**Le cadre de la coopération pour le développement
international
2005-2010**

**par
Bernard Wood & Associates Limited**

**Document de fond
commandé par
le Centre de recherches pour le développement international
en vue de l'élaboration de
sa stratégie générale et de son cadre programmatique 2005-
2010**

Août 2003

© Centre de recherches pour le développement international 2003

Toute reproduction, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit—support électronique ou mécanique, photocopie ou autre—est interdite sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international. Tous les noms de spécialité mentionnés dans la présente publication ne sont donnés qu'à titre d'information et le fait qu'ils soient mentionnés ne signifie pas que le Centre les approuve.

Ce document n'a été révisé que pour en assurer la clarté et la cohérence et ne l'a pas été conformément aux normes de publication.

Table des matières

Sigles	ii
Résumé	iii
Raison d'être et démarche	1
La coopération au service du développement : de la crise aux possibilités?	2
Les perspectives pour la période de 2005 à 2010	4
Plus de poids politique?	4
Effets de la sécurité et d'autres facteurs	6
Appui « cohérent » plus intégré?	8
Perspective sur les ressources au service du développement	11
La « fin de l'aide » au cours des années 90	14
Volte-face au cours du nouveau siècle?	16
L'impact des « biens publics mondiaux »	25
Bibliographie	31
Notes	34

Sigles

ACDI	Agence canadienne de développement international
AID	Association internationale de développement
APD	Aide publique au développement
BCI ou BPI	Biens collectifs internationaux; biens publics internationaux
BCM ou BPM	Biens collectifs mondiaux; biens publics mondiaux
BCR ou BPR	Biens collectifs régionaux; biens publics régionaux
CAD	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
CM	Compte du Millénaire
CRDI	Centre de recherches pour le développement international (Canada)
DFID	<i>Department for International Development</i> (Royaume-Uni)
FMI	Fonds monétaire international
IDS	<i>Institute for Development Studies</i> (Université de Sussex, R.-U.)
IED	investissements étrangers directs
MOPAN	<i>Multilateral Organizations Performance Assessment Network</i>
NPDA	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPEC	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
UE	Union européenne
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome d'immunodéficience acquise

*« L'optimisme n'est pas la seule qualité du prophète. »
Sir Winston Churchill*

Résumé

Ces dix prochaines années, les régimes politiques et économiques internationaux vont probablement continuer de prêter plus d'attention aux pays en développement, et en général de façon plus constructive, qu'ils ne l'ont fait durant les décennies précédentes. Cet élan moteur s'appuiera sur les précieux enseignements tirés des activités de développement antérieures et fera écho à une nouvelle volonté politique découlant des préoccupations accrues à l'égard de la sécurité mondiale.

Malheureusement, cependant, il semble qu'on ne puisse s'attendre à ce que l'on fasse preuve, pendant cette période, d'un intérêt « cohérent » et intégré envers tous les facteurs « non reliés à l'aide », qui peuvent faire tellement pour favoriser ou entraver le développement des pays pauvres. À cet égard, une amélioration graduelle et inégale est plus vraisemblable. On se consacrera plus sérieusement à la recherche de moyens de produire davantage de ressources globales pour le développement, qu'il s'agisse, entre autres, des ressources nationales, des revenus tirés du commerce ou des apports de capitaux privés et il y a tout lieu d'espérer que des cadres politiques solides et peut-être quelques nouvelles capacités et certains mécanismes nouveaux viendront stimuler ces ressources de façon considérable (mais non spectaculaire) dans bon nombre de pays.

Par conséquent, encore une fois, l'aide au développement héritera d'une part disproportionnée du fardeau de la coopération pour le développement, et surtout des attentes à l'égard du développement. Il semble probable que les hausses des budgets de l'aide au développement adoptées présentement par la plupart des donateurs se poursuivront au moins jusqu'en 2006-2007 et qu'au-delà, la tendance sera déterminée principalement par deux séries de facteurs : les résultats réels et présumés des efforts de développement et la situation économique et budgétaire des pays donateurs.

Les exhortations actuelles à l'accroissement de l'efficacité de l'aide sont importantes : il s'agit d'un courant de fond au sein des pays donateurs et partenaires, même s'il n'est pas aussi bien expliqué qu'il devrait l'être, en particulier quand il s'agit de définir le « bon rendement » et les attentes réalistes quant aux résultats souhaités. Mais s'il est mis en application consciencieusement, ce programme de réforme devrait accroître substantiellement la valeur de l'aide dans les domaines où elle jouit d'un avantage comparatif. Cependant, ce programme de réforme ne s'appliquera vraiment pleinement qu'à une partie des dépenses totales au titre de l'aide – à la plus grande partie, espère-t-on – alors que de nouveaux impératifs géopolitiques, la « guerre au terrorisme » en tête de liste, impulseront et façonneront les autres affectations de l'aide. Et certains donateurs tenteront de faire accepter le financement symbolique de toutes sortes de « biens publics mondiaux » à même les budgets d'aide au développement, ce qui donnera lieu à des tensions soutenues.

On a bon espoir que, dans quelques années, la réflexion internationale aura progressé quant à la prestation des biens publics mondiaux et qu'elle tiendra compte des exigences imposées par l'interdépendance et la mondialisation. D'autre part, il y a peu de chances que la gouvernance internationale aura fait de grands bonds en avant pendant la même période pour relever adéquatement les défis d'ordre général. On ne peut qu'espérer que, de façon plus modeste, les travaux en cours auront au moins permis de clarifier les besoins propres aux pays en développement en ce qui a trait aux différents types de biens publics mondiaux et lesquels de ces besoins il convient de satisfaire au moyen de l'« aide au développement de base » ou de fonds additionnels d'autres sources qui y seraient « spécialement affectés ».

Ces tendances qui se dessinent en coopération pour le développement ont différents types de répercussions sur le Centre de recherches pour le développement (CRDI). L'hypothèse est la suivante : la plupart de ces tendances équivalent à une ferme adhésion implicite à la philosophie du CRDI en matière d'aide au développement, voire à une appropriation substantielle de ses orientations et des résultats qu'il a obtenus depuis sa création. Même si c'est valorisant, cela peut aussi être menaçant, si des intervenants bien plus imposants et ayant beaucoup plus de ressources adoptent une philosophie et des orientations similaires et en viennent à reléguer les pionniers au second rang. Si le CRDI aspire à conserver et à raviver son rôle d'« éclaireur », il fait face à un certain nombre de nouveaux choix stratégiques.

En ce qui concerne les enseignements – ou prévisions, ou analogues du CRDI – qui peuvent être tirés du programme sur l'efficacité de l'aide, maintenant adopté sur une grande échelle dans la communauté internationale, il semble que le Centre ait relativement peu à apprendre et sans doute beaucoup à enseigner, et sur plusieurs fronts. Dès le début, et de façon ininterrompue depuis semble-t-il, le CRDI a, dans le travail qu'il a effectué dans différents domaines, tenté de mettre en application les principes fondamentaux que sont la propriété locale, le renforcement des capacités afin d'assurer la viabilité, l'établissement de partenariats plus solides et l'engagement de la société civile. Il semble avoir recours à une démarche intégrée pour tenir compte des dimensions politiques, économiques, sociales et institutionnelles du développement, de même que des problèmes scientifiques, et à une démarche axée sur les résultats prévoyant dès le départ le suivi et l'évaluation des programmes. Ces éléments semblent avoir été appliqués et adaptés à bon escient dans les cycles de programmes et de projets réussis qu'il a financés, et le Centre a tiré des atouts additionnels inhabituels de sa capacité manifeste de pouvoir être un courtier du savoir et appuyer la coopération Sud-Sud et régionale dans ses domaines d'activité.

Le CRDI fait face à des défis nouveaux, peut-être même opportuns, en ce qu'il doit en arriver à de nouvelles répartitions du travail ou à des partenariats avec les grands organismes donateurs qui s'inspirent de plus en plus de lui pour le contenu de leurs activités et leurs façons de faire. Un vaste éventail de possibilités sont à sa portée. Il pourrait consolider son rôle bien établi de courtier de la coopération Sud-Sud et faire progresser des travaux essentiels aux niveaux régional et infrarégional. Il pourrait se servir de sa marge d'autonomie et de son expertise pour faire davantage afin de renforcer

la capacité du « Sud » de critiquer le rendement de la coopération et peut-être même pour faire avancer les choses dans des domaines délicats qui ne sont pas à jour, comme la cohérence des politiques de développement. Il pourrait aussi décider de s'attaquer à des zones encore inexplorées du développement d'ici à 2015, afin de chercher à résoudre les problèmes et à pourvoir aux besoins, sur le plan des capacités de recherche, des pays, régions et populations qui seront toujours les plus en retard pour la réalisation des Objectifs de développement du millénaire.

En conclusion, il y a également lieu de faire valoir qu'une tâche cruciale pour le Centre, comme pour les autres intervenants de la coopération pour le développement, consistera à faire tout ce qu'il peut, en tablant sur sa position avantageuse et sur son expérience, pour que le grand public et les politiques approfondissent leur compréhension des possibilités du développement et de la coopération pour le développement, des réalisations qu'ils permettent sur le plan de l'autonomisation et des énormes obstacles auxquels ils font face.

Raison d'être et démarche

Ce document doit être un « document de réflexion » contextuel qui servira à la production du prochain Cadre général des stratégies et des programmes du Centre de recherches pour le développement international. Après avoir présenté une évaluation quantitative et qualitative générale de l'état actuel de la coopération au service du développement (et de l'aide au développement plus précisément), nous aborderons plusieurs questions fondamentales afin d'aider à projeter l'évolution possible du Centre au cours de la demi-décennie à venir. La réflexion sur chacune des questions suivantes convergera sur le contexte canadien, mais se situera dans celui des tendances plus générales des pays du G7 et de l'OCDE. On y accordera une attention particulière à celles des États-Unis qui détermineront directement ou indirectement la paix mondiale pendant cette période.

1. Quelles sont les chances, pendant cette période, que les préoccupations soulevées par les problèmes de pays en développement parviennent à la masse critique d'importance politique ou économique nécessaire pour rapprocher le besoin d'une coopération efficace au service du développement davantage du point de convergence des préoccupations publiques et politiques, particulièrement dans les pays les plus puissants?
2. Jusqu'à où la communauté internationale est-elle susceptible de se rendre dans la mobilisation ou l'exploitation des relations internationales au-delà du domaine de « l'aide » afin d'appuyer davantage le développement dans les pays pauvres, étant donné que les politiques publiques façonnent en partie seulement un grand nombre de ces relations clés?
3. Quels résultats peut-on attendre du programme international actuel qui vise à améliorer l'efficacité de l'aide – lorsqu'il s'agit de terminer et de maintenir les réformes proposées, de démontrer des améliorations importantes de la vie et des perspectives des pauvres et de générer, dans la population et les milieux politiques, l'appui nécessaire pour maintenir ou augmenter l'aide au développement et d'autres activités de coopération au service du développement?
4. Quels impacts l'intérêt et les interventions proposés au sujet des « biens publics mondiaux » devraient-ils avoir sur la solidité et l'orientation de la coopération au service du développement?
5. Compte tenu des efforts que les pays en développement devraient déployer et des défis qu'ils devraient relever, ainsi que des perspectives apparentes de coopération au service du développement, quels progrès devrait-on réaliser au cours de la même période et à quoi devrait ressembler le profil des besoins en matière de développement à la fin de la période?
6. Enfin, quelles seront certaines des répercussions clés de ces résultats probables sur les orientations à fixer, au cours de la même période, pour le travail du Centre de recherches pour le développement international et des organismes d'ailleurs qui ont des missions connexes?

La coopération au service du développement : de la crise aux possibilités?

Comme entreprise délibérée dont l'ordre de grandeur est important, la coopération au service du développement international a à peine plus de 50 ans. Par rapport à ses objectifs, ainsi qu'aux besoins et aux possibilités auxquelles elle peut répondre, l'intervention dans le domaine de la coopération au service du développement demeure sous-développée – sa couverture à la pièce est d'une envergure piteuse – même si l'on en a tiré des leçons importantes. La mollesse des interventions au fil des décennies s'explique en partie par le fait que la coopération internationale en général demeure encore très primitive – déconnectée des exigences et des possibilités d'interdépendances mondiales beaucoup plus rapprochées – et que le mieux-être de la majeure partie de la population du monde ne s'est pas encore traduit en impératifs politiques.

Depuis sa création, la coopération au service du développement international est de plus en plus prise avec une combinaison dangereuse d'attentes irréalistes, de buts qui sèment la confusion et de moyens inadéquats. On a concentré une attention disproportionnée sur l'aspect extérieur de la coopération en négligeant les neuf dixièmes de l'iceberg du développement que l'on retrouve presque toujours dans la société en cause.

