par secteurs.

La leçon que les donateurs ont le moins eu envie d'apprendre est que la nécessité d'une augmentation de l'aide est immédiate et urgente. Plus ils tarderont, plus le problème sera complexe et la solution onéreuse. Une aide frontale peut être synonyme d'économies pour l'avenir. Le paludisme coûte 12 milliards de dollars par an en productivité perdue. Le prix à payer pour traiter le paludisme ne coûterait qu'une fraction de cette somme. Les taux de revenus des investissements dans les infrastructures peuvent atteindre 80 %, handicapant les bénéfices standards dans les secteurs des marchés privés.

La Facilité de financement international (FFI) a pour tâche de remplir ces trois conditions pour une aide efficace. Par la vente d'obligations d'État dans les pays riches, elle mobiliserait une somme importante pour financer un flux garanti et prévisible d'aide. Comme le financement est payé d'avance, il peut alimenter la masse critique de l'investissement nécessaire dans des secteurs variés.

Dans la pratique, quel serait le fonctionnement de l'IFF ? Les détails sur sa mise en œuvre sont en cours d'élaboration par la Facilité pour le financement international de la vaccination (FFIV), un programme pilote développé par l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (AMVV). Dans le passé, l'efficacité de l'AMVV a été compromise par des apports financiers fluctuants et incertains. La FFIV est un mécanisme de financement destiné à fournir des fonds sûrs et payables d'avance pour le financement des vaccins et de la vaccination dans les pays les plus pauvres. L'AMVV estime qu'un investissement accru de 4 milliards de dollars sur les 10 prochaines années épargnerait les vies de plus de 5 millions d'enfants avant la date cible de 2015 et de celles de 5 millions d'adultes (en raison de l'hépatite B pour la plupart) après 2015.

Source : Initiatives pour le développement 2005b (document thématique) ; AMVV (GAVI) et le Fonds pour les Vaccins 2005a, b ; Royaume-Uni, La Trésorerie de SMR 2003.

Le montant que les pays riches consacrent actuellement pour lutter contre le VIH/sida, qui constitue une menace à la sécurité de toute l'humanité et qui est responsable de trois millions de victimes par an, représente l'équivalent de trois jours de dépenses en équipements militaires.

Dans de nombreux pays riches, les priorités budgétaires ne témoignent ni d'un engagement adapté aux OMD, ni d'une réponse cohérente aux défis sécuritaires posés par la pauvreté de masse et les profondes inégalités mondiales. Les disparités entre les budgets consacrés à la défense et ceux consacrés au développe-

Il y a peu de données qui confirment le sous-entendu selon lequel les pays pauvres seraient incapables d'utiliser plus d'aide de manière efficace

ment posent la question de l'abordabilité sous un autre jour. Si les 118 milliards de dollars d'augmentation des dépenses militaires entre 2000 et 2003 avaient été attribués à l'aide, l'aide au développement représenterait désormais environ 0,7 % du RNB des pays riches. Il ne manque que 4 milliards de dollars—soit une augmentation des dépenses militaires de 3 %—pour financer les interventions essentielles en matière de santé pouvant réduire la mortalité de trois millions de nourrissons par an. Si la guerre contre la pauvreté est une priorité, les gouvernements ne sont simplement pas crédibles en attachant si peu d'importance aux budgets d'aide destinés à sauver des vies humaines.

Aucun de ces éléments ne porte atteinte aux véritables menaces sécuritaires que les pays développés doivent aborder. Ces menaces varient de la prolifération des armes nucléaires au terrorisme international. Des questions légitimes peuvent toutefois être soulevées pour savoir si la modernisation de l'armée est la réponse la plus efficace. Par exemple, un traité exhaustif d'interdiction et une nette réduction des têtes nucléaires opérationnelles en déploiement élimineraient la nécessité de certains des programmes intensifs—et onéreux—qui sont en cours pour moderniser les forces nucléaires et développer de nouveaux véhicules de lancement. Des investissements accrus en capital politique pour négocier le désarmement et moins d'investissements financiers dans les équipements militaires amélioreraient la sécurité et libèreraient des ressources pour le développement.

Un financement innovateur

Diverses propositions innovatrices ont été élaborées pour réduire le déficit budgétaire des OMD, à savoir dépasser la question du financement de l'aide et se tourner vers les marchés privés des capitaux et de nouvelles formes de financement.

La Facilité de financement international (IFF), proposée par le gouvernement britannique, en est un exemple. Le principe de l'IFF est simple : à savoir que les gouvernements devraient utiliser leurs compétences pour influencer le marché des capitaux afin de fournir une aide supplémentaire. L'IFF se servirait des promesses des gouvernements d'augmenter l'aide pour financer l'émission d'obligations d'État. Les revenus tirés de la vente de ces obligations seraient répartis entre différents programmes d'aide, et l'IFF attirerait des apports d'aide à venir pour rembourser les obligations à leur date d'échéance.⁴⁰

Une des forces de l'IFF est son pouvoir de concentrer des fonds d'investissements directs en cette période critique (figure 3.11). Même si tous les donateurs s'engageaient à atteindre l'objectif aide-RNB de 0,5 % et 0,7 % respectivement d'ici à 2010 et 2015, à court terme, il y aurait un manque de moyens pour financer les OMD jusqu'au retour des investissements. Avec l'IFF, les transferts d'aide pourraient s'étendre avec un effet immédiat et les coûts budgétaires nationaux reportés. Cela permettrait aux gouvernements des pays en développement de mettre en place des investissements clés dans des domaines tels que la santé, l'éducation, et des infrastructures et aux pays à revenu élevé pourraient agir vis-à-vis de leurs engagements aux OMD sans compromettre la stabilité fiscale (encadré 3.7).

Afin de recueillir des revenus supplémentaires, d'autres propositions envisagent l'instauration de procédures de taxations internationales.⁴¹ Dans la pratique, tout impôt international devrait être mis en place par les gouvernements nationaux puisqu'ils sont les seuls organes souverains détenant ce pouvoir—mais les États-Unis en particulier s'opposent à cette option. Le soutien est plus fort dans l'Union européenne. Plusieurs pays étudient les implications d'une taxe internationale sur le carburant aérien. Même faible, cette taxe pourrait réunir 9 à 10 milliards de dollars par an.⁴² Une alternative porte sur l'introduction d'une taxe à taux fixe sur les billets de transports aérien dont les revenus seraient réservés aux dépenses liées au VIH/sida. Cette proposition a déjà été défendue par un pays du G-7 (la France) et soutenue par deux autres (l'Allemagne et le Royaume-Uni), alors que d'autres pays en développement (dont le Brésil) soutiennent également l'idée. Ces pays et d'autres ont atteint un accord de principe pour introduire une taxe nationale sur les billets d'avions pour financer les dépenses liées au développement. La Belgique a déjà approuvé une loi concernant l'adoption d'une taxe sur les devises. Plusieurs autres pays—dont la Finlande et la Norvège—ont étudié la possibilité d'utiliser les taxes sur l'émission de carbone comme un nouveau moyen de financement.

Les défenseurs d'une imposition internationale pour rassembler des fonds de développement affirment que cette approche générerait des profits importants pour les OMD et au-delà. Ces prélèvements, selon l'argumentaire, ont le pouvoir de réunir le financement des biens publics ainsi que celui de la

réduction de la pauvreté. En France, le Groupe de travail national sur les nouvelles contributions internationales pour le financement du développement a rapporté en 2004 que le flux des ressources résultant de ces prélèvements auraient pour double fonction de pourvoir des ressources prévisibles et constantes tout en complétant les approches liées aux marchés des capitaux privés, tels que l'IFF. L'argument, ici, est que le produit de ce revenu pourrait combler les déficits au fur et à mesure que les fonds du IFF diminuent lors du rachat des obligations émises.

Est-il possible que plus d'aide soit absorbée ?

Un développement majeur en faveur de l'aide ne produira de résultats que si les pays pauvres peuvent utiliser ces flux accrus de manière efficace. Les opposants à l'expansion rapide de l'aide insistent que les pays pauvres ne n'ont pas les compétences pour absorber cette aide—que des augmentations élevées dépasseront leur capacité à utiliser cette aide efficacement, créant par là même, des disparités économiques et compromettant les perspectives de croissance. En réalité, la plupart des problèmes sont faciles à résoudre en combinant la prudence des politiques nationales et l'amélioration des pratiques des pays donateurs. Aucune des objections soulevées n'affaiblit les arguments en faveur d'une augmentation progressive de l'aide pour accélérer la réalisation des OMD.

Plusieurs thèmes récurrents dominent les inquiétudes des pessimistes de l'aide. L'un d'entre eux est que les pays qui manquent d'infrastructures sociales et économiques—routes, infirmières, enseignants—ne seront pas en mesure de récolter les bénéfices de flux d'aide plus élevés et qu'ils verront au contraire s'installer bien vite des problèmes nuisibles à la croissance et au développement humain. Un autre thème est que l'aide est accompagnée de ses propres distorsions. La dépendance sur l'aide, selon l'argumentaire, peut compromettre l'incitation des gouvernements à instaurer des systèmes de revenus nationaux tout en affaiblissant le développement d'institutions responsables. Les questions macro-économiques sont également soulevées. Des rentrées de devises à grande échelle peuvent faire monter les taux de change, rendre les exportations non concurrentielles, encourager les importations, et créer des problèmes dans la balance des paiements. Le problème est connu sous le nom de

maladie hollandaise, d'après l'expérience des Pays-Bas dans les années 1960 quand l'inondation immédiate de richesses suite à la découverte de pétrole dans la Mer du Nord a fait grimper la valeur de la couronne, paralysant les exportations industrielles et augmentant l'inflation.⁴³

Alors que chacun de ces problèmes soulève des questions importantes, les limites de la capacité d'absorption peuvent être exagérées, ainsi que peut l'être le degré de dépendance à l'aide. L'Afrique subsaharienne est la région du monde la plus dépendante de l'aide. L'aide bilatérale représente plus de 10 % du RNB dans 23 pays d'Afrique, dépassant 60 % au Mozambique. Mais la moyenne régionale se situe sous le niveau du début des années 1990, soit 6,2 %.