Même dans le contexte des relations extérieures qui peuvent améliorer ou entraver les perspectives de réussite du développement, les facteurs les plus puissants – comme l'accès aux marchés, aux capitaux et à la technologie, ainsi que la sécurité de l'aide et la conjoncture économique, socio-politique et environnementale du développement – ont attiré peu d'attention ou d'interventions sérieuses. La part du lion de l'attention a été consacrée aux instruments de financement relativement modestes et réservés – comme l'aide publique au développement ou les programmes « d'aide ». Même à leur mieux, les programmes d'aide ne peuvent toutefois être que des catalyseurs et compléter d'autres formes de coopération : ils ne peuvent s'y substituer. Outre « l'aide », les régimes de préférence commerciale constituent jusqu'à maintenant les principaux éléments de la coopération au service du développement, même s'ils sont d'une valeur douteuse en soi et détournent encore davantage d'attention et d'énergie du problème réel.

Pourquoi ce cadre stratégique déformé a-t-il persisté pendant la majeure partie de l'histoire de la coopération au service du développement? C'est avant tout parce que l'économie politique internationale et celle des États les plus puissants n'accordent pas assez d'importance au développement plus équitable dans les pays pauvres. Même si les communications mondiales ont fait exploser les connaissances et même si les preuves de l'interdépendance planétaire sur de nombreux fronts s'accumulent, on n'a réagi que par une impulsion humanitaire limitée à peine suffisante pour appuyer de modestes mesures palliatives au lieu de donner à la cause du développement les moyens nécessaires pour chercher à attirer toute attention soutenue et sérieuse sur le programme général des politiques publiques¹. De nombreuses analyses réalisées il y a plusieurs décennies ont commencé par reconnaître l'importance relativement plus grande des aspects « autres que l'aide » de la coopération au service du développement, seulement pour voir ces enjeux

oubliés régulièrement, relégués au second plan par des intérêts plus puissants sur le plan politique, ou détournés en réponses partielles ou mal orientées. Même le mince roseau des programmes d'aide a été souvent détourné des raisons d'être humanitaires et développementales pour lesquelles les populations appuient constamment l'aide en faveur des intérêts politiques et commerciaux étrangers d'autres pays donateurs.

Encadré 1 : L'impact des valeurs et des intérêts

La coopération au service du développement international comme domaine de politique publique a une caractéristique distinctive : depuis ses tout débuts, sa motivation fondamentale réside dans le domaine des valeurs, coiffée par des perceptions plus mouvantes des intérêts. Cette coopération repose sur une préoccupation, fondée sur la compassion et la déontologie, de la population des pays plus nantis qui souhaite une plus grande justice humaine et des possibilités plus nombreuses pour les centaines de millions de personnes du monde qui vivent dans une pauvreté et des souffrances extrêmes. Même si les distances, les différences et les doutes entachent et taxent cette préoccupation humaine, toute analyse de l'opinion publique dans les pays de l'OCDE a démontré qu'elle demeure remarquablement solide au fil des décennies. Face à cette préoccupation fondamentale de la majeure partie d'une population, il faut habituellement des justifications fondées sur l'intérêt personnel éclairé pour que les gouvernements démocratiques reconnaissent que la coopération au service du développement est plus qu'un engagement de bienfaisance pris par des personnes et produisent les réponses de beaucoup plus grande envergure nécessaires pour instaurer des améliorations appréciablesⁱⁱ. La discussion qui suit vise principalement à modifier les structures de l'intérêt personnel éclairé qui peuvent avoir des répercussions sur les perspectives de coopération au service du développement au cours des prochaines années.

Devant de tels obstacles, la coopération au service du développement peut revendiquer des contributions importantes aux gains impressionnants sur le plan du développement que beaucoup de pays ont réalisés au fil des décennies, ce qui est remarquableⁱⁱⁱ. Les échecs, les déceptions et le scepticisme croissant, alimenté au compte-gouttes par des nouvelles négatives, qui portent particulièrement sur la corruption, les conflits et l'exploitation, ainsi que les programmes d'aide détournés ou mal gérés, sont moins étonnants.

Au début de la décennie 90, le désenchantement montant et de plus en plus généralisé – qui coïncidait avec la montée de sentiments anti-interventionnistes – avait commencé à miner la volonté publique et politique à l'égard de la coopération au service du développement dans une grande partie du monde industrialisé. Les budgets de l'aide ont commencé à dégringoler, en chiffres absolus et en fonction de la capacité économique de la plupart des pays donateurs. Les arguments résiduels en faveur de la mobilisation qui émanaient de la guerre froide étaient disparus et, ce qui ne présageait rien de bon, il était clair que le développement international n'était pas en mesure de profiter d'un « dividende de la paix ».

La crise qui se dessinait a toutefois déclenché aussi une campagne internationale d'envergure afin de renouveler la coopération au service du développement et de conclure une nouvelle entente sur des partenariats mondiaux. Cette campagne a pris de l'ampleur depuis les propositions de l'OCDE et du CAD présentées dans « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle » (1996) jusqu'aux objectifs de développement du millénaire des Nations Unies (2000) et, en 2002, au « Consensus de Monterrey » sur le financement du développement, au Sommet de Johannesburg pour le développement durable et au Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). On peut soutenir que le programme d'action combiné qui en a découlé pour la coopération au service du développement est plus sérieux aujourd'hui que jamais.

Les perspectives pour la période de 2005 à 2010

Plus de poids politique?

Sans prétendre projeter les orientations générales de l'économie mondiale ou du système politique au cours de la prochaine décennie, il importe toutefois de préciser quelques hypothèses opérationnelles sur l'environnement international qui orienteront les perspectives de la coopération au service du développement pendant cette période.

Au cours de la décennie 90, on a assisté à l'apparition désordonnée de nouvelles tendances internationales cherchant à remplacer les polarisations politiques et économiques entre « l'Est » et « l'Ouest » qui avaient structuré une si grande partie du système mondial pendant les décennies de la Guerre froide. L'exubérance généralisée, mais loin d'être universelle, a aussi régné dans l'économie capitaliste « mondialisée » en pleine ascension porteuse de promesses d'un progrès continu, « gagnant pour tous ». Ces processus n'étaient toujours pas complets – et ils étaient encore en gestation à beaucoup d'endroits – lorsqu'un petit groupe de terroristes a frappé au cœur même du pouvoir international en septembre 2001 et a réussi à transformer en crise des tensions et des choix critiques qui auront un impact lourd au moins sur la prochaine décennie. Il est maintenant à peu près certain qu'une « guerre au terrorisme international » soutenue, menée sur de multiples fronts et bénéficiant d'un appui général, demeurera une préoccupation importante pour la plupart des pays au cours de cette période. Par ailleurs, nous supposons que plusieurs ensembles interdépendants de tensions persisteront pendant la majeure partie, voire la totalité de cette période, comme on peut le voir dans le résumé du tableau 1.

Tableau 1 : Quelques tensions et choix clés dans l'ordre international –2005-2010

<p>Offensives très ciblées contre le terrorisme fondées sur l'interdiction des menaces clairement criminelles et les sanctions, et la « chasse » aux complices flagrants (p. ex., en Afghanistan).</p>	<p>c.</p>	<p>Les mêmes approches ciblées <u>conjuguées</u> à des interventions coercitives de beaucoup plus grande envergure afin de prévenir l'appui possible au terrorisme (p. ex., existence de « régimes parias » ou présence soupçonnée d'armes de destruction massive, c.-à-d. application plus étendue de la « doctrine Bush » comme en Irak).</p>
<p>Maintien des influences en faveur d'une mondialisation plus poussée par la libéralisation de la circulation des biens, des capitaux, des services, des personnes et des idées.</p>	<p>c.</p>	<p>L'insécurité, l'instabilité et la méfiance sont de puissants inhibiteurs de la mondialisation.</p>
<p>Intensification des valeurs et des intérêts mondiaux (p. ex., ralliement aux objectifs de développement du millénaire).</p>	<p>c.</p>	<p>Cristallisation de polarités nouvelles (de l'ordre de l'hostilité qui a régné pendant la Guerre froide ou d'un « choc des civilisations »).</p>
<p>Élan en faveur de systèmes consensuels plus robustes d'ordre international et de coopération afin de gérer des relations mondiales plus serrées.</p>	<p>c.</p>	<p>Préoccupation soulevée par des forces divisives et des menaces et la nécessité de les affronter par les instruments traditionnels du pouvoir et, en dernier ressort, le pouvoir militaire (tension que Robert Kagan a énoncée de façon colorée dans sa description des Européens « kantien » et des Américains « hobbesiens »).</p>
<p>Efforts visant à produire des réponses stratégiques publiques plus musclées à des problèmes profonds comme la pauvreté endémique ou la dégradation de l'environnement.</p>	<p>c.</p>	<p>Confiance beaucoup plus exclusive dans la « main invisible » des marchés économiques et politiques pour qu'ils produisent les bonnes solutions.</p>
<p>Autres tensions, y compris : Maintien aux États-Unis du principe affirmatif de la « défense avancée » des valeurs et des intérêts américains perçus dans le monde entier.</p>	<p>c.</p>	<p>Repli possible afin de donner plus de poids à la vénérable impulsion isolationniste des Américains, surtout si l'on juge la mobilisation exagérée.</p>

Le monde réel se retrouvera habituellement à naviguer dans un spectre qui se situe entre ces « choix » diamétralement opposés et entre lesquels il y aura des liens rapprochés. Beaucoup de ces choix seront orientés par les démarches variables que préconiseront et appuieront les États-Unis à titre de puissance mondiale dominante, ainsi que par les orientations mouvantes à l'intérieur de cette politique dynamique et qui évoluent aussi entre celle-ci et d'autres. L'hypothèse opérationnelle adoptée dans ce document, c'est qu'aucun de ces grands problèmes n'aura été réglé de façon décisive, qu'on n'aura pas atteint la stabilité à la fin de la décennie en cours^{iv} et que la coopération au service du développement devra évoluer dans ce climat d'incertitude continue et de tensions qui en découlent.

Nous pouvons toutefois affirmer sans danger qu'à cause des frappes du 11 septembre et des événements qui ont suivi, la communauté internationale et ses États les plus puissants accordent maintenant une priorité beaucoup plus grande à la sécurité et qu'une partie de cette attention accrue a aussi servi jusqu'à maintenant à donner un peu plus d'importance aux problèmes des pays en développement dans les programmes publics et politiques généraux. La durabilité de ce nouvel intérêt porté aux pays en développement et son caractère constructif sont toutefois loin d'être garantis. Dans le scénario « optimiste » établi pour le reste de la décennie en cours, ce sont les préoccupations d'ordre politique et liées à la sécurité – suivies des défis posés par la santé, la migration et l'environnement – qui offrent le plus de possibilité, d'intervenir plus concrètement afin d'aider les pays en développement. Les préoccupations reliées au droit humanitaire et aux droits de la personne, ainsi que les avantages partagés qui pourraient découler d'une plus grande prospérité des pays en développement, auront leurs adeptes, mais leur influence sera moindre. Comme notre scénario « optimiste » au sujet de l'effet que les préoccupations accrues en matière de sécurité auront sur les relations avec les pays en développement prévoit un débat intense et des conflits continus, y compris des conflits violents, il convient de signaler que le scénario « pessimiste » prévoit une tentative réelle d'imposer un empire mondial qui entraînera des confrontations massives et fera apparaître une « mentalité d'assiégé ».

Effets de la sécurité et d'autres facteurs

Presque deux ans après le 11 septembre, on peut démontrer que cette préoccupation naissante et généralisée en matière de sécurité qui a trait aux pays en développement a convergé avec de nombreuses autres tendances courantes pour donner une impulsion importante, mais pas encore décisive, à la reconnaissance, par les milieux politiques des pays industrialisés, de la nécessité d'une coopération efficace au service du développement.

Pour la plupart des politiciens et de leurs publics, l'importance accrue accordée aux problèmes des pays en développement ne semble pas émaner d'un sentiment de menace directe provenant de la plupart de ces pays. Elle est plus généralisée, en ce sens qu'il existe « là-bas », au-delà des frontières du monde industrialisé, des problèmes qui couvent et contre lesquels les pays prospères ne peuvent plus s'attendre à demeurer aussi immunisés qu'ils croyaient l'être auparavant. Les commentaires du [ancien] premier

ministre du Canada à ce sujet, diffusés à l'occasion du premier anniversaire du 11 septembre, ont montré que beaucoup de pays se sont rendus compte de la même chose. On l'a constaté dans de vastes groupes d'opinion aux États-Unis et dans certaines déclarations et initiatives de l'administration américaine. Rares sont ceux qui doutent de la nécessité des mesures de sécurité « musclées » pour se protéger contre de telles menaces « concrètes » et directes, mais on reconnaît toutefois moins la valeur complémentaire de réactions « plus douces », y compris celles qui passent par le développement^v.

Aux États-Unis plus précisément, on est certainement plus conscient des disparités frappantes et dangereuses entre l'Ouest et son pays le plus puissant, d'une part, et la majeure partie de la population du monde qui vit dans les pays en développement, de l'autre. Les discours successifs sur l'état de l'Union, l'engagement envers un « Compte des défis du millénaire » (CDM) qui doublerait en réalité l'aide au développement versée par les États-Unis au cours des cinq prochaines années, la présentation d'une vision ambitieuse (quoique doctrinaire) du développement global dans le contexte de la stratégie sur la sécurité nationale de l'administration Bush, qui soulève la controverse, l'importante initiative contre le VIH/SIDA et la visite du président Bush en Afrique au cours de 2003 témoignent de la préoccupation officielle. Ces indications d'un engagement renouvelé des États-Unis envers la coopération au service du développement sont importantes, compte tenu de nombreuses années de négligence relative ou de dénigrement, mais il ne faudrait pas exagérer le changement. Le scepticisme et le dogmatisme des Américains face à la coopération au service du développement et leur résistance à des interventions de plus grande envergure demeurent profondément ancrés. Même si des augmentations importantes de l'aide ramèneront les États-Unis au rang de donateur le plus important, l'aide y demeura de loin la plus faible par rapport aux moyens et l'effort global sera toujours loin de répondre aux besoins clairs à cause de la tiédeur du leadership américain.

Lorsque l'importance accrue que l'on accorde au développement à cause des préoccupations sur le plan de la sécurité passera de la flambée initiale d'intérêt aux programmes d'interventions spécifiques, elle demeurera une arme à deux tranchants et un autre problème pour tous les bailleurs de fonds. On risque vraiment de perdre de vue encore une fois les justifications distinctes de l'aide au développement international et de viser des pays et des projets qui ont une pertinence très directe et immédiate pour la sécurité des pays donateurs (p. ex., aide massive disproportionnée promise à l'Afghanistan et à l'Irak, ou aide visant à renforcer les systèmes de sécurité dans les aéroports). Dans ce scénario, les besoins directs sur le plan de la sécurité des pays donateurs mêmes et les buts de leurs politiques étrangères (p. ex., revenir « du côté » de Washington) écarteraient les tâches à plus long terme qui consistent à améliorer la sécurité par le développement de base et la lutte contre la pauvreté, ainsi que les leçons chèrement apprises sur la répartition et la gestion plus efficaces de l'aide.

Dans la conception plus vaste de la « sécurité humaine » qui a commencé à s'ancrer dans beaucoup de secteurs de la communauté internationale au cours des années 90, on peut considérer les préoccupations ou les dangers pour la santé, la dégradation de

l'environnement et certains aspects des migrations à grande échelle comme des préoccupations urgentes sur le plan de la sécurité mondiale (comme en témoignent de nombreux sondages) qui rendent aussi encore plus évidents les problèmes du sous-développement pour la communauté internationale et la population de ses pays les plus puissants. Même dans la lutte contre les maladies infectieuses, toutefois -- où la convergence entre la préoccupation humanitaire et l'intérêt personnel éclairé est tellement claire -- les réponses internationales demeurent partielles et hésitantes. De plus, un peu comme la menace terroriste, les préoccupations liées aux épidémies et aux migrations peuvent provoquer des réactions agressives et défensives spasmodiques, ainsi que des réactions constructives, et les obstacles politico-économiques nuisent à la réalisation de progrès à l'égard des préoccupations internationales en matière d'environnement sont d'une évidence douloureuse.

Outre ces équilibres motivationnels mouvants, d'autres influences dignes de mention convergent pour donner au moins plus d'importance à la coopération au service du développement pendant la décennie en cours :

- un consensus prend de l'ampleur au sujet de plusieurs principes clés qui jouent sur le développement : l'importance cruciale de la capacité nationale, l'envergure des marchés, la gouvernance ouverte et des politiques viables pour le rendement et les perspectives d'avenir des pays en développement;
- des pays en développement sont de plus en plus convaincus qu'ils doivent réussir à s'intégrer dans l'économie de marché internationale, mais cette conviction est contestée rapidement par un mouvement « anti-mondialisation » qui prend forme et se fait entendre, même s'il est très disparate et très concentré dans les pays industrialisés;
- les pays en développement, leurs intérêts et leurs populations sont de plus en plus présents dans des domaines aussi divers que le régime du commerce international de l'OMC (particulièrement au cours de la ronde de Doha), les ententes environnementales multilatérales, les crises financières déstabilisatrices, la migration vers les pays industrialisés, les épidémies internationales, etc.

Appui « cohérent » plus intégré?

Tous les facteurs qui ont maintenant un effet plus marqué devraient logiquement aider les pays industrialisés et la communauté internationale à laisser tomber la « myopie de l'aide » et à consacrer une attention et des mesures plus sérieuses à l'amélioration des autres conditions internationales qui, même si elles ne remplacent pas l'aide, ont un effet global beaucoup plus important sur le développement dans les pays pauvres. Comme exemple de la nécessité de cette perspective élargie, la Banque mondiale estime actuellement que l'élimination des obstacles au commerce des marchandises entraînerait une amélioration du mieux-être de l'ordre de 250 à 620 milliards de dollars US par année

et que les pays en développement profiteraient de jusqu'à la moitié de ces gains, ce qui permettrait d'éliminer la pauvreté pour 300 millions de personnes d'ici à 2015.

Même si autant les sceptiques que les enthousiastes de la coopération au service du développement international reconnaissent depuis longtemps en principe l'importance des conditions « autres que l'aide » dans l'environnement international pour appuyer ou entraver les efforts internes des pays en développement, il s'est produit relativement peu de choses pour faire progresser les discussions ou des interventions sérieuses, ce qui est ironique^{vi}. C'est attribuable en partie au fait que le « préjugé favorable à l'extérieur » – appuyé peut-être par une certaine rectitude politique – a eu tendance à détacher ces mesures de l'importance primordiale des institutions, des politiques et des capacités intérieures. Deuxièmement, il y a souvent eu un écart impossible à refermer entre les opinions des « idéalistes » qui préconisent des concepts « dirigistes » fantastiques pour un ordre économique mondial égalitaire et, à l'autre extrémité du spectre, celles des « réalistes » qui ont eu tendance à accorder peu de poids aux besoins et aux préoccupations des pays en développement et à hésiter énormément à essayer d'en tenir compte dans les systèmes généraux fondés sur la réalpolitik^{vii} et les décisions des intervenants sur le marché.

À cause de la convergence et du pragmatisme des idéologies, ainsi que de l'interdépendance plus évidente sur de nombreux fronts, la cause de la « convergence des politiques » au service du développement a pris beaucoup de force au cours des dernières années, en commençant par le niveau des belles paroles officielles^{viii}. Au cours d'une série de sommets des pays du G7 et du G8 et d'autres réunions internationales clés tenues depuis le début des années 90, les dirigeants se sont montrés de plus en plus préoccupés par le besoin de faire progresser le développement dans les régions plus pauvres du monde à cause des préoccupations liées à la paix et à la sécurité, à la stabilité des systèmes commerciaux et financiers internationaux, au maintien et à l'expansion de la prospérité, aux préoccupations transfrontalières liées à l'environnement, à la maladie et au crime, ainsi qu'aux enjeux humanitaires et à la promotion des droits de la personne et des libertés démocratiques. Les dirigeants ont donné leur aval explicite aux nouvelles stratégies de coopération au service du développement et mobilisé des interventions gouvernementales et multilatérales face aux problèmes des pays pauvres très endettés.

Les exemples de politiques incohérentes ou insensibles au développement demeurent par ailleurs courants, tandis que les modèles de politiques concertées favorables au développement sont toujours rares. Même si l'on exige une cohérence favorable au développement toujours plus importante dans les politiques qui émanent des niveaux les plus élevés des gouvernements, il est peu probable que les ministères ou organismes de la plupart des pays industrialisés autres que ceux qui sont chargés de la coopération au service du développement prennent des initiatives continues afin d'exercer des pressions en faveur d'un « gouvernement plus concerté » (comme le disent si bien les Britanniques) dans ces domaines. La marche est haute pour passer de la coordination des politiques (qui consiste à amener les systèmes à communiquer et à fonctionner ensemble) à la cohérence des politiques (qui consiste à éviter les contradictions et les divergences) et à la convergence des politiques (dans le contexte de laquelle les politiques se renforcent

mutuellement pour atteindre un but commun, soit celui du développement en l'occurrence).

Même s'il y règne un plus grand scepticisme qu'à peu près partout ailleurs quant à la valeur de « l'aide », le système américain est aussi moins prêt à accepter la validité d'une cohérence explicite des politiques au service du développement comme corollaire logique d'hypothèses intégrées « fondées sur le marché », ce qui est paradoxal. Il est significatif que « l'indice de l'engagement envers le développement » du Center for Global Development des É.-U. indique que le rendement des É.-U. pour ce qui est de l'attitude globale favorable au développement, comme dans l'aide publique au développement, tombe au bas de la liste avec celui du Japon. Dans la réflexion stratégique américaine, comme dans celle d'autres pays industrialisés, les considérations relatives au développement sont reléguées au second plan derrière des préoccupations plus immédiates face à des intervenants commerciaux, financiers et géopolitiques plus puissants. Dans la même veine, les mesures possibles favorables au développement sont laissées sans protection dans le contexte des luttes politiques entre les intérêts acquis et leurs défenseurs. Le battage politique, les débats et le maquignonnage prolongés, et ensuite les résultats modestes et incohérents de la loi de 2000 sur la coopération et les possibilités en Afrique, illustrent crûment le défi. Ce bilan permettrait aux cyniques de laisser entendre que même maintenant, des mesures américaines plus directes sur la scène de l'aide au développement remplaceront, comme elles l'ont fait dans d'autres cas, des changements plus fondamentaux et difficiles et constitueront des « succédanés » relativement peu coûteux qui remplaceront dans l'ensemble une politique étrangère plus musclée et dictée par la sécurité. Une fois de plus, le leadership limité que l'on peut attendre des États-Unis laissera aux autres intervenants d'importance – et principalement à l'UE et au Japon – amplement de « place pour se tortiller » et se traîner les pieds aussi au sujet de ces changements politico-économiques difficiles.

Les négociations commerciales de l'OMC constituent un avertissement. Dix-huit mois après Doha, où les participants avaient toujours frais à l'esprit l'impact du 11 septembre et les impasses et les protestations antérieures à Seattle, il y a de fortes raisons de craindre que la ronde du « développement » ne s'enlise sérieusement, particulièrement en ce qui concerne les questions qui importent le plus pour les pays en développement. Il se peut donc que des intérêts relativement étroits des pays industrialisés ou des intérêts rivaux entre ces pays continuent d'engloutir les enjeux commerciaux des pays en développement. Comme le domaine du commerce est peut-être celui où la théorie et l'expérience appuient le plus les possibilités « gagnantes pour tous » offertes par des politiques plus propices au développement, et où ces possibilités pourraient aussi répondre de la façon la plus tangible aux griefs généralisés contre l'Ouest « riche et hypocrite » et contre la mondialisation, la lenteur si marquée des progrès est loin d'être porteuse de promesses pour d'autres domaines.

En dépit des tous les obstacles, au moins deux changements alourdiront les pressions qui s'exercent en faveur d'une plus grande cohérence et d'un suivi plus important des différentes mesures de coopération au service du développement au cours des prochaines années, même s'il demeure probable que les progrès seront graduels. Un nouveau facteur

entre en jeu : pour la première fois, la montée des préoccupations est à l'origine d'un engagement officiel d'intervenir sur un vaste éventail de fronts du développement dans le « 8^e » objectif de développement du millénaire, soit celui d'un « nouveau partenariat entre les pays développés et les pays en développement » exprimé en ces termes :

« Nous nous engageons ... à mobiliser les ressources nationales, à attirer les flux internationaux, à promouvoir le commerce international en tant que moteur du développement, à intensifier la coopération financière et technique internationale pour le développement, le financement fiable de la dette et l'allègement de la dette extérieure et à renforcer la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux. »

Lorsque des efforts internationaux ont cherché à trouver des moyens de maintenir une responsabilité partagée ou « obligation mutuelle de rendre compte » de ces engagements, des gouvernements comme celui des États-Unis ont commencé à hésiter tandis que l'UE a eu tendance à affirmer que ces principes sont déjà enchâssés dans l'Accord de Cotonou. C'est significatif mais il ne faut peut-être pas s'en étonner.

L'attention accrue que les recherches stratégiques indépendantes accordent à la convergence des politiques afin d'aller plus loin que la campagne de soulagement de la dette du Jubilé menée au cours des années 90 et dont le succès a quand même été limité, et que certaines initiatives en particulier dans d'autres domaines constitue la deuxième influence nouvelle. « L'indice de l'engagement envers le développement » lancé en avril 2003 par le Center for Global Development des États-Unis et le magazine Foreign Policy constitue une innovation qui a été bien accueillie. L'indice classe 21 pays riches en fonction de la question de savoir si leur aide, leur commerce, leur immigration, leurs investissements, leurs activités de maintien de la paix et leurs politiques environnementales aident les pays pauvres ou leur nuisent. Même si ce débat public sur la convergence continuera de mettre en vedette de nombreuses discussions sur les mesures appropriées des différents éléments inclus dans de tels jugements et la pondération qu'il faut leur accorder – et il faut féliciter ses parrains de présenter clairement cette version « brute et imparfaite » et de solliciter des améliorations et des raffinements – il joue un rôle incontestablement sain, conjugué au travail effectué par des organismes internationaux et d'autres gouvernements, car il réussit à produire plus d'information, à aiguïser l'intérêt et à envisager sur le plan stratégique un appui plus étendu en faveur du développement que les programmes d'aide seulement.