Il y a peu de données qui confirment le sous-entendu selon lequel les pays pauvres seraient incapables d'utiliser plus d'aide de manière efficace. Les circonstances précises sont variables, mais les niveaux de dépendance à l'aide ne sont pas un indicateur fiable de la compétence des pays à associer l'aide au développement à la réduction de la pauvreté. Là où la capacité d'absorption constitue un problème, il faut répondre par le renforcement des compétences en combinant les mesures prises par les bailleurs de fonds pour réduire les coûts des transactions.

Baisse des rendements ?

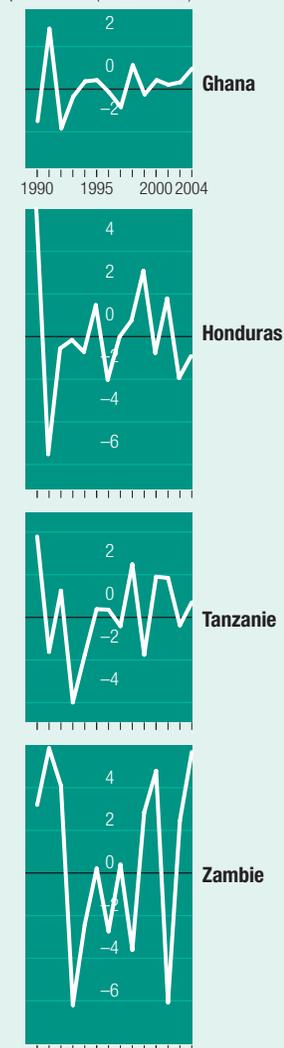
En théorie, la baisse des rendements de l'aide doit survenir à un moment ou à un autre—même avec une bonne gestion—les bénéfices diminueront au fur et à mesure que l'aide augmente. Des études internationales réalisées par le Centre pour le développement mondial pur 1993-2001 indiquent que l'aide génère en moyenne des rendements positifs en termes de croissance quand elle atteint 16 % à 18 % du RNB. D'autres études vont jusqu'à 20 %-25 %. Fait tout aussi important, ces études calculent les performances passées et non les résultats actuels. Alors que la qualité de l'aide, la gouvernance et les politiques économiques des pays bénéficiaires se sont améliorées, le rendement moyen de l'aide a certainement augmenté au fil du temps. De plus, quelle que soit la moyenne existante, certains pays peuvent absorber plus d'aide. Étant donné la forte performance du Mozambique en matière de croissance, il serait difficile d'affirmer que la contribution de l'aide a été nulle, même si c'est l'un des pays au monde les plus dépendants à l'aide.

Dans tous les cas, de nombreux pays dont le rap-

La planification des OMD
doit être au cœur des
structures nationales de
dépenses publiques

Figure 3.12 Volatilité de l'aide

Flux d'APD
Changement par rapport aux années
précédentes (en % de l'INB)



Source : Calculé à partir des données sur les volumes d'APD et l'INB, OCDE/CAD 2005f.

port aide : RNB varie de 10 % à 15 %—y compris le Bangladesh, le Cambodge, la Tanzanie et l'Ouganda—doivent faire face au déficit budgétaire des OMD. Des analyses de la Banque mondiale détaillées par pays suggèrent que 30 milliards de dollars d'aide supplémentaire pourraient être utilisés de manière productive dans les pays à faible revenu, un chiffre conservateur qui ne tient pas compte de l'étendue des investissements dans les infrastructures.⁴⁵ Il est vrai que l'examen du rapport aide:RNB dans les pays en développement est une manière limitée de considérer la dépendance à l'aide. L'Éthiopie, par exemple, a un rapport relativement élevé à 19 % mais reçoit une aide de 19 dollars par habitant comparé aux 28 dollars en moyenne pour l'Afrique subsaharienne et aux 35 dollars pour la Tanzanie.

Les effets sur les revenus

Des augmentations rapides de l'aide allongeraient la part des budgets nationaux financés par l'aide au développement. Le danger évident est que cela risque d'institutionnaliser un niveau élevé de dépendance à l'égard de l'aide, rendant les budgets plus vulnérables à des flux d'aide volatiles et aux priorités changeantes des bailleurs de fonds.⁴⁶ Certaines critiques affirment que des rentrées importantes d'aide affaiblissent la pression sur les gouvernements à mobiliser des impôts nationaux, compromettant le développement d'une source de revenus durables. Les données de quelques pays le prouvent. Par exemple, le rapport relativement faible impôt : PIB en Ouganda n'a pas réussi à augmenter malgré une forte croissance. Des contre-exemples suggèrent toutefois que de tels résultats ne sont pas inévitables. En Éthiopie le rapport impôt national : PIB est passé de 11 % à 15 % depuis 1998—période au cours de laquelle les subventions ont triplé.

La maladie hollandaise et comment l'éradiquer

La maladie hollandaise est une menace à prendre au sérieux. L'appréciation rapide des taux de change aurait, pour l'Afrique, des conséquences dévastatrices, rendant plus difficile aux petits exploitants agricoles et producteurs de se développer et de diversifier leurs exportations, soulevant le spectre d'une marginalisation accrue dans le commerce mondial. Dans la pratique, les problèmes peuvent être évités.

Les problèmes les plus sérieux surviennent lorsque les apports d'aide financent la relance de la consom-

mation. Si la productivité est constante et la demande augmente, l'inflation et la hausse du prix des biens non échangés sont inévitables. Toutefois, si l'aide est orientée vers des domaines tels que les infrastructures, la production agricole et les investissements dans le capital humain, la réponse à la demande peut fournir un antidote à la maladie hollandaise.⁴⁷ Une productivité croissante peut contrecarrer les pressions inflationnistes et maintenir la compétitivité des exportations. Cela explique la raison pour laquelle des pays comme l'Éthiopie, le Mozambique et la Tanzanie ont pu absorber l'augmentation de l'aide sans subir les conséquences inflationnistes à grande échelle.

Les gouvernements peuvent eux-mêmes influencer les effets des taux de change de l'aide—par exemple, en décidant d'utiliser les rentrées de fonds pour augmenter la consommation, financer les importations ou créer des réserves de devises.⁴⁸ Les données par pays confirment que des rentrées d'aide importantes ne causent pas nécessairement les effets de la maladie hollandaise. Au Ghana, l'aide nette a augmenté de 3 % du PIB au milieu des années 1990 à plus de 7 % entre 2001 et 2003. Pourtant le taux de change réel a varié de moins de 1 % pour la même période.⁴⁹ En Éthiopie, l'aide a doublé, représentant 22 % du revenu national depuis 1998. Ici encore, le taux de change réel était stable.⁵⁰ Dans les deux cas, la compétitivité des exportations a été maintenue par une gestion prudente des réserves. Le Ghana a réussi en 2001 à faire affluer l'aide non pas en augmentant la provision d'argent public mais en vendant sur les marchés des changes pour stabiliser la monnaie après les effets choquants des termes des échanges.

Utiliser l'aide de manière efficace

Sachant que des entrées rapides d'aide produiront vraisemblablement des résultats sub-optimaux, il est important de comprendre que la capacité d'absorption est un processus dynamique, et non une entité immobile. Les pénuries en enseignants et en personnels de santé, des infrastructures délabrées de transport, et des institutions faibles peuvent entraver l'utilisation efficace de l'aide. Les institutions nationales peuvent être développées par le biais du renforcement des compétences ; les enseignants, les personnels de santé et les ingénieurs peuvent être formés et des infrastructures développées. Le défi majeur est d'aménager ces investissements par des stratégies nationales coordonnées. C'est pour-

quoi la planification des OMD doit être au cœur des structures nationales de dépenses publiques—

mais aussi pourquoi les donateurs doivent s'engager à un soutien prévisible et sur plusieurs années.

Le manque de fiabilité des flux d'aide est une des raisons qui explique que l'aide n'a pas réalisé son potentiel

Les faiblesses de la qualité et de l'efficacité de l'aide

L'augmentation de l'aide est une condition nécessaire pour accélérer les progrès vers la réalisation des OMD. Sans elle, les objectifs pour 2015 seront largement manqués. Cependant, le fait d'augmenter les budgets sans la réforme des habitudes non productives des donateurs entraînera la baisse des rendements. Créer les conditions pour une aide plus efficace signifie augmenter la prévisibilité de l'aide, réduire la conditionnalité excessive, améliorer l'harmonisation entre les donateurs, en finir avec l'aide liée et procurer plus d'aide au soutien des programmes par les budgets nationaux.

La volatilité et l'imprévisibilité de l'aide

La planification efficace de la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu nécessite des apports de fonds stables et prévisibles. L'introduction du Rapport sur une stratégie de réduction de la pauvreté en 1999 avait pour but la création d'une infrastructure de soutien basée sur les plans nationaux pour rendre les apports d'aide plus stables et prévisibles. Ces espoirs n'ont hélas pas abouti.

Des flux d'aide au développement prévisibles sont essentiels, plus spécialement pour les pays à faible revenu où les apports d'aide sont importants par rapport aux revenus et aux budgets nationaux. Au Burkina Faso, plus de 40 % des dépenses budgétaires sont financées par l'aide au développement. Des mouvements inattendus dans les apports d'aide peuvent compromettre la gestion des budgets et menacer l'accès aux services essentiels, en interrompant les investissements nécessaires pour subvenir aux besoins des écoles et des dispensaires, payer les enseignants et les personnels de santé, et en étant une source de problèmes pour la balance des paiements.