Perspective sur les ressources au service du développement

Pour s'affranchir de la « myopie de l'aide » du passé, tous ceux qui s'intéressent au développement doivent garder les idées claires sur l'importance relative de différentes sources de financement pour les pays en développement. Le rapport du Groupe de haut niveau (« rapport Zedillo ») commandé par le secrétaire général des Nations Unis pour la conférence de Monterrey sur le financement du développement en 2002 a heureusement aidé à faire mieux comprendre ce classement pyramidal qui part d'une large assise de ressources nationales pour passer aux recettes commerciales, aux flux de capitaux privés

(et en particulier à l'investissement étranger direct) et enfin à l'aide au développement. Le rapport Zedillo a résumé aussi des estimations généralisées des dimensions ou de l'importance relative de ces sources. Nous résumons brièvement ci-dessous certains des chapitres clés du rapport, ainsi que des points connexes provenant d'autres documents^{IX}.

Mobilisation des ressources nationales. La responsabilité première de la croissance et du développement équitable incombe aux pays en développement eux-mêmes... L'économie nationale est à peu près toujours la principale source d'épargne à investir et le contexte des politiques intérieures constitue un déterminant décisif du désir d'investir. Les interventions des responsables des politiques nationales déterminent en grande partie l'état de la gouvernance, les politiques macroéconomiques et micro-économiques, les finances publiques, l'état du système financier et d'autres éléments fondamentaux du contexte économique d'un pays.

Commerce. Les pressions de la concurrence nécessaires afin de produire avec succès pour le marché d'exportation et l'accès aux importations nécessaires pour bâtir une économie moderne sont essentiels pour toute croissance rapide, équitable ou autre, respectueuse de l'environnement ou nocive pour celui-ci. ... Il est impossible de vaincre la pauvreté dans un pays pauvre sans une croissance rapide soutenue. ... Au moins depuis les années 60, chaque pays qui a réussi à arracher sa population de la pauvreté a fait de l'ouverture au commerce une caractéristique centrale de sa stratégie économique. Dans le contexte des gains énormes [de l'ordre de centaines de milliards de dollars] qui découleraient de l'élimination des derniers obstacles au commerce, ce sont les ménages pauvres qui en tireraient le plus, sur le plan de l'amélioration proportionnelle de leur niveau de vie, tant dans les pays riches que dans les pays pauvres.

Flux de capitaux privés. Le gros de l'épargne disponible pour l'investissement dans un pays proviendra toujours de ressources nationales, que le pays soit petit ou grand, riche ou pauvre. Les capitaux étrangers peuvent toutefois constituer un supplément précieux pour financer l'investissement et la croissance. Même si « l'affirmation selon laquelle les flux d'investissements étrangers directs laisseraient à l'écart les pays les plus petits et les plus pauvres est excessive... il reste toutefois que la majorité des pays d'Afrique n'attirent que relativement peu d'IED et que beaucoup de ces investissements vont au secteur des ressources minérales. »

L'Institut de finances internationales prévoit qu'en 2003, le total net des entrées de capitaux privés [même] dans les économies de marché émergentes augmentera un peu par rapport aux niveaux atteints en 2002 – les plus faibles en une décennie – pour atteindre 139 milliards de dollars. Ce total représentera quand même environ 40 % seulement du niveau record atteint par ces entrées de capitaux en 1996. L'investissement étranger direct, qui constitue l'élément le plus important, diminuera légèrement mais la montée du financement obligataire fera plus que compenser cette baisse^x.

« Depuis le milieu des années 80, les pays les moins développés (PLMD) ont lancé, sous la tutelle des institutions financières internationales, de grands programmes de réforme économique qui mettent particulièrement l'accent sur l'ouverture de leurs régimes de

commerce et d'investissement aux avantages offerts par l'IED. Beaucoup de régimes d'investissement dans les PLMD sont maintenant plus libéraux que ceux de pays de l'OCDE. Sauf toutefois dans quelques cas isolés, la réponse des investisseurs étrangers n'a pas été à la hauteur des efforts de réforme des PLMD^{xi}. »

Finances publiques internationales. Même si la libéralisation du commerce, la réforme des politiques nationales et les entrées de capitaux dans les pays en développement réalisent de grands progrès, la coopération au service du développement (sic) gardera quatre rôles vitaux où il n'existe essentiellement aucun substitut : aider à amorcer le développement; faire face aux crises humanitaires; fournir des biens publics mondiaux ou en préserver l'offre; affronter des crises financières et accélérer la reprise.

Les chiffres partiels et préliminaires indiquent qu'il en coûterait probablement quelque 50 milliards de dollars de plus par année (en aide internationale) pour atteindre les objectifs du développement de 2015. Il pourrait coûter quelque huit ou neuf milliards de dollars par année ordinaire pour atteindre un niveau minimal raisonnable d'aide humanitaire, soit de trois à quatre milliards de dollars de plus que les niveaux récents. Pour s'attaquer sérieusement aux besoins en biens publics mondiaux, il faudra un budget [d'aide] de l'ordre de 20 milliards de dollars par année, comparativement au niveau actuel des dépenses qui atteint quelque cinq milliards par année. Il faut séparer l'aide au développement et l'aide humanitaire du financement de l'offre de biens publics mondiaux et fournir un financement suffisant à ces trois volets.

Dans son rapport, le groupe Zedillo aborde ensuite le bilan du rendement de l'APD et l'existence possible de « sources de financement nouvelles et novatrices » pour financer les biens publics mondiaux. Les exemples mentionnés consistent notamment à relancer les droits de tirage spéciaux du FMI ou à imposer des taxes internationales sur les opérations sur devises ou d'autres opérations internationales, sur l'utilisation de divers biens publics internationaux et – c'est l'option que le groupe privilégie – une taxe internationale sur les émissions de carbone. Le groupe a aussi passé en revue des enjeux systémiques pertinents de l'appareil économique international.

Le rapatriement des salaires : un lien manquant important. Une question à laquelle on n'a pas accordé beaucoup de poids dans le tableau global du financement au service du développement est celle de l'argent que leurs ressortissants émigrés font parvenir aux pays en développement. Aussi difficile soit-il d'estimer avec précision le total des montants en cause et d'essayer d'en évaluer les répercussions sur le développement, il demeure vrai, comme la Banque mondiale le signale dans l'édition 2003 de son rapport intitulé *Global Development Finance*, que le rapatriement des salaires, dont l'importance croît régulièrement, « constitue une tendance mal reconnue des finances extérieures de pays en développement – et particulièrement de certains des plus petits et des plus pauvres. ... Ces entrées de fonds viennent au deuxième rang en importance, derrière l'IED seulement, dans le financement extérieur global des pays en développement. À 80 milliards de dollars en 2002, ces versements ... ont montré une croissance remarquablement régulière pendant toute la décennie 90. ... Les tendances

démographiques indiquent que ces entrées de fonds provenant de pays à revenu élevé continueront d'augmenter à moyen terme^{xii} ».

Les possibilités relatives offertes par ces différentes sources (telles qu'estimées par le groupe spécial et d'autres interlocuteurs) rappellent clairement l'importance critique du maintien des environnements propices à l'investissement et à l'entrepreneuriat nationaux, un commerce vigoureux et des entrées de capitaux stables tout en affectant les ressources rares de l'aide au développement aux rôles de catalyseurs qu'il est impossible de financer autrement. La plupart des organismes bailleurs de fonds ont maintenant investi des efforts et des sommes considérables dans la stimulation des investissements privés et ont fait l'essai dans de nombreux contextes de nombreuses variations de stratégies comme les partenariats publics-privés.

Par ailleurs, les meilleures projections disponibles – établies dans tout scénario réaliste – indiquent que pour la plupart des pays en développement, chacun des principaux piliers de ressources au service du développement aura besoin d'un engagement stratégique soutenu et d'un travail de création de compétences afin de produire graduellement des résultats positifs. Ces pays doivent aussi faire constamment concurrence à un vaste éventail de possibilités ailleurs. Par exemple, même si l'on peut mettre en œuvre d'autres mesures viables de réduction des risques pour surmonter certains des obstacles, il serait irresponsable de compter à moyen terme sur des augmentations rapides et importantes des influx de capitaux privés dans la plupart des pays les moins développés^{xiii}. En juin 2003, une Commission sur les apports de capitaux privés en Afrique, constituée de 28 membres importants, a présenté de nombreuses propositions nouvelles et attrayantes portant sur des mesures concrètes qui permettraient d'encourager l'investissement dans le continent, ce qui est indubitablement positif.

La « fin de l'aide » au cours des années 90

Pendant la décennie 90, il est devenu courant dans de nombreux milieux de prédire le dépérissement des programmes d'aide aux pays en développement, à la fois sur le plan absolu et par rapport à d'autres sources de financement^{xiv}. Cette prédiction reposait sur le fait qu'après avoir augmenté à peine presque chaque année depuis la fin des années 60, les budgets de l'APD ont atteint leur zénith en 1992, à 62,7 milliards de dollars US, pour tomber ensuite à 47,9 milliards US en 1997 et stagner essentiellement pendant le reste de la décennie, tant en chiffres réels qu'en valeur nominale^{xv}. Entre-temps, une fois la crise de la dette terminée, les influx de capitaux privés ont commencé à augmenter de nouveau dans les pays en développement collectivement et ont explosé au cours de la même période pour passer de 80 milliards de dollars US en 1992 à 241 milliards en 1996, après avoir atteint 273 milliards l'année précédente.

Puisque la disparition de l'aide constitue l'objectif proclamé par tous ceux qui œuvrent dans ce domaine, il est regrettable que l'aide n'était pas en voie de disparaître au cours des années 90 et qu'elle n'était certainement pas pour être remplacée par des capitaux privés. En rétrospective, deux phénomènes très différents se produisaient en même temps.

Les niveaux de l'APD consacrée aux pays en développement diminuaient en fait – même si l'on tient compte du fait que certains bénéficiaires de l'APD n'y avaient plus droit, ainsi que des demandes nouvelles, et du moins en partie concurrentes, de pays en transition à la recherche d'aide autre que l'APD. Par ailleurs, pendant la décennie 90, l'APD a continué de représenter quelque 88,5 % du total net des capitaux officiels et privés versés aux pays de l'Afrique subsaharienne et des proportions relativement stables du total des entrées de capitaux dans beaucoup d'autres pays en développement aussi.

Comme on l'a bien reconnu, quelques pays en développement étaient les principaux bénéficiaires de la majeure partie des entrées de capitaux privés qui augmentaient rapidement, en provenance principalement mais non exclusivement des pays à revenu élevé et à revenu moyen. De plus, comme les événements subséquents l'ont si bien démontré, les augmentations rapides des sommes versées à quelques pays en développement ne dureraient pas face aux crises à venir. Le remplacement de l'APD par les entrées de capitaux privés dans certains pays en particulier était donc très limité : les économies dépendant de l'aide sont demeurées plus tributaires qu'au cours des décennies précédentes et les pays où les entrées de capitaux privés étaient à la hausse avaient en général dépendu beaucoup moins de l'aide de toute façon.

L'incidence régressive des réductions de l'aide. Compte tenu de ces données, il aurait été, et serait même aujourd'hui, tout simplement inconcevable de mettre fin à l'aide au cours des années 90 sans menacer d'effondrement les systèmes financiers d'un grand nombre de pays très tributaires de l'aide. Ce qui est plus que suffisamment mauvais, c'est qu'après avoir augmenté pendant toute la décennie 80, la part de l'aide reçue par l'Afrique subsaharienne a diminué au cours des années 90 : l'aide réelle par habitant a diminué de plus de 40 %. Le problème ne s'est pas limité à l'Afrique – les « pays à faible revenu » dans l'ensemble (et en particulier les pays les moins développés) ont vu leur part de l'APD bilatérale tomber de 71 % en 1990 à 62 % en 2000, tandis que les « pays à faible revenu ou à revenu moyen » voyaient la leur passer de 21 à 34 %. L'aide multilatérale a connu des changements semblables, même si son point de départ était plus progressif en 1990.

Plusieurs autres aspects majeurs de la tendance à la baisse de l'aide au cours de la sombre décennie 90 sont significatifs.

Détournement. Dans la mesure où il y a eu détournement de l'aide, celui-ci semble s'être produit dans certains des pays en train de quitter la catégorie des pays les plus pauvres, mais aussi dans les nouveaux pays bénéficiaires en Europe et en Asie centrale, dans certains points chauds importants en Europe et ailleurs et – après l'établissement, par le CAD, d'une nouvelle catégorie de pays à revenu plus élevé – dans les flux « d'aide officielle » continus (mais qui n'est plus maintenant de l'APD) vers certains pays clés, et principalement Israël.

Parts multilatérales. La tendance à la multilatéralisation de l'APD bilatérale constitue un phénomène à long terme important qui s'est maintenu pendant les replis des années 90. Une grande partie du virage qui s'est poursuivi pendant cette décennie est

attribuable à la croissance des programmes de la Commission européenne, même si le renforcement antérieur des programmes de la Banque mondiale et même des Nations Unies s'est essentiellement maintenu. Howard White soutient que cette tendance montre que le volet multilatéral semble représenter un coût fixe du programme d'aide dont la part augmente à mesure que le volume tombe.

Partage des efforts entre les bailleurs de fonds. Dans le contexte de la baisse de la contribution des bailleurs de fonds de l'OCDE à l'aide collective au cours des années 90 (les bailleurs de fonds de l'ancien Bloc de l'Est et de l'OPEC n'ayant à peu près plus aucune importance), l'effort de certains donateurs en particulier changeait considérablement. La part des États-Unis, qui représentait 54 % du total de l'aide à la fin des années 60, avait diminué régulièrement pour tomber à 17 % en 1999-2000. Entre-temps, celle du Japon augmentait régulièrement pour passer d'à peine 5 % au départ à la fin des années 60 à 26 % en 1999-2000. Parmi les autres principaux pays du G7, l'Allemagne a essentiellement maintenu sa part du total à la baisse, la France a perdu le tiers tandis que le Royaume-Uni avait commencé un redressement vers son niveau traditionnel. Après avoir atteint son niveau maximal en 1989-1990, la part de l'Italie avait diminué de plus de la moitié en 1999-2000 et celle du Canada, de plus du tiers. La part globale des bailleurs de fonds aux idées semblables (les pays nordiques et les Pays-Bas) s'est maintenue et s'est améliorée légèrement même si celles de la Suède et de la Finlande ont reculé. Celle de l'Espagne a augmenté considérablement.

Compte tenu de leurs propres moyens économiques – mesure de l'APD en pourcentage du revenu national brut établi par le CAD – c'est en France (quoique sa base de départ était élevée), et ensuite au Canada et en Italie, que l'effort a diminué le plus parmi les pays membres du G7 au cours des années 90. L'effort global du CAD a diminué de 0,11 % au cours de la décennie et l'effort national moyen (ou la moyenne par pays) a reculé de 0,07 % du RNB.

Volte-face au cours du nouveau siècle?

Au cours de la période de 1995 à 2003, la plupart des pays industrialisés ont renforcé et élargi l'appui accordé au programme de réforme de la coopération au service du développement (et plus particulièrement de l'aide au développement). On a reconnu le caractère essentiel d'un programme concerté de réforme et que l'effort en cours évoluait régulièrement vers des changements importants qui devenaient de plus en plus légitimes aux yeux des pays en développement et de l'opinion internationale, ce qui a aplani graduellement l'inégalité initiale des réponses, qui s'explique par différents facteurs dans différents pays donateurs et organismes multilatéraux.

Le volume de l'aide.

Après la décennie souffreteuse des années 90, en 2002, les promoteurs de l'aide commençaient à dire, comme Mark Twain, qu'on avait grandement exagéré les rumeurs de leur disparition. En avril 2003, les membres du CAD de l'OCDE ont pu annoncer que les statistiques finales de 2002 montraient que l'aide totale attribuée avait augmenté de presque 5 % par rapport à 2001. Le total de 57 milliards de dollars équivalait à 0,23 % de

leurs ressources combinées mesurées en fonction du revenu national brut (RNB). Le CAD a affirmé que ces chiffres marquaient « un début de reprise par rapport au point bas sans précédent de 0,22 % auquel elle stagnait depuis trois ans^{xvi} ».

Ce redressement revendiqué semble résister raisonnablement bien à l'examen. Comme dans le cas de la tendance à la baisse des années 90, le fait que plus de la moitié des 22 pays membres ont signalé des augmentations réelles de l'APD – de plus de 10 % dans neuf cas – et que la plupart ont signalé une tendance à des augmentations planifiées sur de multiples années est un indicateur puissant d'une tendance. Les augmentations les plus spectaculaires ont été celles des bailleurs de fonds les plus erratiques du G7, soit l'Italie et le Canada. L'augmentation annuelle atteint, dans les deux cas, 31 % de leurs niveaux de base très réduits. Le Canada a pu appuyer cette augmentation d'un an sur un engagement très publicisé de doubler son aide d'ici à 2010.

En dépit des promesses rompues du passé au sujet des dépenses consacrées à l'aide, ce sont de tels engagements à moyen terme pris par un vaste éventail de bailleurs de fonds – et leurs piliers politiques analysés ailleurs dans le présent rapport – qui permettent maintenant de s'attendre de façon réaliste à ce que l'augmentation de l'APD se maintienne – du moins jusqu'en 2006. L'histoire indique que pour la plupart des gouvernements, les promesses et les projections qui s'étendent sur plus de quatre ans environ peuvent devenir très peu fiables face à l'évolution de la conjoncture politique, économique et financière.

Dans ce calendrier plausible, on estime toutefois, dans une simulation de l'OCDE, qu'en tenant les promesses qu'ils ont faites dans le contexte de la conférence de Monterrey, les bailleurs de fonds du CAD augmenteraient l'APD de 31 % (environ 16 milliards de dollars) en chiffres réels d'ici à 2006 et porteraient à 0,26 % le ratio APD/RNB pour l'ensemble du CAD et l'effort national moyen à 0,47 %. On signale dans cette simulation que l'effort global du CAD demeurerait très inférieur au ratio de 0,33 % atteint constamment jusqu'en 1992 et, de l'opinion de la Banque mondiale, ne serait toujours « pas à la hauteur de l'engagement d'atteindre les objectifs de développement du millénaire d'ici à 2015^{xvii} ».

Volte-face d'autres tendances des années 90?

Partage de l'effort. Comme on l'a signalé, beaucoup de bailleurs de fonds contribuent déjà au début de redressement des budgets de l'aide, y compris les États-Unis qui, à titre de donateur le plus important, ont augmenté leur aide de presque 12 % en chiffres réels en 2002 et ont pris des engagements pluriannuels très médiatisés d'augmenter encore davantage l'aide, en particulier par l'entremise du compte des défis du millénaire et dans le contexte d'initiatives reliées au VIH/SIDA. Ces mesures porteraient l'effort des États-Unis à 0,15 % du RNB en 2006. Entre-temps, les 15 membres de l'UE ont augmenté collectivement leur APD de presque 3 % en chiffres réels en 2002 pour la porter à 0,34 % de leur RNB combiné. Avant Monterrey, ils s'étaient déjà engagés à augmenter encore davantage leur aide pour la porter à 0,39 % du RNB en 2006, même si l'OCDE projette qu'elle pourrait atteindre en fait 0,43 %.

Parmi les principaux bailleurs de fonds, le Japon est probablement celui qui offre le moins d'espoir d'augmentation pendant la décennie en cours – en 2002, son aide en dollars réels a diminué d'environ 2 % pour tomber à 9,8 milliards de dollars. Après des compressions budgétaires en 2002 et 2003, la meilleure attente réaliste que l'on puisse avoir au sujet de l'aide japonaise jusqu'en 2006, c'est qu'elle pourra se maintenir à environ 8,5 milliards de dollars par année. Il est presque certain que d'autres bailleurs de fonds (comme les pays autres que ceux de l'OCDE et les nouveaux membres de l'OCDE) demeureront un facteur financier mineur pendant toute la décennie, même si certaines activités de coopération technique Sud-Sud continueront probablement de prendre de l'expansion au besoin, sans faire beaucoup de bruit.

Distribution : Régressive ou progressive? Dans quelle mesure est-elle politique?

Verrons-nous se maintenir la tendance des années 90 à la réduction de l'aide accordée aux pays les moins développés et à faible revenu et à l'augmentation des parts de l'aide accordées aux pays à revenu faible à moyen et aux pays « chauds » qui font les manchettes? Les courants et les signaux à cet égard sont contradictoires jusqu'à maintenant. Les statistiques les plus récentes, comme celles de l'aide globale, indiquent une volte-face importante : la part de l'aide bilatérale totale accordée aux pays à faible revenu est passée de 62 à 65 % de 2000 à 2002 et celle des pays à revenu faible ou moyen a diminué proportionnellement. Plusieurs forces sont en jeu :

- on a renforcé concrètement la justification centrale de l'aide au développement, soit la lutte à la pauvreté;
- la plupart des bailleurs de fonds (à l'exception des États-Unis avec leur stratégie des défis du millénaire) ont évité toute application simpliste des « budgets d'aide fondés sur le rendement » qui aurait orienté l'aide de façon mécaniste vers un nombre très limité de pays « performants »; mais,
- on consacre des budgets géopolitiques d'aide à des pays qui attirent beaucoup d'attention comme le Pakistan, l'Afghanistan et l'Irak – et ce, presque sans tenir compte de leur niveau de pauvreté ou de leur rendement sur le plan du développement – ce qui soulève déjà des questions fondamentales au sujet de la crédibilité de la nouvelle justification focalisée de l'aide au développement et, par conséquent, de la capacité de maintenir l'appui public, étant donné spécialement qu'il est peu probable que ces pays deviennent des « réussites » claires à court et à moyen terme;
- il y a plusieurs bonnes raisons de ne pas limiter certains types d'aide aux pays à faible revenu à mesure que le développement y prend de l'ampleur et qu'ils quittent les catégories des pays les plus pauvres. Il est en outre plus difficile par définition de collaborer avec les pays les plus pauvres à la lutte contre la pauvreté en fonction des nouvelles normes d'efficacité, car les sommes déboursées (particulièrement dans le cas de bailleurs de fonds comme le Canada et l'Italie qui mettent en œuvre des augmentations importantes soudaines) incitent de façon perverse à dépenser moins judicieusement.

Même si l'on ne sait pas encore clairement comment ces tensions se résorberont au cours des prochaines années, certaines de leurs répercussions sont manifestement critiques pour l'avenir à long terme de l'effort d'aide.

Croissance soutenue ou baisse de l'aide multilatérale? Le groupe qui domine l'actuelle administration américaine conteste maintenant clairement une grande partie de la coopération multilatérale même et un grand nombre des institutions conçues pour la servir. Deux réponses différentes s'imposeront au cours des prochaines années – il faudra appuyer ces mécanismes et les défendre contre les attaques déraisonnables et l'affaiblissement, ou essayer d'accélérer certaines des réformes que l'on propose depuis longtemps pour les différentes institutions.

Sur le plan des mérites, entre-temps, un essai pilote réalisé par le DFID du Royaume-Uni au sujet de l'efficacité relative pour le développement de plusieurs voies multilatérales et de son intervention a produit le classement suivant : AID (Association internationale de développement); DFID; Fonds asiatique de développement; Fonds européen de développement; Fonds africain de développement et budget de la Commission européenne. À la lumière de cette évaluation comparative d'efficacité, le DFID était au moins prêt à conclure que le Royaume-Uni avait « sous-investi » dans certains programmes d'aide multilatérale afin de maximiser l'efficacité totale de son aide sur le plan du développement. On espère que cet effort et d'autres encore qui visent à affecter aux programmes multilatéraux des budgets fondés sur des faits remplaceront de plus en plus les critères anecdotiques qui ont prévalu si souvent jusqu'à maintenant. La création d'un nouveau Cadre d'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN) par huit donateurs bilatéraux (Canada, Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse et R.-U.) pourrait se révéler porteuse de promesses.

Le travail effectué par les institutions de développement et la qualité de leur gestion joueront évidemment sur la volonté des pays de faire passer leur aide par ces intervenants. Si, comme on l'a suggéré, les engagements multilatéraux étaient en quelque sorte protégés sous forme de « coûts fixes » en période de compressions budgétaires, recevraient-ils une part moindre en période d'augmentation des budgets? Au cours des périodes antérieures de croissance, on a constaté un phénomène contraire, soit que les donateurs bilatéraux s'en remettaient aux capacités « de pointe » d'organismes multilatéraux d'aider à dépenser des budgets croissants. Tout compte fait, on soutient ici que la part multilatérale globale de l'aide n'aura pas tendance à augmenter considérablement au cours de la décennie parce que la plupart des bailleurs de fonds veulent maintenir et même renforcer leur engagement dans de nouvelles relations de partenariat avec les pays en développement, qu'ils posent déjà des questions beaucoup plus difficiles au sujet du rendement respectif et des obligations de rendre compte de différentes institutions multilatérales – et en particulier des programmes de croissance rapide de la CE – et qu'ils envisagent des contributions multilatérales plus focalisées plutôt qu'une aide générale^{xviii}.