Des données internationales montrent que l'aide est plus volatile que le RNB ou le revenu national. L'aide est 40 fois plus volatile en moyen que les revenus.⁵¹ Les recherches du FMI comparant les périodes 1985-88 à 2000-03 montrent que la différence entre la volatilité de l'aide par rapport au revenu national a augmenté, ce qui suggère que le RSRP ont fait très

peu pour changer la situation.⁵² Calculée d'après les variations des tendances, la volatilité de l'aide a doublé depuis 2000, et pour certains pays, la variation annuelle est très importante (figure 3.12). Plus inquiétant encore est le fait que l'aide est la plus volatile dans les pays qui en dépendent le plus—et ce sont précisément ces pays qui les plus vulnérables à la volatilité de l'aide. Dans les États fragiles, elle est deux fois plus élevée que dans la moyenne des pays à revenu faible.

La volatilité de l'aide pourrait constituer un moindre problème si les bénéficiaires savaient que les engagements des donateurs allaient se traduire par des apports financiers réels. En fait, les promesses faites par les donateurs ne sont qu'un guide partiel de cette provision d'aide. Il faudra peut-être plusieurs années avant que les engagements ne soient payés et que les manquements entre les promesses et la réalité soient étalés sur plusieurs cycles budgétaires. Une telle imprévisibilité peut toutefois ralentir la planification fiscale. Les décisions visant à entreprendre des investissements, par exemple, dans les domaines de la santé ou de l'éducation créent des engagements fiscaux pour les années à venir. Au pire, l'imprévisibilité peut causer une situation d'arrêt des financements lorsque les gouvernements ajustent leurs promesses d'aide à leur réalisation ou non-réalisation.

Le déficit entre les engagements et les décaissements de fonds peuvent être ressentis comme un « choc » auquel les finances publiques doivent s'ajuster. Calculer l'ampleur de ce choc est difficile, en partie, à cause du manque de clarté dans les rapports sur les dépenses réelles des pays donateurs. En utilisant le système de déclaration du Comité pour l'aide au développement de l'OCDE sur les apports d'aides bilatérale et multilatérale pour la période allant de 2001 à 2003, nous avons étudié les écarts entre les engagements et les décaissements de fonds de 129 pays. Les résultats sont frappants. Pour 47 pays, les décaissements de fonds n'ont pas atteint les engagements de plus de 1 % du PNB au cours de l'une des trois années. Pour 35 de ces pays, le manque représentait 2 % du RNB ou plus. En 2001, le Burkina Faso et le Ghana ont tous deux connu des chocs associés à l'aide de 4 %

La conditionnalité des prêts continue à renforcer des relations inégales en termes de pouvoir qui limitent réellement les progrès vers l'appropriation des pays

du RNB. Les pays riches lutteraient pour ajuster leurs budgets à des fluctuations de cet ordre. Dans le cas du Burkina Faso et du Ghana, le déficit représentait près d'un cinquième de tous les revenus nationaux.

Dans les pays qui dépendent fortement de l'aide, les déficits en apports d'aide peuvent avoir un impact dramatique dans des secteurs sociaux clés. En Zambie, plus de 40 % du budget consacré à l'éducation est financé par l'aide. Au cours de la période 2000 à 2002, les décaissements de fonds des donateurs s'élevaient inmanquablement à moins de la moitié des engagements pris au début de l'année budgétaire. Le Sénégal qui comptait sur l'aide pour un tiers des dépenses publiques dans le secteur de la santé, les décaissements annuels pour 1998-2002 présentaient un déficit de 45 % par rapport aux engagements pris. Un décaissement lent et partiel semble avoir compromis le financement des campagnes nationales de vaccination.⁵³

Si la volatilité et l'imprévisibilité de l'aide constituaient la réponse des donateurs aux chocs économiques des pays bénéficiaires, elles pourraient être en partie expliquées. En définissant un choc comme une baisse de prix d'au moins 10 % d'une année à l'autre, le FMI a calculé que les pays à faible revenu souffrent d'un tel choc en moyenne une fois tous les trois ans. Ces chocs affectent de manière inégale les pays pauvres, réduisant la croissance économique et les revenus nationaux, de même qu'ils nuisent dans la même proportion aux populations pauvres en détruisant, par exemple, les moyens de survie des petits agriculteurs. Cependant, il n'est pas possible de prouver que l'aide compense de tels chocs économiques. Entre 1975 et 2003, seulement un sur cinq des pays touchés par les perturbations d'un PIB négatif de 5 % ou plus pouvaient s'attendre à une augmentation de l'aide.⁵⁴

Les pays peuvent répondre aux déficits et à l'incertitude de plusieurs manières, toutes ayant des implications négatives pour le financement des OMD. Ils peuvent réduire les dépenses nationales et causer des conséquences néfastes pour la croissance économique et les investissements sociaux. Ils peuvent maintenir le niveau des dépenses en empruntant des fonds et en augmentant le déficit fiscal, options qui ont des effets secondaires sur l'inflation et la conditionnalité du FMI. Enfin, ils peuvent utiliser l'aide pour créer des réserves de liquidités en anticipation à de futurs chocs en matière de revenus, un moyen qui demande des niveaux moins élevés de dépenses publiques.⁵⁵ Aucune de ces réponses ne va aider le dével-

oppement d'une planification budgétaire à long terme visant à réduire la pauvreté.

Le manque de fiabilité des flux d'aide est une des raisons qui explique que l'aide n'a pas réalisé son potentiel. Il est difficile pour les gouvernements de produire des revenus stables et des systèmes de gestion financière ou de mettre en place les investissements à long terme nécessaires au développement des infrastructures et à l'amélioration de l'accès aux services essentiels, sans avoir la maîtrise d'une grande partie du budget national. Une des manières les plus efficaces pour améliorer la capacité d'absorption serait de s'attaquer à la question de l'imprévisibilité des flux d'aide avec détermination.

Conditionnalité et appropriation par le pays

Tous les pays donateurs insistent sur les vertus de « l'appropriation par le pays », de l'octroi de plus contrôle sur la manière dont l'aide est dépensée. Pourtant, la plupart d'entre eux associent l'aide à des conditions strictes. L'appropriation par le pays est considérée comme une obligation pour un usage efficace de l'aide, alors que la conditionnalité est perçue comme un mécanisme pouvant influencer les changements de politiques. Dans de nombreux cas, les deux objectifs s'opposent ; la conditionnalité compromettant l'appropriation par le pays et s'ajoutant à l'imprévisibilité et à la volatilité de l'aide. Encore faut-il que l'appropriation par les pays soit mise en pratique si l'on veut améliorer la prévisibilité de l'aide. Cela explique pourquoi les engagements des donateurs n'ont pas réussi.

Depuis la fin des années 1990, d'importants changements sont survenus dans la gestion de la conditionnalité. Le Rapport sur une stratégie de réduction de la pauvreté rédigé par les gouvernements nationaux a créé un nouveau cadre pour la coopération, accompagné également de toute une série de conditions exécutoires de la part des donateurs. Les conditions sur les prêts de l'AID, par exemple, ont baissé d'environ 30 par prêt en moyenne au milieu des années 1990 à 15 en 2003.⁵⁶ Le FMI a également réduit le nombre de conditions par prêt à environ 13 en vertu de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Il existe cependant de grandes variations entre les pays, et une analyse récente des programmes du FMI suggère que le

nombre moyen de conditions structurelles pourrait à nouveau augmenter.

Certains de ces changements ont produit des résultats substantiels. En revanche, ce qui est considéré comme une « rationalisation » n'est en fait qu'une reformulation de la conditionnalité ou le transfert d'une responsabilité pour imposer la conditionnalité à d'autres donateurs.⁵⁷ L'aide est attribuée avec une série ahurissante de contraintes. Les conditions des prêts liés aux programmes de la Facilité pour la réduction de la dette et la croissance fixent encore des objectifs budgétaires détaillés—et les cibles pour une gestion économique plus large sont considérables. Traiter avec la Banque mondiale exige l'acceptation des objectifs fixés par sa stratégie d'aide aux pays, notamment son Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté et autres prêts. Les donateurs bilatéraux et la Banque mondiale ont même repris des conditions structurelles de prêt abandonnées par le FMI.⁵⁸ Dans l'intervalle, les pays qui recherchent l'initiative des PPTTE pour l'allègement de la dette doivent se conformer à une autre série d'objectifs sur la gestion des dépenses et de l'économie.

Du point de vue des bénéficiaires, même une conditionnalité réduite ressemble à une liste d'achats interminable. Considérons le cas du Bénin. En vertu de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, le pays doit fournir au FMI des rapports trimestriels sur les dépenses dans les domaines de la santé et de l'éducation, des détails sur les bulletins de salaire des fonctionnaires et un calendrier pour privatiser la banque nationale. La liste (non-exhaustive) des dispositifs du Crédit d'aide à la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale comprend : l'accélération des efforts pour privatiser le secteur du coton, des progrès concrets pour la privatisation des autres entreprises publiques, y compris la création de « cadres réglementaires sains dans les secteurs privatisés », la préparation d'une « stratégie cohérente » pour développer le secteur privé, de même que des résultats quantitatifs détaillés dans les domaines de la santé, de l'éducation et des ressources hydriques. Au total, ce sont plus de 90 actions de contrôle qui sont incluses dans la matrice politique. En attendant, afin de postuler à l'allègement de la dette, le Bénin a dû s'engager sur la privatisation du secteur des marchés du coton.⁵⁹

En laissant de côté les mérites de telles prescriptions politiques spécifiques, les conditions des prêts in-

dividuels, leur échelle, l'étendue et leur nature étroitement liées diminuent inévitablement l'appropriation nationale, et augmentent le risque pour les pays de se voir couper les vivres pour violation des règlements. Seul un quart des programmes du FMI se termine sans interruption—un fait qui explique à la fois la volatilité et l'imprévisibilité de l'aide.⁶⁰

Une certaine conditionnalité est inévitable et souhaitable. Les bénéficiaires de l'aide doivent déclarer, à leurs propres citoyens avant tout, les dépenses publiques et les priorités budgétaires. Des stratégies nationales pour le développement qui détaillent avec clarté les objectifs de réduction de la pauvreté et qui sont associées à des plans de financement à moyen terme assurent la transparence. Un contrôle financier efficace et un examen minutieux des budgets par les pouvoirs publics sont également importants. Le problème des approches actuelles est le mélange entre la macro-conditionnalité et la micro-gestion. La conditionnalité des prêts continue à renforcer des relations inégales en termes de pouvoir qui limitent réellement les progrès vers l'appropriation des pays.

Trop de donateurs—trop peu de coordination

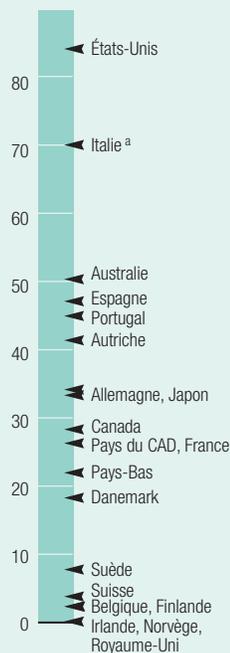
Les problèmes de compétences créés par une conditionnalité excessive sont exacerbés par les habitudes de travail incohérentes de la communauté des donateurs. Bien trop souvent, les services publics très limités des pays bénéficiaires doivent traiter avec une multiplicité de donateurs mal organisés, dont beaucoup travaillent sur des projets analogues et montrent une réticence à travailler avec des structures d'État. Les coûts élevés des transactions qui en résultent minent l'efficacité de l'aide et affaiblissent les compétences.

À la mise en oeuvre du Plan Marshall en Europe, un donateur unique collaborait avec des pays caractérisés par des systèmes financiers et juridiques puissants, une administration publique aux compétences étendues, et des équipes de personnels, entrepreneurs et directeurs qualifiés. Les exemples de réussite de la République de Corée du Sud et de la Province chinoise de Taiwan ont suivi ce même modèle—un donateur dominant en pleine interaction avec des structures de gouvernance solides. Les temps ont changé dans l'histoire des relations de l'aide. Sur les 23 membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, seuls cinq fournissent une aide à moins de 100 pays.

Les demandes créées
par des actions peu
coordonnées causent des
coûts considérables

Figure 3.13 La ligue de l'aide conditionnelle

Aide conditionnelle pour les pays les moins développés. Part de l'APD totale, moyenne 2002-2003 (en %)



a. Les données font référence à la moyenne pour les taux 1999-2001.
Source : OCDE/CAD 2004b, 2005e.

L'envers du décor est que les bénéficiaires de l'aide traitent avec une multiplicité de donateurs. En 2002, le nombre moyen de donateurs officiels oeuvrant dans les pays bénéficiaires s'élevait à 23, bien qu'un pays classique d'Afrique subsaharienne traite avec plus de 30 donateurs (et généralement plusieurs dizaines d'organisations non gouvernementales).⁶¹ Le gouvernement éthiopien a reçu une aide de la part de 37 donateurs en 2003. Chaque donateur peut contrôler des dizaines de projets et financer une variété de stratégies sectorielles. La Tanzanie compte actuellement environ 650 projets de donateurs contrôlés soit par des ministères nationaux ou des autorités locales.⁶²

Répondre aux exigences des donateurs en matière de rapports, de consultations et d'évaluations impose un lourd fardeau sur la ressource la plus rare des ministères des pays en développement : le personnel qualifié. Les programmes d'aide dans un pays typique d'Afrique subsaharienne génèrent des demandes de milliers de rapports pour les multiples agences de supervision ainsi que des centaines de missions pour contrôler, évaluer et vérifier les performances. Les ministères compétents peuvent être amenés à fournir non seulement des rapports départementaux mais également des dizaines de rapports sur chaque projet.

La question des doublons peut s'ajouter au problème. Pour respecter les engagements juridiques envers leurs actionnaires, le FMI et la Banque mondiale réalisent chaque année des bilans annuels complets sur la gestion du budget, les systèmes de finances publiques, et les dépenses publiques. Les gouvernements doivent soumettre des comptes audités selon les normes internationales. Des donateurs tels que l'Union européenne, l'Italie, les États-Unis et le Japon doivent tout de même présenter des bilans séparés pour répondre à leurs propres normes—une exigence qui inflige des coûts de transactions monstrueux et inutiles. Les études analytiques génèrent une autre forme de doublons. Les donateurs conduisent des évaluations sur la pauvreté, des bilans sur les dépenses publiques, des évaluations sur les politiques fiscales et sur les politiques économiques et des analyses fiduciaires qui se chevauchent. Ils sont les plus souvent inconscients que des études similaires sont menées par d'autres donateurs ou bien simplement réticents à utiliser ces études. Dans un cas mentionné par la Banque mondiale, cinq donateurs en Bolivie, qui parrainaient une seule étude sur la pauvreté, ont produit chacun de leur côté des bilans financiers et techniques. La responsable officielle

chargée de la gestion du projet a fini par passer plus de temps sur ces bilans que sur le projet en lui-même.⁶³

Le poids des exigences des bailleurs de fonds occupe une place prioritaire dans systèmes nationaux. Les demandes créées par des actions peu coordonnées causent des coûts considérables. La Ministre des finances de l'Afghanistan de 2002 à 2004, Ashraf Ghani se lamentait ainsi :

En tant que Ministre des finances, je passais plus de 60 % de mon temps à gérer les donateurs en termes de rencontres avec les missions et leurs représentants en déplacement pour réitérer la politique du gouvernement, recueillir des fonds ... pour permettre aux coûts récurrents du gouvernement d'être honorés, pour promouvoir l'aide vers les programmes publics financés par le gouvernement, les passations de marchés et les systèmes comptables, et discuter et négocier les projets... Ce temps aurait pu être dédié à augmenter le revenu national et à gérer la réforme intérieure.

Le cas de la Zambie met en évidence certains des problèmes plus larges associés à la coordination entre les donateurs qui se cachent derrière des programmes nationaux. Le soutien du secteur de l'éducation, précédemment sous un programme d'investissement d'une durée de quatre ans, est actuellement orienté vers une approche sectorielle, avec 87 millions de dollars d'aide engagée pour 2004. Avec au moins 20 donateurs finançant l'éducation, la coordination efficace gagne en importance.

Le bilan est mitigé. Le gouvernement zambien argumente que l'aide doit être distribuée vers des fonds réunis dans le budget total de l'éducation, qui représente désormais près de la moitié de l'aide. Cependant, un autre tiers de cette aide est attribuée à des fonds destinés à des objectifs spécifiés par les bailleurs de fonds, le reste étant attribué à des projets spécifiques. En tout, il y a 20 différentes lignes budgétaires portant sur des montants variant de 12 millions à 400 millions de dollars. Chacune de ces lignes fera l'objet d'un bilan détaillé. Peu de discussions ont abordé la manière dont le nombre de donateurs pouvait être réduit sans diminuer le financement. Plusieurs donateurs clés ayant réuni leurs ressources doivent participer dans une mission commune. Les représentants des ministères continuent à soulever le problème des lenteurs et de la fréquence des rapports.

Alors que les nouvelles missions communes réduisent les coûts de transaction pour les donateurs, pour les pays de développement elles occupent encore le temps des cadres supérieurs deux à trois semaines à la fois, détournant par là même une énergie pouvant être utilisée à une gestion efficace.⁶⁴

La Zambie offre une vitrine des problèmes plus larges associés à l'harmonisation dans les pays perçus comme manquant un système d'administration publique solide. Certains donateurs sont réticents à la mise en commun des procédures budgétaires, en raison partiellement d'inquiétudes sur les responsabilités fiduciaires. D'autres se sont mis d'accord pour mettre certains fonds en commun mais avec des obligations de déclaration contraignantes. L'appréhension des donateurs envers l'harmonisation est particulièrement marquée dans les pays où les gouvernements sont perçus comme ayant échoué à concevoir des stratégies d'harmonisation efficaces. En conséquence, alors que le Sénégal est un des 13 pays à figurer dans un plan pilote de l'OCDE pour accélérer l'harmonisation, la coordination est toujours inefficace même dans des domaines—comme la santé—où les approches sectorielles sont en place.