Concentration ou diffusion. Un problème de longue date que posent beaucoup de programmes d'aide, et en particulier de programmes bilatéraux, c'est qu'ils sont très

étalés entre de nombreux pays bénéficiaires. Cet étalement n'a pas seulement réduit la capacité des donateurs de connaître leurs pays partenaires assez bien pour leur donner de l'aide efficace : il a aussi alourdi les frais d'administration et, ce qui est encore plus important, il a contribué à la prolifération de relations entre bailleurs de fonds, de projets et d'exigences auxquelles doivent faire face les bénéficiaires en difficulté. Ce sont en grande partie les pressions politiques et commerciales qui ont entraîné et perpétué la diffusion excessive des programmes, même si l'on a reconnu à maintes reprises qu'il y avait là un problème. On constate enfin à cet égard aussi des signes qui permettent d'espérer une amélioration.

Des tendances des dernières années à une réduction de l'aide accordée aux projets et à une augmentation de celle qui est affectée aux programmes (propulsée au début par des activités de rajustement structurel) et les efforts de réforme déployés pour mieux connaître les pays, la coordination entre les bailleurs de fonds, les relations soutenues et un dialogue stratégique plus intensif encouragent une plus grande concentration. Plusieurs bailleurs de fonds se sont engagés au cours des dernières années à concentrer davantage leurs efforts : c'est le cas du Danemark notamment, des Pays-Bas et du Canada (ces deux derniers avaient les programmes les plus dispersés, avec l'Allemagne et la Suisse)^{xix}. Le Danemark a donné suite clairement à son intention annoncée, mais on ne sait pas encore trop dans quelle mesure les Pays-Bas ont réussi à faire les choix difficiles qui s'imposent et c'est récemment seulement que le Canada a pris la décision et commencé à prendre des mesures pour la mettre en œuvre. La réussite de cet effort de concentration – relié à une meilleure connaissance des pays, à une meilleure sensibilisation aux plans et aux dirigeants des pays, à des relations soutenues et à une plus grande coordination entre les bailleurs de fonds – fait partie des conditions les plus importantes pour améliorer l'aide.

Qualité de l'aide : la campagne en faveur de l'efficacité

Depuis le milieu des années 90, on assiste à un effort international sans précédent pour tirer des leçons d'un demi-siècle d'expérience de la coopération au service du développement et les appliquer. Il s'ensuit qu'un nouveau cadre de coopération au service du développement international a pris forme, qu'il a mobilisé de plus en plus d'appuis et qu'on a commencé à en faire de nombreux essais pratiques. Dans un contexte canadien, l'énoncé de politique publié par l'ACDI en 2002 décrit le nouveau modèle :

Le modèle intégré de développement, découlant de cette évolution du concept de développement, est axé sur un ensemble d'objectifs largement acceptés et reconnaît que le développement ne saurait passer par une voie unique. Ce modèle souligne la nécessité de trouver un juste milieu qui tient compte des dimensions politiques, économiques, sociales et institutionnelles du développement. Il insiste sur l'importance d'une bonne gouvernance et d'un enchaînement propice des réformes, sur la nécessité de renforcer les capacités afin d'assurer la durabilité et sur la mobilisation de la société civile^{xx}.

Les autres caractéristiques marquantes du nouveau cadre comprennent les principes clés du développement efficace : « propriété locale; meilleure coordination des bailleurs de

fonds; partenariats plus solides; stratégie fondée sur les résultats comportant une amélioration de la surveillance et de l'évaluation des programmes de développement et plus grande convergence entre les politiques des pays industrialisés « autres que les politiques d'aide » qui peuvent avoir de profondes répercussions sur le monde en développement^{xxi} ».

Le consensus qui prend de l'ampleur sur la coopération efficace au service du développement cherche à renforcer et à accélérer la transition qui vise à cesser de fournir directement des services essentiels au moyen de projets en particulier pour aider plutôt à bâtir les compétences des organisations locales et, en fin de compte, promouvoir et renforcer des politiques et des systèmes complets qui peuvent produire des retombées soutenues pour la société dans l'ensemble. Un engagement soutenu à long terme des bailleurs de fonds envers leurs pays partenaires qui reconnaît que le processus de développement sera ardu et inégal constitue une répercussion implicite, d'importance critique mais souvent non énoncée, de tous les éléments de cette nouvelle stratégie.

L'objectif que constitue la lutte à la pauvreté extrême est reconnu en général comme cause de ralliement en faveur du développement et raison d'être de l'aide au développement. Conjugués aux autres objectifs connexes de développement du millénaire, ceux qui ont trait à la lutte à la pauvreté doivent servir de point de repère et de rappel constant à toutes les parties, même lorsque des divergences animées persistent quant à la meilleure façon d'atteindre l'objectif, dans le contexte d'un consensus général qui aurait été impensable il y a même une décennie^{xxii}.

Heureusement, on a pu adapter comme norme de rendement pour les pays en développement dans la nouvelle relation d'aide en général l'obligation pour les pays pauvres très endettés de produire des stratégies de lutte à la pauvreté comme critère international de la façon dont l'aide de secours serait utilisée. On a alors pu créer d'autres outils comme les cadres de dépenses à moyen terme, les stratégies sectorielles et les crédits pour stratégie de lutte contre la pauvreté, ou les adapter pour axer l'aide sur ces objectifs et les nouveaux principes de régie. Un engagement envers la « gestion axée sur les résultats » sous-tendrait idéalement l'exécution de tous ces nouveaux arrangements^{xxiii}.

Un autre pilier de ce nouveau cadre d'aide – qui repose sur les piliers que sont « la propriété locale » et la création de compétence – réside dans une nouvelle compréhension du rôle crucial que joue le savoir dans la croissance et le développement, et dans l'attention beaucoup plus grande que l'on porte à ce facteur puissant dans la conception et la mise en œuvre de l'aide au développement. Le Rapport sur le développement dans le monde de 1998-1999 a présenté l'évaluation générale de ces relations et de leurs répercussions. La Banque mondiale et beaucoup d'autres institutions donatrices essaient depuis, à divers degrés, d'intégrer des réflexions plus solides sur l'importance du savoir à la fois dans les buts et dans le fonctionnement de leurs propres programmes, de devenir des « organisations à base de savoir » et d'accorder une plus grande priorité à la création de capacités intellectuelles dans les pays partenaires. Ce qui a incité de nombreux organismes donateurs à accorder une priorité beaucoup plus grande à la formation, au

recrutement et au déploiement stratégique de spécialistes, à la production et à la promotion de recherches plus nombreuses reliées aux buts plus précis de leurs programmes, ainsi qu'au contact direct avec des chercheurs de pays en développement. Certains ont aussi commencé à examiner plus rigoureusement l'aide qu'ils accordent depuis longtemps à leur recherche antérieure reliée au développement dans les universités et d'autres établissements.

Dans l'ensemble, ces principes et ces démarches ont déjà jeté les bases de nouveaux dialogues et de nouvelles ententes de travail entre des pays en développement et leurs partenaires multilatéraux et bilatéraux, comme le démontrent clairement l'appui accordé au NEPAD au niveau africain et le Consensus de Monterrey pour tous les pays. Ils ont aussi déclenché une foule d'efforts de réforme des pratiques antérieures des deux côtés^{xxiv} et sont appuyés par des attentes assez explicites (qui ne sont pas encore équilibrées) à l'égard de l'obligation mutuelle de rendre compte de leur rendement en vertu de cette nouvelle « entente ».

Plusieurs déclarations multilatérales clés saisissent les conditions générales de l'entente d'une façon qui fait énormément autorité et c'est probablement le Consensus de Monterrey qui le fait le plus clairement^{xxv}. Dans ce contexte, ces modalités sont inévitablement entourées d'une multitude de mises en garde, de questions spéciales et d'énoncés d'intention très généraux, mais autant les pays en développement que les pays industrialisés comprennent les modalités et les attentes de base plus clairement que jamais. Cherchant à atteindre les objectifs de développement du millénaire, les gouvernements des pays en développement se sont engagés à mobiliser des ressources nationales, à mettre en œuvre des politiques saines et à se conformer à la bonne gouvernance pendant que les bailleurs de fonds se sont engagés à leur tour à augmenter considérablement l'aide publique au développement afin d'appuyer la mise en œuvre de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et à réaliser des progrès à l'égard d'un grand nombre de mesures propices au développement qui ont trait au commerce, à l'investissement, à la technologie, à la dette et à la convergence des politiques en soi.

Sélectivité et affectation fondées sur le rendement. Afin de compléter la liste des éléments clés du nouveau cadre d'efficacité de l'aide, il importe d'aborder la question de la « sélectivité des pays » et des affectations « fondées sur le rendement ». Beaucoup de commentateurs commenceraient en fait par cette question et en feraient le cœur du nouveau paradigme, mais on affirme ici que la sélectivité des pays constitue un aspect beaucoup moins important, plus subtil et qui a moins d'influence qu'on l'a supposé en général. L'étude de la Banque mondiale intitulée *Évaluer l'aide* (et le document produit par la suite par Dollar et Burnside intitulé *Aid, Policies and Growth*) – et sa proposition fondamentale selon laquelle « l'aide a un impact positif sur la croissance des pays en développement qui ont de bonnes politiques budgétaires, monétaires et commerciales, mais elle a peu d'effet en présence de politiques médiocres » – a été produite seulement une fois que la campagne en faveur de l'efficacité a été bien amorcée. Dès le départ, les recommandations plus simplistes contenues dans ce document sur le choix de « pays performants » comme bénéficiaires d'aide se sont révélées d'une applicabilité pratique limitée pour la plupart des programmes. Ces limites n'ont pas empêché une série de

débats en grande partie théoriques qui durent toujours au sujet de la validité des stratégies quantitatives, des caractéristiques techniques et des données contenues dans ces études, ainsi qu'un barrage d'autres divergences dont les résultats débordent là aussi à l'occasion dans les discussions sur les politiques et les débats publics^{xxvi}.

Le mantra de la sélectivité est le point de convergence des déclarations de la Maison Blanche sur la coopération au service du développement et se reflète spécifiquement dans la conception du nouveau compte des défis du millénaire des États-Unis. On l'a repris dans tout un éventail d'éditoriaux de la presse financière internationale. On en conclut invariablement qu'une évaluation des « bonnes » politiques ou d'un « bon » rendement peut et doit servir à affecter l'aide aux pays performants et à la refuser à ceux qui ne performant pas, mais qu'il s'agit là en quelque sorte d'un concept nouveau.

Ce qu'on affirme ici, c'est que la plupart des bailleurs de fonds cherchent, depuis le début des années 90, à appliquer des normes plus rigoureuses pour attribuer leur aide discrétionnaire aux pays en développement, répondant ainsi aux préoccupations de plus en plus sérieuses soulevées par les résultats médiocres du développement, le gaspillage et la corruption, les ressources maigres consacrées à l'aide, la mauvaise gouvernance et les violations des droits de la personne. Les questions plus importantes au sujet de l'établissement d'un lien entre les préoccupations relatives à l'efficacité et l'attribution de l'aide sont au nombre de quatre :

- Dans quelle proportion les décisions relatives à la répartition de l'aide échappent-elles en réalité aux critères d'efficacité du développement lorsqu'elles sont en fait dictées par des considérations relatives à la politique étrangère qui l'emportent?
- Comme les politiques et le rendement sur de nombreux fronts ont tendance par définition à être faibles dans beaucoup de pays en développement, et particulièrement dans ceux où la pauvreté est la plus marquée, jusqu'où les organismes de développement pourraient-ils aller pour imposer des normes absolues sur le bon rendement des politiques ou des degrés d'amélioration?
- Dans quelle mesure pouvons-nous être clairs ou certains, pour commencer, dans l'établissement des éléments et des critères faisables qu'il est possible d'appliquer au bon rendement de toute façon, et qui doit juger?
- Sera-t-il possible de montrer que l'efficacité de l'aide donne des résultats proportionnels aux attentes soulevées par l'importance publique qu'on accorde à cette démarche?

En fait, l'application simpliste de mesures quantitatives de rendement pour orienter l'aide accordée aux pays n'a jamais constitué en réalité une perspective pour la plupart des bailleurs de fonds – peu de leurs partenaires pouvaient être reconnus comme très performants en fonction de ces critères, mais dans la plupart des cas, il serait impensable pour eux de se retirer de ces relations ou d'en réduire l'importance. C'est pourquoi ils ont concentré sciemment leur attention sur les problèmes épineux supplémentaires que pose le « travail dans le contexte de partenariats difficiles », ce qui demeure un élément clé de leur programme. Même les bailleurs de fonds qui ont été les pionniers de ces techniques (comme l'ADI) les utilisent maintenant et les améliorent constamment comme un des

intrants qui jouent sur les décisions en matière de répartition et la Banque mondiale a son propre programme spécial en ce qui concerne la collaboration avec « les pays à faible revenu en difficulté ».