Des efforts considérables sont réalisés pour réduire les coûts de transaction. En mars 2005, les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont ratifié la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement—qui traite pour la majeure partie des mesures visant à réduire les coûts de transaction. Des programmes pilotes pour le renforcement de l'harmonisation et de la coordination sont mis en place en Éthiopie, au Ghana, en Tanzanie et en Ouganda. Certains coûts de transaction ont baissé mais les progrès sont variables. Les représentants du gouvernement ougandais affirment encore que les coûts des transactions représentent un problème majeur. Il est facile de comprendre pourquoi avec une moyenne de trois missions (certaines comprenant 35 participants) du programme Crédit d'appui à la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale à lui seul. Ailleurs, la question de l'harmonisation a promis plus qu'elle n'a réalisé. Le Sénégal a accueilli plus de 50 missions de la Banque mondiale en 2002—soit une par semaine environ. En 2003, la Zambie a accueilli 120 missions en provenance de pays donateurs, hormis celles de la Banque mondiale et du FMI. Parmi elles, 12 seulement étaient des missions communes et aucune n'impliquait l'Union européenne ou les Nations Unies.⁶⁵

Les donateurs tentent de réduire certains coûts de transaction par le biais d'initiatives multilatérales impliquant une plus grande spécialisation et coopération. Les mécanismes tels que le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et l'Initiative « voie rapide » pour l'éducation pour tous permettent aux donateurs de réunir leur ressources, de fournir l'aide, et de déléguer la déclaration à un seul organisme. Au cours de ces dernières années, plusieurs donateurs—y compris le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni—ont annoncé leur intention de rationaliser leurs programmes d'aide vers un groupe de bénéficiaires plus restreint. En théorie, cela ouvre la voie à une plus grande spécialisation et coopération. En pratique, les listes à haute priorité tendent à se concentrer sur les mêmes bénéficiaires, soulevant le risque d'un déficit croissant entre les préférés et les orphelins des donateurs. Dans un exemple d'harmonisation par le biais d'une plus grande spécialisation, la Norvège et la Suède mettent actuellement en place un plan d'après lequel la Suède doit orienter son financement pour la santé vers la Norvège, qui à son tour orientera son financement pour l'éducation vers la Suède. Ces arrangements sont toutefois l'exception plutôt que la règle.

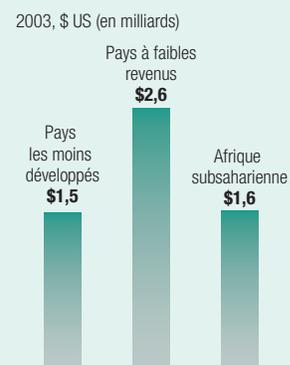
D'après l'expérience à ce jour comme critère, il sera difficile de mettre en œuvre un calendrier pour une meilleure coordination. L'argument de l'efficacité pour une plus grande spécialisation et harmonisation est clair bien que se diriger dans cette direction nécessitera de la part des donateurs le partage du contrôle des ressources et l'acceptation des systèmes de déclaration gérés par d'autres—un changement qui implique des aménagements majeurs dans la gestion des programmes d'aide.

Transferts de ressources inefficaces : l'aide liée

Lorsqu'il s'agit du financement de la réduction de la pauvreté, chaque dollar d'aide n'a pas la même valeur. Le plus gros de ce qui est déclaré comme aide retourne dans les pays riches, parfois sous la forme de subventions qui avantagent les grandes compagnies. L'abus probablement le plus extrême compromettant l'efficacité de l'aide est la pratique appelée aide liée - ou l'association des transferts budgétaires à l'achat de services et de biens de la part des pays donateurs.

Les pays partenaires sont perdants à plusieurs

Figure 3.14 La taxation de l'aide — le coût de l'aide conditionnelle



Nota : Les calculs supposent des pertes de 20 % de l'APD conditionnelle.
Source : Calculé à partir des taux d'APD conditionnelle, OCDE/CAD 2004b, 2005e, et des volumes d'APD, OCDE/CAD 2005f.

niveaux avec l'aide liée. L'absence de passations de marchés libres signifie qu'ils n'ont pas le droit d'obtenir les mêmes biens et services à un prix plus avantageux ailleurs. L'aide liée peut causer le transfert de métiers et de technologies inadaptés. Les comparaisons entre les prix d'achat ont révélé que l'aide liée réduisait la valeur de l'aide de 11 % à 30 %, et que l'aide alimentaire liée coûtait en moyenne 40 % de plus que les transactions dans le marché libre.⁶⁶

L'étendue globale de l'aide liée n'est pas connue en raison des déclarations floues ou incomplètes des donateurs. Les politiques d'achat sont souvent opaques et vont en premier lieu aux prestataires des pays donateurs. Deux des donateurs du G-7—l'Italie et les États-Unis—ne notifient pas toujours l'ensemble de l'aide liée à l'OCDE. D'autres pays le font de manière incomplète. La notification de l'assistance technique liée, laquelle est pour la plupart liée aux fournisseurs des pays donateurs, n'est pas exigée par l'OCDE. Le résultat : le degré de liaison d'environ un tiers à la moitié de l'aide aux pays à revenu faible est inconnu. La liaison est un domaine dans lequel les pays donateurs pourraient appliquer les principes d'ouverture et de responsabilité qu'ils exigent des gouvernements bénéficiaires. Les contribuables des pays donateurs ont le droit de connaître le pourcentage de l'aide qu'ils

financent étant utilisé à des fins de non-développement, alors que les habitants des pays partenaires ont, par extension, le droit de savoir combien ils perdent à cause de l'aide liée.

Alors que le montant exact de l'aide liée est inconnu, les donateurs varient clairement le niveau de liaison de l'aide (figure 3.13). D'après les rapports de l'OCDE relatifs à l'aide liée aux pays les moins développés, les États-Unis remportent le palmarès de la ligue de l'aide liée avec l'Italie juste derrière.⁶⁷ Pourtant, l'aide attribuée au compte « Défi du Millénaire » est non liée, ce qui suggère que le rapport de l'aide liée des USA baissera alors que les dépenses augmenteront. L'Allemagne et le Japon lient également une grande partie de leur aide.

Les coûts financiers associés à l'aide liée sont très élevés. Évaluer ces coûts est un exercice difficile en raison de la nature restrictive des déclarations des donateurs et de l'exclusion de la coopération technique. Dans ce Rapport, nous avons tenté de calculer les coûts approximatifs de l'aide liée. Le taux de l'aide liée utilisé est la moyenne de l'aide liée déclarée pour 2002 et 2003 au Comité d'aide au développement pour les transferts aux pays les moins développés de l'OCDE.⁶⁸ Les déboursements bruts de l'aide bilatérale pour 2003 sont utilisés pour établir les niveaux

Encadré 3.8 Compromettre les compétences par l'aide aux projets—le cas de l'Afghanistan

Après plus de deux décennies de développement humain en chute libre, l'Afghanistan s'est embarqué dans un processus de reconstruction et de relance. Les défis sont immenses. Le taux de mortalité infantile est l'un des plus élevés du monde (257 décès pour 1000 naissances), les trois-quarts de la population rurale vit sous le seuil de pauvreté. Les perspectives de relance dépendent largement de l'aide, qui représente plus de 90 % des dépenses. Mais, certaines pratiques de la part des donateurs ont affaibli le développement des compétences nationales.

Deux modèles pour financer et mettre en œuvre la reconstruction ont été développés en Afghanistan. Sous la forme d'un modèle d'aide national, les donateurs ont orienté leurs financements vers le Fonds pour la reconstruction en Afghanistan, géré en partenariat entre le Programme des Nations Unies pour le développement, la Banque mondiale, et la Banque asiatique pour le développement. De là, l'aide a été versée directement au gouvernement sous des conditions strictes en termes de responsabilités financières.

Le second modèle est un modèle « hors-État », où les donateurs ont mis en œuvre les projets eux-mêmes ou par le biais des agences de l'ONU ou des organisations non gouvernementales. Ce modèle fonctionne par le biais d'organisations parallèles, avec une réglementation parallèle sur la passation de marchés, la gestion financière et les audits. Il y avait au moins 2000 projets de ce type bien que beaucoup d'entre eux n'étaient pas

recensés. Plus de 80 % des financements des bailleurs de fonds ont été attribués selon ce modèle au cours des deux premières années de reconstruction.

L'aide « hors-État » a soulevé plusieurs questions. Les coûts de transaction étaient élevés. Les représentants des gouvernements ont gaspillé trop de temps à rechercher des informations sur les bailleurs de fonds pour savoir quels étaient les projets en cours et quelles ressources étaient introduites dans leurs pays. Les fonctionnaires ont également dû apprendre les nouvelles réglementations et pratiques qui varient d'un bailleur de fonds à l'autre, et d'un système de déclaration à l'autre.

L'économie en matière d'aide aux projets a également introduit des dysfonctionnements sur le marché du travail. Les salariés du secteur privé ont été débauchés des corps de métiers tels qu'enseignants, médecins, ingénieurs et directeurs pour occuper des postes au sein des systèmes liés à l'aide. Les fonctionnaires occupant les fonctions de directeurs ou les ingénieurs pouvaient multiplier leurs salaires même en étant chauffeur ou traducteur dans le système d'aide au développement. Les réserves nationales en capital humain des systèmes de gouvernance nationaux, déjà affaiblis par 23 ans de guerre civile, étaient encore plus endommagées.

Le nouveau gouvernement afghan a répondu de manière innovante pour traiter avec la communauté des bailleurs de fonds. Confrontés à la perspective de coordonner 30 bailleurs de fonds dans 30 secteurs différents (soit un cycle de 900 réunions interactives), le gouvernement a limité l'implication des donateurs à un maximum de trois secteurs cha-

Source : Lockhart 2004.

d'aide à des régions spécifiques. L'aide est alors décotée de 20 % à 30 % de sa valeur nominale, ce qui permet de donner une idée sur les estimations moyennes des coûts de l'aide liée par rapport aux dispositions du marché libre.

Quant à l'ensemble des pays développés, les pertes globales sont estimées entre 5 à 7 milliards de dollars—suffisamment pour couvrir le financement de l'éducation primaire à l'échelle mondiale. L'ensemble des pays à revenu faible perd entre 2,6 et 4,0 milliards de dollars, l'Afrique subsaharienne perd entre 1,6 et 2,3 milliards de dollars et les pays les moins développés perdent entre 1,5 et 2,3 milliards de dollars (figure 3.14).

Ces coûts sous-estiment considérablement les coûts réels car ils ne couvrent que l'aide bilatérale et n'incluent pas l'assistance technique. Les pertes pour chaque pays varient selon le dispositif du pays donateur. Dans certains cas, l'optimisation des ressources est fortement compromise : 14 cents pour chaque dollar d'aide italienne à l'Éthiopie sont dépensés en Italie. Actuellement, les deux tiers de l'aide australienne en faveur de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, son partenaire le plus important, est fournie par six compagnies australiennes uniquement.⁶⁹ Certaines formes d'aide liée battent en brèche les engagements aux OMD. En 2002-2003, près d'un milliard de dollars d'aide bilatérale a été attribué sous formes de bourses universitaires dans les pays donateurs, dépassant largement le soutien des bailleurs de fonds à l'éducation de base dans certains cas.

L'aide liée entraîne l'augmentation des coûts de transactions pour les pays bénéficiaires. Certains donateurs appliquent des règlements restrictifs en matière d'achats pour pourvoir à leurs propres obligations, créant par là même des infrastructures d'achat multiples et parallèles et affaiblissant la coordination. La liaison tend à dévier l'aide vers des importations intensives de capitaux ou des expertises techniques provenant des donateurs plutôt que vers des activités à faibles coûts telles que les programmes de développement rural qui attirent l'expertise locale. La tendance de certains donateurs à construire des routes interurbaines métalliques plutôt que des routes rurales de desserte à petite échelle est symptomatique de ce problème.

La pratique de liaison de l'aide soulève des inquiétudes à plusieurs niveaux. Tout d'abord, elle diminue la valeur d'une ressource désespérément man-

quante dans la lutte contre la pauvreté. L'aide liée est de surcroît incompatible avec d'autres objectifs fixés par les donateurs, y compris le développement de l'appropriation nationale. Les nombreux types de politique en matière d'achats mises en place par l'aide liée souffrent du même manque de transparence que les donateurs eux-mêmes critiquent quand il s'agit des pays partenaires recevant l'aide. L'aide liée représente une forme de soutien à l'industrie que les donateurs appréhendent dans les pays bénéficiaires. L'aide liée équivaut à une utilisation inefficace de l'argent du contribuable. Alors que la plupart des contribuables des pays industrialisés sont d'accord pour participer à la lutte contre la pauvreté mondiale, rien ne prouve qu'ils acceptent que les finances publiques soient utilisées pour créer des marchés aux grandes compagnies.

Soutien aux projets au lieu du soutien aux budgets nationaux

L'aide est à son niveau le plus efficace lorsqu'elle est répartie entre différents programmes budgétaires et de dépenses qui tiennent compte les priorités fixées par les stratégies de réduction de la pauvreté. Alors que les pays développent des systèmes de gestion des finances publiques plus transparents et efficaces, le champ d'application pour construire l'appropriation nationale en aidant les budgets nationaux s'élargit. De nombreux pays partenaires se plaignent pourtant du fait que les donateurs reconnaissent le principe des priorités nationales tout en compromettant dans la pratique les processus nationaux en orientant l'aide vers des projets individuels - une approche qui réduit l'efficacité, augmente les coûts de transaction et fragilise les compétences.

L'aide aux projets témoigne souvent des inquiétudes des donateurs envers les compétences du gouvernement, la gestion des budgets, et les systèmes financiers de notification. L'idée est qu'en travaillant par projet, les échecs des systèmes nationaux de gouvernance peuvent être contournés. Ironiquement, l'aide aux projets a déjà montré l'aggravation des problèmes dans tous ces domaines. Dans de nombreux pays, les donateurs contrôlent des centaines de projets, dont de nombreux sont financés et gérés en dehors des systèmes nationaux.

Le résultat direct est qu'une grande partie des dépenses publiques est hors budget, ce qui affaiblit la gestion des finances publiques. Dans le même

La rhétorique de l'appropriation du pays doit être traduite par des actions

Les donateurs doivent assurer un flux d'aide à long terme qui soit plus stable et plus fiable

temps, les unités d'exécution des projets mises en place par les bailleurs de fonds agissent comme un système parallèle, attirant le plus souvent des fonctionnaires vers les agences des donateurs. Ces derniers mettent alors en place un système parallèle de règles en matière d'approvisionnement, de gestion financière et d'audit. L'expérience de l'Afghanistan depuis le début du processus de reconstruction illustre la manière dont cette approche a affaibli les compétences du gouvernement (encadré 3.8).

La création de systèmes financiers publics solides liés aux objectifs de réduction de la pauvreté donne l'occasion aux donateurs de rééquilibrer l'aide des projets vers le budget national. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement ougandais a collaboré avec les donateurs pour le développement de l'un des systèmes financiers les plus puissants d'Afrique. Depuis 1977, les priorités fixées par le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté ont émané dans le cadre des dépenses à moyen terme et dans les attributions budgétaires annuelles (voir chapitre 1). Certains donateurs ont répondu en transférant l'aide des projets vers le budget national. La part de l'aide fournie par le soutien budgétaire a augmenté de 35 % à 53 %, ce qui a rendu les budgets plus prévisibles : entre 1998 et 2003, le rapport entre les déboursements et les engagements a augmenté, passant de moins de 40 % à plus de 85 %.⁷⁰ Néanmoins, certains donateurs importants—y compris le Japon et les États-Unis sont, récalcitrants à dévier leurs programmes d'aide des projets vers les budgets, même dans des pays comme l'Ouganda.

Même lorsque les donateurs soutiennent les

stratégies nationales par le biais des programmes d'aide, l'aide est souvent fournie sous des formes qui limitent son efficacité. Les donateurs ont encouragé les bénéficiaires de l'aide à développer des cadres budgétaires à moyen terme pour créer la stabilité et la prévisibilité du financement de la réduction de la pauvreté. Pour être totalement efficaces, ces structures doivent être soutenues par des engagements pluriannuels de la part des donateurs. Pourtant, moins de la moitié des donateurs qui soutiennent le budget du Bangladesh s'engagent sur une base pluriannuelle. Une des grandes forces du compte Défi du Millénaire est qu'il fournit précisément un cadre pour des engagements pluriannuels. Par exemple, en vertu des accords du Compte pour le défi du Millénaire, des subventions sont accordées au Honduras dans un cadre budgétaire de cinq ans et à Madagascar dans un cadre de quatre ans, laissant le temps aux bénéficiaires de développer des stratégies budgétaires à moyen terme avec un degré plus élevé de prévisibilité. Certains donateurs qui fournissent un soutien budgétaire associent parfois ce soutien à des projets spécifiques ou réservent des fonds pour des programmes précis—une pratique qui peut donner lieu à des conditions de notification onéreuses. La mise en commun des ressources des donateurs par des programmes sectoriels est souvent considérée comme une première étape vers le soutien budgétaire. Pourtant les dispositions de mise en commun engendrent parfois des coûts de transaction énormes vu que les donateurs cherchent à garder le contrôle de certains aspects spécifiques des programmes. Le Sénégal dispose actuellement de 23 groupes sectoriels et autant de conditions de notifications associées.⁷¹

Réformer la gouvernance de l'aide

Au cours de la prochaine décennie, l'aide a le potentiel de jouer un rôle central pour concrétiser les ambitions fixées dans la déclaration du Millénaire. Saisir le potentiel de l'aide dépendra de la volonté des donateurs à combiner un soutien accru avec des engagements à réformer fondamentalement la gouvernance de l'aide.

Une exigence immédiate pour augmenter l'efficacité de l'aide est la mise en place d'un budget. Les pays en développement ont subi des pressions

pour adopter des stratégies nationales de réduction de la pauvreté fixant des objectifs clairs liés aux OMD. Pourtant, aucune tentative de la part des donateurs n'a été faite pour s'assurer qu'une aide suffisante était disponible pour combler les déficits des investissements publics ou pour assurer la consistance entre les cibles des OMD d'une part, et les conditionnalités du FMI d'autre part. Le résultat, comme indiqué dans le Projet du millénaire est que « la stratégie publique n'a pas de

relation directe avec les programmes d'investissements publics réels ». Lorsqu'il s'agit des OMD, les gouvernements donateurs souhaitent les fins mais ont ignoré les moyens.

La solution est pour les gouvernements donateurs d'adopter une stratégie de financement de l'aide expressément orientée sur la période prévue à la réalisation des OMD d'ici 2015. La stratégie de financement sera plus efficace si elle est soutenue par une nouvelle relation entre les donateurs et les bénéficiaires. La rhétorique de l'appropriation du pays doit être traduite par des actions concrètes visant à donner le pouvoir aux gouvernements bénéficiaires, à coordonner les actions des donateurs, et à améliorer la qualité de l'aide. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide est un pas dans la bonne direction, avec quelques 50 engagements spécifiques pour l'horizon 2010. Des changements fondamentaux seront nécessaires pour faire progresser les pratiques courantes.

Aide bilatérale—quelques leçons provenant de l'Afrique

La relation dans le domaine de l'aide n'est pas encore une relation où les responsabilités sont à égalité. Les pays en développement ont fixé des objectifs d'après les OMD et ils se plient aux obligations détaillées stipulées par les donateurs. La communauté des bailleurs de fonds n'a pas fixé de cibles contractuelles sur la quantité de financement de l'aide et n'a adopté que de larges et vagues principes. Si la Déclaration du Millénaire doit être un partenariat authentique, de nouvelles structures sont nécessaires pour permettre aux pays des deux côtés de contrôler leurs performances respectives.