En mars 2003, des experts internationaux ont reconnu que les principaux aspects de l'efficacité des budgets de la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement comprennent « l'incidence et la profondeur de la pauvreté, la gouvernance et les politiques, la vulnérabilité et les chocs, ainsi que les situations qui précèdent et suivent les conflits et la façon d'appuyer le développement social et institutionnel dans les pays moins bien gouvernés^{xxvii} ». Même les organismes multilatéraux comme l'ADI (qui a une sous-culture très quantitative et est isolée jusqu'à un certain point des réalités politiques) constatent que pour être réalistes et respecter les principes des partenariats de longue durée, ils doivent poser des jugements plus nuancés sur le rendement et modifier le type d'aide utilisée plutôt que les montants affectés. C'est ainsi, par exemple, que les pays plus performants qui ont des stratégies et des programmes solides de lutte contre la pauvreté sont plus susceptibles de pouvoir attirer de l'aide plus fongible comme de l'aide financière. Les affectations autres que selon le pays sont aussi cruciales, comme les affectations entre l'aide bilatérale, l'aide multilatérale et autre et les parts de l'aide qui sont et devraient être consacrées aux biens publics mondiaux. D'autres facteurs exigent autant d'attention, y compris les pratiques des bailleurs de fonds, le besoin de leadership national, la gestion du processus d'aide et les enjeux liés au renforcement des compétences qui vont beaucoup plus loin que l'aide, soit ce que l'OCDE a tendance à appeler la convergence des politiques^{xxviii} ».

Il faut de plus rendre tout le processus d'application de ces jugements cruciaux au rendement des pays – ce que l'ADI faisait encore jusqu'à récemment essentiellement en secret, par exemple – plus compatible avec les modalités du partenariat qui sont censées reposer sur la propriété et le leadership locaux et refléter l'obligation mutuelle des deux partenaires de rendre compte de leur rendement face à leurs responsabilités respectives. L'expérience d'un groupe de surveillance indépendant lancé dès 1997 en Tanzanie et qui a évolué avec succès depuis demeure en l'occurrence un exemple qui mérite d'être généralisé beaucoup plus, mais qui demeure trop peu appliqué^{xxix}.

Les changements de la philosophie de l'aide qu'on est en train de mettre en oeuvre pourraient être révolutionnaires, et ils sous-entendent que les donateurs reconnaissent que leur « micro-gestion » antérieure de l'aide était inefficace et inefficente et qu'ils prennent du recul pour laisser les pays en développement en assumer la responsabilité première sous réserve d'un ensemble beaucoup plus général de « macro-conditions ». Comme ils doivent rendre compte à leurs publics et comme il est inévitable que les choses aillent très mal (et de façon spectaculaire) dans au moins certains pays, les bailleurs de fonds ont pris des risques considérables en adoptant de telles macro-conditions. C'est particulièrement le cas puisqu'ils essaient seulement en parallèle d'aider les pays en développement à renforcer leurs propres systèmes pour gérer de façon transparente et redditionnelle des systèmes qui, dans nombre de cas, demeurent très vulnérables^{xxx}.

Par ailleurs, ce nouveau modèle louable de l'aide est appliqué – ce qui est probablement la seule possibilité – à certains volets seulement des programmes globaux d'aide et non à certains des aspects les plus visibles qui sont façonnés bien plus par des urgences ou des considérations d'ordre géopolitique. Si l'on veut que cette révolution qualitative dure assez longtemps pour produire les résultats escomptés sur le plan de l'établissement de la confiance, les donateurs doivent au moins investir beaucoup plus pour faire mieux comprendre au public les nouveaux objectifs de l'aide au développement, jusqu'où il est possible de les appliquer et quelles sont les attentes réalistes sur le plan des résultats et les risques en cause. Le groupe Zedillo a décrit dans son rapport ce qu'il faudra faire selon lui : « Une campagne en faveur des objectifs de développement du millénaire pourrait suivre les progrès réalisés vers l'atteinte des buts, mettre en évidence toute lacune et définir des mesures correctives. Une telle campagne devrait conjuguer l'enthousiasme avec lequel ses promoteurs ont assuré la réussite de la campagne contre la dette, l'expertise professionnelle d'organismes internationaux clés et l'appui financier de fondations privées^{xxx1} ».

L'impact des « biens publics mondiaux »

Depuis plusieurs années, le concept des biens publics mondiaux (BPM) est un élément du discours sur la coopération au service du développement. Même s'il règne encore beaucoup de confusion au sujet de sa signification précise et de ses répercussions, il exerce clairement, dans certains milieux universitaires et stratégiques, un attrait persistant qui a des répercussions importantes sur les politiques et les interventions.

Encadré 2 : Biens publics mondiaux – Définitions de base

*Un **bien public** est un produit, une mesure, un fait ou un service*

- *qu'une personne peut consommer sans en diminuer le volume mis à la disposition d'un autre consommateur (non-rivalité);*
- *qui est disponible à un coût marginal nul ou négligeable pour un nombre important ou illimité de consommateurs (non-exclusivité);*
- *qui n'entraîne pas de désutilité pour aucun consommateur d'aujourd'hui ou de demain (durabilité).*

L'importance de la non-exclusivité détermine le degré de pureté du bien public.

*Un **bien public international** (BPI) est un bien public dont les retombées franchissent les frontières nationales du pays producteur.*

*Un **bien public régional** (BPR) est un bien public international qui a des retombées dans les pays voisins du pays producteur, dans une région plus petite que le reste du monde.*

*Un **bien public mondial** (BPM) est un bien public international qui bénéficie aux consommateurs du monde entier, même si ce n'est pas nécessairement au même degré.*

Source : Reisen et Weithoner, 2003.

Un ouvrage publié en 1999 par le PNUD sur « Les biens publics à l'échelle mondiale : La coopération internationale au XXI^e siècle » a lancé une discussion qui se poursuit sur les façons possibles d'appliquer le concept des biens publics, adapté de la réflexion économique, au diagnostic de certains des problèmes incurables qui assaillent un système mondial de plus en plus intégré et à l'établissement d'une ordonnance pour les corriger. Les propositions fondamentales étaient les suivantes : « l'agitation d'aujourd'hui révèle que la fourniture de biens publics mondiaux est sérieusement insuffisante », le concept des biens publics mondiaux aide à décrire et à analyser les défis mondiaux et il faudrait rechercher des politiques et des stratégies réalisables afin de rendre plus fiable l'offre de biens publics mondiaux^{xxxii}. L'étude de 1999 a présenté des analyses de spécialistes sur la façon dont ces biens sont et pourraient être mieux fournis dans les domaines suivants : paix et sécurité, équité et justice, environnement et patrimoine culturel, santé, savoir et information, système de commerce international et stabilité financière. On y a décrit des « lacunes » de la capacité actuelle de réponse.

L'ouvrage de 1999 proposait aussi, comme un de ses grands thèmes, de repenser totalement la coopération au service du développement international en concluant que : « Il est clair que les mécanismes traditionnels d'aide sont trop restrictifs pour faire place aux besoins nouveaux et variés en financement d'une stratégie sur les biens publics mondiaux. L'aide traditionnelle constitue un de ces éléments, mais la stratégie ne portera pas fruit sans un cadre élargi de coopération au service du développement international qui offrira des sources et des méthodes supplémentaires de financement. »

Lorsqu'elle a réalisé sa deuxième étude en 2003, l'équipe du PNUD a essayé de clarifier ce que beaucoup de lecteurs considéraient comme une perte d'importance ou le rejet de programmes existants d'aide au développement. La principale recommandation sur le financement visait donc à trouver un moyen de « dissocier l'aide et le financement des biens publics mondiaux et d'établir un volet international distinct dans chaque cas : le secteur distribution et le secteur affectation des finances publiques (sic). Il faudrait considérer l'importance croissante des biens publics mondiaux comme un argument supplémentaire en faveur de l'aide et non comme une raison de l'oublier. Dans la mesure où l'aide permet aux pays en développement d'améliorer la prestation de biens publics nationaux, elle réduit le risque de débordements transfrontaliers négatifs et, par conséquent, le besoin de coopération internationale pour contrôler les méfaits publics mondiaux^{xxxiii} ».

Le suivi le plus prometteur au sujet des BPM provient du ministère suédois des Affaires étrangères qui, en collaboration avec son homologue français, a lancé une commission internationale et ensuite (en avril 2003) un Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux qui devrait terminer son travail en 2005. La commandite et la publication, en novembre 2001, d'une étude indépendante intitulée « Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects », produite par une équipe basée à l'Institute of Development Studies (IDS) de l'Université du Sussex, a constitué un résultat important de cette activité. Cette analyse a le mérite rafraîchissant de

commencer à établir un lien entre la vision théorique extraordinairement ambitieuse des promoteurs les plus ardents de la démarche et certains des moyens pratiques d'en utiliser les meilleurs points comme raison réaliste d'agir :

La grande raison d'être de ce rapport ... est de nature pratique : il vise avant tout à déterminer si le concept des biens publics mondiaux peut faire progresser la réflexion et l'action sur des préoccupations communes qui ont une incidence sur une partie importante de l'humanité... Cette étude présente un essai d'élaboration d'un cadre conceptuel approprié ... [qui] indique clairement, entre autres choses, qu'il est impossible d'échapper aux valeurs, aux préférences, aux intérêts, au savoir asymétrique et aux relations de pouvoir lorsqu'il s'agit de définir les biens publics mondiaux et de prendre des mesures pour les fournir. On précise aussi clairement que sans processus stratégiques qui tiennent compte de tous ces facteurs, les déclarations selon lesquelles une chose constitue un bien public mondial sont essentiellement des paroles vides. »

Plus loin dans l'étude, on insiste sur le fait que :

La transition de l'étape qui consiste à reconnaître qu'un bien, un service ou un résultat est souhaitable vers celle qui consiste à déclarer qu'il s'agit d'un « bien public mondial » est loin d'être simple ou automatique. La sensibilisation du public et les décisions politiques exercent une influence énorme et une intervention collective s'impose à l'échelon de la communauté internationale (qui inclut non seulement les gouvernements nationaux, mais aussi les entreprises privées et des organismes de la société civile^{xxxiv}).

Le cadre conceptuel de l'étude de l'IDS vise à aider à clarifier une partie « de la confusion et des ambiguïtés dégagées par des discussions établissant un lien entre les biens publics mondiaux et la coopération au service du développement ». Il commence à fournir des moyens de comprendre ce sujet peu commode en établissant une distinction entre « les *éléments constitutants de base* des systèmes de prestation des biens publics mondiaux, dont la communauté internationale devrait se charger, et les *activités complémentaires* qui relèvent principalement de la compétence d'entités nationales et locales^{xxxv}... ». On décrit ensuite certains des liens entre la compréhension, la décision et les arrangements institutionnels qu'il faut établir entre le domaine global et le domaine local (c.-à-d. les activités nationales et locales qui visent à fournir des BPM), en passant par le « domaine des réseaux », soit les arrangements institutionnels qui servent à fournir ces biens. Il est clair que l'on considère l'établissement de ces liens – sans parler de l'infrastructure institutionnelle et financière – comme un défi intimidant et à long terme que doivent relever les meneurs d'opinion et les décideurs. Même si elle penche encore vers l'hypothèse de la « fin de l'aide », l'analyse de l'IDS accorde aussi moins d'importance à certaines des premières affirmations selon lesquelles cette approche pourrait casser les tendances à la baisse de l'APD ou produire en soi une « additionnalité » beaucoup plus importante dans le financement pour le développement.

La démarche de l'IDS et le mandat et la composition du nouveau groupe de travail international parrainé par les Suédois et les Français dont l'Institut a recommandé la création sont porteurs d'une promesse d'un effort soutenu – et non doctrinaire ni à orientation unique – afin d'appliquer ce qu'il y a de meilleur dans la réflexion sur les BPM aux problèmes, aux conditions et aux réalités politiques du monde réel. On envisage clairement que le groupe de travail cherchera à établir une définition pragmatique, une courte liste de biens publics internationaux clés et des priorités pertinentes pour atteindre les objectifs de développement du millénaire – en particulier ceux qui portent sur la lutte contre la pauvreté – à dégager des propositions concrètes et à tirer des leçons sur la gestion, la répartition du travail et le financement^{xxxvi}.

Pendant les débats analytiques, le concept fondamental des biens publics mondiaux a déjà orienté une partie de la réflexion et du discours des gouvernements et des organismes internationaux et justifié, parfois a posteriori, certaines de leurs interventions^{xxxvii}. Le concept a aidé des personnes à l'esprit d'analyse à accorder un poids, une justification et une certaine structure à un vaste éventail de préoccupations transnationales et mondiales de plus en plus importantes qui dépassent la capacité des niveaux de compétence et des systèmes existants. Dans certains cas, il a aussi produit une partie des arguments intellectuels qui sous-tendent de nouvelles campagnes privées/publiques de mobilisation face à des crises perçues comme le VIH/SIDA ou le Fonds mondial de lutte contre le VIH-sida, la tuberculose et le paludisme.