Les pays en développement montrent déjà leur primauté en donnant l'exemple. Ils développent des stratégies innovantes visant à améliorer les pratiques des donateurs. Ils sont en train de créer des structures institutionnelles pour améliorer la coordination et l'harmonisation et pour réduire les coûts de transaction. Cette section se base sur un programme de recherche du PNUD sur le renforcement des compétences et sur les données d'une analyse détaillée réalisée par plus de 150 représentants officiels dans 16 pays partenaires travaillant avec les donateurs sur une base quotidienne.⁷² Cette analyse donne une idée sur les perspectives et les solutions en Afrique subsaharienne et ailleurs.⁷³

Concessionnalité

Les bénéficiaires donnent beaucoup d'importance à l'aide assortie de conditions libérales qui réduit le risque de problèmes d'endettement futurs. En vertu de la Stratégie d'aide pour le Tanzanie, une stratégie nationale pour l'aide au développement, la Tanzanie a préservé un minimum d'investissement de 50 % pour de nouveaux emprunts nationaux. D'autres pays, dont le Rwanda, le Sénégal et l'Ouganda, réduisent les emprunts à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Ces prêts sont assortis de moins de conditions libérales que ceux de l'AID par exemple. Il y a un net besoin pour plus de budgets assortis de conditions libérales pour financer les stratégies de réduction de la pauvreté.

La coordination

La présence d'un nombre important de donateurs peut augmenter les coûts de transaction ; chaque donateur imposant ses propres conditions de notification et d'attribution de l'aide. Certains bénéficiaires ont réussi à pousser les donateurs à améliorer la coordination.

Les leçons tirées du Botswana sont instructives. Les interventions des donateurs sont cadrées sous l'égide du Plan national pour le développement. Le plan comprend l'aide au développement et les ressources nationales. Afin d'éviter la prolifération des projets et les demandes de notification, les ministères concernés ne sont pas autorisés à négocier directement avec les donateurs. Tous les programmes d'assistance technique sont destinés à assurer que le personnel local soit formé, avec pour résultat un transfert de métiers plus important que dans les engagements plus traditionnels. Le Botswana a restreint de manière stricte le pouvoir des donateurs à créer des unités de projets autonomes avec les structures parallèles de notification et d'approvisionnement, évitant ainsi les distorsions des structures nationales de paiement de même que la perte de fonctionnaires formés.

D'autres pays développent des modèles identiques de coordination active. Des exemples notables comptent la Stratégie d'aide pour la Tanzanie et le Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté en Ouganda. Au Cambodge, le gouvernement développe actuellement un Programme sur l'harmonisation et la simplification associé à la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté. Dans chacun des cas, les donateurs ont soutenu ces initiatives.

Le multilatéralisme offre certains avantages au niveau de la gouvernance de l'aide

Les objectifs de l'aide sans calendriers exécutoires ne constituent pas une base solide pour planifier la réduction de la pauvreté

Programme d'aide et soutien budgétaire

La plupart des gouvernements considèrent que l'aide orientée vers les budgets est plus efficace et plus effective pour lutter contre la pauvreté et moins contraignante en termes de compétences que l'aide distribuée à des projets par le biais d'unités spéciales dans les ministères concernés ou dans d'autres agences telles que les organisations non gouvernementales. Le Burkina Faso et la Tanzanie ont amélioré la coordination entre les départements gouvernementaux en votant une loi exigeant de tous les ministères concernés qu'ils soumettent des demandes de prêts et de subventions au Ministère des finances. Les donateurs peuvent renforcer le financement national et la gestion nationale en déclarant toute l'aide au ministère approprié et en la distribuant aux programmes qui font partie de la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté.

Les gouvernements ont développé d'autres stratégies pour réduire les coûts de transaction. En Afrique subsaharienne, les gouvernements ont tenté de réduire les coûts de transaction en persuadant les donateurs de mettre leurs ressources en commun. Onze PPTE ont mis en place des programmes de soutien aux budgets concernant les multiples donateurs par lesquels les fonds réunis sont libérés sur une base régulière et prévisible afin de financer les dépenses liées à la réduction de la pauvreté.

Ces approches de financement commun ne sont pourtant pas sans risques. Les conditions des décaissements peuvent montrer le multiple commun le plus élevé parmi des donateurs, menant à une moindre souplesse et à un risque accru de voir l'aide s'interrompre—surtout lorsque les décaissements requièrent l'accord unanime que les objectifs de performance ont été atteints. Le risque est que tous les donateurs suspendent les décaissements si les pays sortent déviant du chemin tracé avec le FMI. Un autre risque est la durée excessive que prend la négociation des financements en commun. Il a fallu au Mozambique une année et 19 versions de projets pour produire les 21 pages du Mémoire sur l'entente de la mise en commun avec 15 donateurs. Visiblement, les donateurs peuvent mieux faire pour éviter la longueur de telles négociations.

La prévisibilité

Les pays en développement considèrent la prévisibilité de l'aide pluriannuelle comme essentielle

pour une mise en œuvre efficace des programmes de dépenses à moyen terme qui étayent leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Le Mozambique et le Rwanda ont déclaré des améliorations sur l'accès à des fonds pluriannuels. La Tanzanie a également connu quelques succès en urgeant les donateurs à fournir les ressources à l'avance et à améliorer la prévisibilité du soutien financier. Trop de pays sont encore obligés d'ajuster leurs budgets aux fluctuations des transferts des donateurs. Ceux-ci doivent assurer un flux d'aide à long terme qui soit plus stable et plus fiable

Les initiatives multilatérales

Ces dernières années ont témoigné un regain d'intérêt pour les initiatives mondiales d'aide multilatérales. La reprise du multilatéralisme offre des perspectives considérables pour le développement humain—ainsi que certains risques.

Il y a trois bonnes raisons de renforcer les approches multilatérales en matière d'aide. La première et la plus évidente est que dans certains domaines la communauté internationale est confrontée à des problèmes et des menaces qui sont, par nature, mondiales : le VIH/sida est en un exemple par excellence. Les initiatives multilatérales peuvent participer à financer toute une gamme de biens publics qui ne seraient pas autrement fournis. Un exemple porte sur l'utilisation de fonds multilatéraux mis en commun pour encourager la recherche, le développement et la production de vaccins contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies pour lesquelles la demande est trop affectée par la pauvreté pour attirer les investisseurs privés à grande échelle. Les gouvernements s'engageant pour effectuer des achats à l'avance peuvent procurer aux compagnies pharmaceutiques la justification de développer et mettre sur le marché de nouveaux médicaments—cette disposition a déjà contribué à financer une découverte capitale lors de tests thérapeutiques pour le paludisme. Deuxièmement, les structures multilatérales offrent des opportunités aux donateurs pour mettre en commun leurs ressources et réduire les coûts de transaction ; chaque donateur n'est pas obligé d'atteindre des hauts niveaux d'expertise dans chaque secteur qu'il souhaite financer. Et enfin, la mise en commun des ressources internationales créent des mécanismes pour ajuster les budgets aux besoins, surmontant par là même certains des schémas biaisés de la distribution de l'aide bilatérale.

Le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est un exemple d'une initiative multilatérale qui commence à produire des effets réels dans la lutte contre le VIH/sida. Les engagements ont atteint 1,5 milliard de dollars en 2004. Concernant l'initiative Faire reculer le paludisme, un partenariat qui compte plus de 200 membres—dont l'Organisation mondiale de la santé, la Banque mondiale, l'UNICEF et le PNUD—les contraintes financières et une mauvaise coordination ont empêché des actions efficaces. La situation s'est quelque peu améliorée. La lutte contre le paludisme a gagné du terrain depuis la création du Fonds mondial. En 2003, près de 450 millions de dollars ont été attribués par le Fonds mondial pour combattre le paludisme. Toutefois, cela est loin des 2 à 3 milliards de dollars de financement supplémentaires nécessaires pour équilibrer les interventions de manière suffisante et à réduire le nombre de décès de 75 % d'ici 2015.

L'Initiative Voie rapide dans le domaine de l'éducation démontre certaines des forces du multilatéralisme—et certaine de ses faiblesses. L'Initiative Voie rapide est née suite à un engagement pris lors du Forum mondial de l'éducation à Dakar en 2000 afin de garantir « qu'aucun pays sérieusement engagé à l'éducation ne soit pris de court dans l'accomplissement de cet objectif par manque de moyens. » Les gouvernements ont été encouragés à préparer des programmes identifiant les déficits budgétaires dans le domaine de l'éducation et les donateurs se sont engagés à combler ces trous en mettant à disposition des ressources par le biais d'accord bilatéraux et multilatéraux. À la fin de l'année 2004, 13 pays avaient conçu des projets nationaux qui ont été approuvés par l'Initiative Voie rapide.⁷⁴ Les recettes extérieures requises pour couvrir les projets sont estimées à environ 600 millions de dollars, mais seulement un peu plus de la moitié a été engagée jusqu'à présent.⁷⁵ Les engagements sont loin des 6 à 7 milliards de dollars supplémentaires par an pour réaliser l'Objectif du Millénaire sur l'éducation. Certains pays qui sont les plus éloignés des cibles sur les OMD pour le point d'achèvement et l'égalité des sexes ne reçoivent pas les fonds appropriés. L'Afrique francophone de l'Ouest, par exemple, reçoit beaucoup moins d'aide par habitant que l'Afrique anglophone de l'Est.

Des investissements très modestes dans des initiatives multilatérales ont généré des gains élevés. L'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccina-

tion (AMVV), créée en 2000 pour améliorer l'accès aux vaccins sous-utilisés, s'est engagée à plus d'un milliard de dollars sur cinq ans, évitant quelques 670 000 morts dans le monde. Pourtant le financement a été très variable et volatile, rendant difficile toute planification à long terme. Jusqu'en 2005, les niveaux des revenus étaient bien en deçà de la cible de 400 millions de dollars par année. Près de 27 millions d'enfants ne sont pas vaccinés au cours de leur première année de vie et les taux de couverture vaccinale, faibles ou en chute, de même que les prix inabordables des vaccins représentent toujours une menace au progrès des OMD.

Le multilatéralisme offre certains avantages au niveau de la gouvernance de l'aide. Les contributions au Fonds mondial et à l'AMVV ne peuvent pas être élaborées, réduisant les risques d'un biais vis à vis des donateurs. Sachant que les deux fonds sont assujettis à de normes de performance rigoureuses, aucun n'est lié à la multitude de conditions exigées par les donateurs à travers les autres programmes, réduisant ainsi les risques de voir des biens publics vitaux s'interrompre en raison de l'échec à atteindre les cibles. Ces deux Fonds fournissent également des financements pluriannuels qui permettent une plus grande prévisibilité. Pourtant, le danger est que ces initiatives mondiales créent leurs propres distorsions. Des importants flux financiers pourraient être dirigés vers une seule maladie, comme le VIH/sida alors que d'autres maladies sont négligées, déformant les budgets relatifs à la santé dans ce processus. Un autre danger est que traiter avec les secrétariats chargés des initiatives mondiales confinerait les bénéficiaires dans une autre série d'obligations de déclaration et de coûts de transaction élevés.

Un aide en mutation

Nous vivons tous dans un monde globalisé. La sécurité et la prospérité ne peuvent pas être contenues aux frontières nationales. En revanche, nous n'avons ni politique sociale au niveau mondial, ni mécanisme de protection sociale ou de protection des plus pauvres. La sécurité sociale et les transferts entre pays dans l'intérêt de la sécurité de l'homme représentent un élément normalisé dans les économies nationales de la plupart des pays à revenu élevé. Ces principes et pratiques doivent désormais être appliqués à l'échelle mondiale.

L'aide est une ressource unique. C'est le seul mécanisme international qui peut être ciblé vers les

plus pauvres pour assurer leurs droits à l'accès aux services essentiels, pour promouvoir l'égalité, pour traiter l'énorme gouffre entre les niveaux de vie dans le monde et pour renforcer les compétences humaines, la base de la richesse et des opportunités.

Pour rendre l'aide plus efficace et rentable, tous les donateurs doivent repenser leur approche :

- Optimiser sa valeur en tant que clef de voûte pour l'architecture permanente de la réussite de la justice sociale.
- Reconnaître que les demi-mesures et les changements progressifs ne sont pas suffisants pour surmonter l'échelle et la profondeur de la pauvreté mondiale.
- Abandonner les principes et les procédures actuels de disfonctionnement.

Pour commencer, la communauté des donateurs doit cesser la dévaluation des devises destinées aux promesses d'aide. Pendant plus de 35 ans, les donateurs ont affirmé leurs engagements pour atteindre des cibles quantitative et qualitatives en matière d'aide. Celles-ci n'ont pas été atteintes mis à part quelques exceptions. Les donateurs doivent en urgence rétablir la confiance envers la fiabilité de leurs engagements vis à vis de l'aide internationale, d'après la proposition de la Facilité de financement international de rendre les promesses légalement exécutoires.

Des années de réduction des budgets d'aide ont abouti à une culture qui rationalise budgets faibles et en baisse derrière une fausse logique. Les affirmations sur les compétences limitées des pays en développement, les inquiétudes sur les effets économiques de l'augmentation de l'aide, et des craintes exprimées publiquement sur la gouvernance sont souvent une façade derrière laquelle les donateurs cherchent à justifier l'injustifiable : à savoir un héritage d'indifférence, de négligence et d'échec à honorer les promesses du passé. Cela ne signifie pas que les problèmes soulevés ne sont pas importants. Bien au contraire, ils sont trop importants pour servir de prétexte aux donateurs dans leurs faibles politiques d'aide.

À 10 ans avant la date fixée des OMD, le système d'aide internationale est à la croisée des chemins. Il reste une chance de mettre en place les réformes nécessaires pour que le potentiel de l'aide réussisse à devenir le mécanisme pour atteindre les OMD. Parmi les réformes clés nécessaires :

Fixer un calendrier et le respecter

La cible de 0,7 % d'aide par rapport au PNB a été fixée en 1970. Seuls cinq donateurs ont atteint cet objectif. Sept autres se sont engagés sur un calendrier. Les objectifs sans calendriers exécutoires ne constituent pas une base solide pour planifier la réduction de la pauvreté. Tous les donateurs de l'OCDE devraient désormais passer à l'étape suivante et fixer un calendrier pour atteindre les objectifs de 0,5 % d'ici 2010 et de 0,7 % d'ici 2015 au plus tard.

Financer l'OMD et élargir les programmes de développement humain avec de l'argent réel

Chaque pays en développement a été poussé à adopter des stratégies nationales de développement assez audacieuses pour atteindre les objectifs des OMD. Les OMD révèlent les aspirations partagées de la communauté internationale. Cela implique que les donateurs doivent s'assurer qu'aucun programme national n'échoue par manque de financement. Des flux d'aide accrus devraient être explicitement liés à la réalisation des OMD. Le financement des donateurs doit être associé aux programmes budgétaires nationaux, y compris des cadres de dépenses à moyen terme. Cela implique l'abandon de programmes d'aide annuels et la création de stratégies budgétaires d'une durée de 3 à 5 ans qui feront partie des programmes à plus long terme pour le financement des OMD.

Se concentrer sur l'additionnalité

Toute stratégie budgétaire doit tenir compte des montants importants inclus dans l'aide qui ne quittent jamais les comptes bancaires des gouvernements ou des bailleurs de fonds, en particulier la réserve pour l'annulation de la dette et l'assistance technique. Une comptabilité réaliste est nécessaire pour assurer que les donateurs respectent leurs engagements à fournir les ressources pour la réalisation des OMD. La notification de l'aide devrait être ajustée pour assurer que les déclarations publiques ne sont pas uniquement un exercice comptable de l'OCDE mais qu'elles reflètent les transferts de ressources réels.

En finir avec l'aide liée

L'aide liée comprend une imposition cachée bénéficiant aux entreprises dans les pays donateurs. Ce profit devrait être déduit de l'aide déclarée, il en va de même pour l'assistance technique liée. Toute aide liée devrait disparaître graduellement entre 2006 et 2008.

Associer l'aide aux besoins

Il y a de bonnes raisons pour fournir l'aide aux pays qui sont en voie de réaliser les OMD et qui ne sont pas confrontés à un déficit budgétaire. Les augmentations de l'aide doivent cependant être ciblées de manière efficace vers les pays confrontés aux plus grandes difficultés, en particulier l'Afrique subsaharienne.

Résoudre le problème de la dette

Le surendettement demeure un obstacle au financement de l'OMD dans de nombreux pays. Une priorité immédiate est l'identification des pays à faible revenu qui ne seront pas éligibles à l'allègement de la dette en vertu des accords du G-8 en 2005, mais pour lesquels le remboursement de la dette demeure un problème.

S'attaquer au problème de l'inégalité

Les politiques d'aide devraient refléter leur engagement à réduire les inégalités au niveau des compétences humaines et des revenus. Ces politiques devraient être une partie intégrale des stratégies pour la réduction de la pauvreté et de celles des donateurs. L'engagement visant à réduire les inégalités devrait se concentrer fortement sur les services essentiels. Dix années se sont écoulées depuis le Sommet mondial pour le développement social qui avait fixé la cible de 20 % d'aide aux services sociaux essentiels. Les donateurs doivent assurer que la déclaration statistique soit en place pour les rendre responsables des dépenses sur les services essentiels—actuellement estimées à 17 %—et doivent également faire un bond prodigieux au regard des dépenses destinées à l'éducation, à la santé, aux ressources hydriques et d'assainissement et à la nutrition en augmentant le niveau de cette partie de l'aide.

Améliorer la qualité de l'aide

Les donateurs réclament une meilleure coordination et une meilleure harmonisation de l'aide depuis les années 1980. En 2005, pour la première fois, ils ont fixé des objectifs quantitatifs dans les réformes pour améliorer la qualité de l'aide.⁷⁶ C'est un premier pas positif. Les objectifs fixés manquent toutefois d'ambition. Assurer l'efficacité de l'aide nécessite plus d'efforts :

- *Flux d'aide alignés sur les priorités nationales.* L'objectif proposé est d'assurer que 85 % des flux d'aide vers les secteurs publics doivent être déclarés dans les budgets nationaux des pays bénéficiaires. Cela devrait être augmenté de 100 % pour assurer que la déclaration des budgets publics reflète les dépenses et que le financement reflète les priorités nationales des OMD.
- *Soutien budgétaire.* Les donateurs ont proposé de fixer à 25 % le montant de l'aide fournie pour le soutien budgétaire. Cela est extrêmement peu ambitieux. Les conditions sont variables d'un pays à l'autre mais le but devrait être l'optimisation la part de l'aide consacrée au soutien budgétaire, avec une cible de référence de 70 % d'ici 2010.
- *Réduire le nombre des missions.* Les donateurs doivent adhérer aux modèles des meilleures pratiques. Ils devraient également déclarer le nombre de missions et des rapports qu'elles gèrent par pays.
- *Utiliser les systèmes nationaux de gestion des approvisionnements et des budgets publics.* Ne pas utiliser les systèmes nationaux ajoute aux coûts de transaction et compromet les compétences nationales. Aucune cible n'a été fixée jusque là. Mais l'objectif devrait être l'utilisation des systèmes nationaux en premier lieu, assurant ainsi que 100 % de l'aide passe par les systèmes nationaux d'ici 2010.
- *Prévisibilité et stabilité.* Les donateurs doivent faire des engagements fiables, pluriannuels, pouvant être utilisés pour garantir les coûts récurrents induits pour honorer les OMD. Ils devraient couvrir au moins 90 % des décaissements approuvés dans les calendriers, et les fonds devraient être disponibles à temps.
- *La transparence.* Tous les donateurs devraient prendre des mesures pour rendre leurs trans-

actions liées à l'aide totalement transparentes. Ils doivent fournir de manière ponctuelle des informations transparentes et complètes sur les flux d'aide pour permettre de rendre des comptes au grand public et aux parlements des pays donateurs et bénéficiaires.