Le gouvernement de la Suède est celui qui est allé le plus loin en transformant le concept des BPM en un cadre stratégique inclusif pour toute sa politique étrangère. Au gouvernement du Royaume-Uni, dans le cadre d'une étude réalisée pour le DIFD, on a aussi adopté les objectifs de développement du millénaire comme base de définition *des BMP clés du développement* :

- production et diffusion de savoir;
- éradication des maladies transmissibles;
- le patrimoine naturel international;
- un système commercial libre et ouvert.

En se fondant sur les mêmes définitions, Reisen et Weithoner suggèrent d'ajouter :

- la protection contre le crime et les stupéfiants;
- la paix mondiale.

Face à des biens aussi vastes, même l'établissement de liens explicites entre certains BPM et les objectifs convenus du développement ne les précise pas en soi suffisamment pour qu'ils aident à décider s'il convienne de les financer à même les budgets de l'aide au développement et où il faudrait le faire. Les définitions de Reisen et Weithoner établissent des distinctions fondées sur la dimension spatiale des retombées, ce qui constitue un point de départ productif pour essayer de définir les dépenses existantes et de produire des critères futurs éventuels. Dans le domaine de la recherche, et dans d'autres peut-être, l'observation récente suivante fait réfléchir au sujet de la tendance à concentrer l'attention sur les biens publics à l'échelon planétaire : « ... même si l'offre de biens publics mondiaux (sous forme de recherche en agriculture et en économie) est

raisonnable, les déficits en biens publics à l'échelon national, qui mettent en cause la production de savoir particulier à un pays, peuvent se creuser^{xxxviii} ».

Entre-temps, outre une redéfinition ou une double définition d'activités qui visent à saisir toute retombée de la contribution aux BPM, la tendance aux fonds qui sont axés davantage vers les problèmes mondiaux et l'impulsion donnée à l'origine par les biens publics mondiaux comme nouvelle justification du financement du développement ont fait ressortir de nouveaux problèmes qu'il faut maintenant gérer. Les estimations grossières – les seules que les catégories et les rapports courants permettent d'établir – indiquent que l'on consacre probablement quelque 30 % de l'aide publique au développement aux biens publics mondiaux (10 % comme élément constituant direct et 20 % qui sont affectés à des activités complémentaires) distincts de l'aide qui vise directement les problèmes de développement et en particulier la lutte contre la pauvreté^{xxxix}.

Le « détournement » de l'aide renouvelée en faveur du financement de biens publics mondiaux représente une préoccupation spéciale à mesure que le programme de réforme de l'aide et la stratégie axée sur les résultats s'implantent. Même s'il est possible de démontrer que certains investissements dans des biens publics internationaux (comme la recherche en agriculture et l'expansion du commerce mondial) peuvent produire des dividendes très importants pour la lutte contre la pauvreté, Kaul admet que déjà, le financement de biens publics mondiaux « repousse de plus en plus l'aide au développement^{xl} ». Même si les données probantes disponibles ne montrent pas qu'on a franchi de nouvelles étapes importantes dans cette direction, les décideurs sont de plus en plus déchirés entre ces objectifs lorsqu'ils répartissent les ressources insuffisantes disponibles dans l'ensemble. C'est pourquoi même les biens publics mondiaux reliés au développement reçoivent des contributions pour la forme seulement, mais elles sont assez importantes et dépendent suffisamment des mêmes motifs pour limiter l'affectation de financement supplémentaire aux priorités stratégiques convenues sur le plan de l'aide au développement. La décision récente du gouvernement des États-Unis d'affecter de nouvelles ressources importantes au financement de la lutte contre le VIH/SIDA peut constituer un exemple, et même chez les spécialistes, il y a une importante divergence de vues entre certains qui en sont venus à considérer le VIH/SIDA principalement comme un problème de développement auquel il faut s'attaquer à la base même, c'est-à-dire en améliorant de façon intégrée les conditions du développement, et d'autres qui croient toujours que le problème peut et devrait être traité directement comme une urgence continue dans le domaine de la santé.

Beaucoup d'espoir repose sur le travail du nouveau groupe de travail parrainé par les Suédois et les Français et l'on espère qu'il trouvera les moyens les plus constructifs et réalistes de faire du concept des biens publics mondiaux un ajout entièrement utile aux politiques et aux pratiques de coopération internationale. En rétrospective, il est malheureux que l'idée ait pris forme à l'origine dans le contexte spécifique de la coopération au service du développement et même comme solution de rechange à l'aide au développement actuelle, lorsque la portée en est en fait beaucoup plus vaste et plus visionnaire et s'étend à la coopération internationale entre tous les pays et tous les

intervenants internationaux dans un vaste éventail de problèmes d'intérêt commun. Le concept est en soi presque trop visionnaire pour qu'on s'y adapte, particulièrement lorsque les hypothèses qui le sous-tendent suscitent toujours tellement de contestation, surtout dans le pays le plus puissant du système international. La démarche focalisée et étagée du nouveau groupe de travail devrait ainsi se révéler bénéfique.

Entre-temps, les efforts internationaux, régionaux et nationaux déployés pour collaborer face à des problèmes communs, sans nécessairement les qualifier de BPM, se poursuivent et prennent de l'ampleur. Les raisons liées à l'intérêt éclairé de conjuguer les efforts sur la lutte contre le VIH/SIDA, le régime commercial, la gestion de la crise financière et de plus en plus d'autres préoccupations sont convaincantes tant qu'on juge que la notion de BPM n'est pas claire. Sur le plan opérationnel, cela signifie habituellement aussi que le suivi est assuré principalement par les organisations internationales spécialisées et les ministères fonctionnels et les groupes privés correspondants sur la scène nationale. Il s'agit là d'une continuation de tendances entièrement saines à l'internationalisation et à la mondialisation qui s'intensifient depuis plusieurs décennies.

De plus, pour des raisons à la fois de principe et de pragmatisme, les mêmes systèmes internationaux spécialisés, qui commandent l'expertise pertinente et l'accès à des sources de revenu adéquates, devraient produire les parts maximales des coûts d'édification de régimes et des subventions dont les pays en développement ont besoin pour jouer leur rôle dans ces régimes. La seule condition, c'est que les pays en développement pourront avoir besoin d'aide au développement distincte et indépendante pour créer des compétences afin d'assurer qu'ils peuvent obtenir des conditions bénéfiques au développement dans des entreprises pertinentes. Ce qui soutiendra l'argument en faveur de l'établissement d'un « coupe-feu » jusqu'à un certain point entre les fonctions de financement des BPM et de l'aide au développement dans les systèmes des pays industrialisés. Une telle démarche présenterait de nombreuses répercussions et quelques dangers, mais les solutions de rechange pourraient être encore plus dangereuses.

Bibliographie

Fondation Asie Pacifique du Canada, 1999. « L'ADI est-elle périmée? » Commentaire Canada-Asie n° 7. Vancouver.

Canada, ACIDI 2002. « Le Canada contribue à un monde meilleur : Énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace », septembre.

Cline, William R., 2003, « Trading Up: Strengthening AGOA's Development Potential », CGD Brief, vol. 2, n° 3, juin.

Easterly, William, et al, 2003. « New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies and Growth' ». Document de travail n° 26, Center for Global Development, Washington, mars.

Hansen, Henrik et Finn Tarp, 2000. « Aid Effectiveness Disputed ». Dans Tarp (dir.) *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres, Routledge.

Helleiner, 2002. « Emerging Relationships between Poor Countries and External Sources of Finance », *International Journal*, vol. LVII, n° 2, printemps.

Centre de recherches pour le développement international, divers. Rapports annuels, rapports d'évaluation, documents de planification et documents du Conseil.

Kapur, Devesh, 2003. « Do As I Say Not As I Do », Document de discussion G24, n° 20. CNUCED et Harvard Centre for International Development. Février.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg et Marc A. Stern, directeurs. 1999. *Les biens publics mondiaux : la coopération internationale au XXI^e siècle*. Paris, Économica, c2002.

Kaul, Inge, et al, dir., 2003. *Fournir des biens publics mondiaux : gérer la mondialisation*. Oxford University Press, New York.

Institute of International Finance, Inc. 2003. « Capital Flows to Emerging Markets Set to Increase Moderately ». Communiqué, 15 mai.

Maxwell, Simon 2003. « Heaven or Hubris: Reflections on the 'New Poverty Agenda' », *Development Policy Review*, vol. 21, n° 1, janvier.

Moses, Jonathon W. et Letnes, Bjorn, 2003. « If People were Money: Estimating the Potential Gains from Increased International Migration ». Document de discussion n° 2003/41. UNU/WIDER Helsinki.

Institut Nord-Sud, 1980. « L'enjeu canadien », Ottawa.

- Nye, Joseph S. Jr., 2003. « The Velvet Hegemon », *Foreign Policy*, mai/juin 2003.
- OCDE, 1996. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* : CAD, Paris. Mai.
- OCDE, divers. « Development Cooperation Reports: Efforts and Policies of DAC Member Countries ». Publié depuis 2000 dans *Development Journal*, Paris.
- OCDE, 2003 a. *Communiqué (2003/17)*. 23 avril 2003.
- OCDE, 2003 b. « Aid Effectiveness and Selectivity: Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations ». Sommaire des principaux points découlant du séminaire d'experts du 10 mars 2003.
- OCDE, 2003 c. « Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité », lignes directrices et ouvrage de référence du CAD, Paris.
- Roberts, John, 2003. « Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction ». Document de travail 203, Overseas Development Institute, février.
- Reisen, Helmut et Weithöner, Thomas, 2003. « Financing Global and Regional Public Goods through ODA? » Centre de développement – document technique, projet, mai.
- Sagasti, Francisco et Alcalde, Gonzalo, 1999. *Development Cooperation in a Fractured Global Order*. CRDI, Ottawa.
- Suède, ministère des Affaires étrangères. 2001. « Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects ». Étude 2001:1 Préparée par Francisco Sagasti et Keith Bezanson pour le compte de l'Institute of Development Studies, Sussex, R.-U. Stockholm. [<http://www.utrikes.regeringen.se/inenglish/policy/devcoop/financing.htm>]
- Suède, ministère des Affaires étrangères. 2003. « Mitigating Risks for Foreign Investments in Least Developed Countries ». Étude 2003:1 Préparée par Percy S. Mistry et Niels E. Olesen pour COWI A/S en collaboration avec l'Oxford International Group. Stockholm. [<http://www.utrikes.regeringen.se/inenglish/policy/devcoop/financing.htm>]
- Nations Unies, 2002. *Rapport du groupe de haut niveau sur le financement du développement (« Le rapport Zedillo »)*. Nations Unies, New York. Doc. A55/1000.
- États-Unis, La Maison Blanche 2002, *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, 17 septembre.
- États-Unis, La Maison Blanche, 2002 b. *Discours sur l'état de l'Union*, Washington, 29 janvier.

États-Unis, La Maison Blanche 2003. *Discours sur l'état de l'Union*. Washington, 28 janvier.

White, Howard, 2002. « Long-run Trends and Recent Developments in Official Development Assistance from Donor Countries ». Document de discussion n° 2002/106. UNU/WIDER Helsinki, novembre.

Wood, Bernard 1990. « Reflections sur les orientations futures du développement », *Études internationales*, vol. XXI, n° 4, décembre.

Wood, Bernard, 2001. « Best Practices in the Strategic Management of National Development Cooperation Programmes », pour la Direction générale des politiques de l'ACDI, février.

Banque mondiale, 2003a. *Global Development Finance 2003: Striving for Stability in Development Finance*. Washington.

Banque mondiale, divers. *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington.

Banque mondiale, 1978. *Évaluer l'aide : ses succès, ses échecs ...les raisons*. Rapport de recherche sur les politiques de la Banque mondiale, Oxford University Press, New York.

Notes

ⁱ À titre de président de la Commission Pearson à la fin des années 60, Lester B. Pearson rappelait, par exemple, qu'il avait toujours été beaucoup plus facile pour lui en tant que premier ministre d'affecter aux programmes d'aide des millions de dollars supplémentaires du Trésor que d'abaisser les obstacles au commerce qui produiraient des retombées beaucoup plus importantes pour les pays pauvres (et aussi, en même temps, pour l'ensemble de l'économie canadienne), mais auxquels s'opposeraient les intérêts protectionnistes puissants de l'industrie et des milieux syndicaux du Canada.

ⁱⁱ Il convient de signaler que les politiciens élus sont habituellement beaucoup plus disposés à reconnaître directement l'importance de l'impulsion compatissante que beaucoup de dirigeants et de groupes d'intérêt que la déclaration directe de telles valeurs semble stupéfier et embarrasser un peu. Cette « remise en question » des responsabilités politiques ultimes a souvent nui considérablement à l'action.

ⁱⁱⁱ Il existe, bien entendu, une masse énorme et contestée de documents émanant de nombreux points de vue différents sur la question de savoir si et comment l'aide fonctionne. On trouve une brève recherche documentaire et une revue de trois générations d'analyses empiriques dans l'ouvrage de Hansen et Tarp, 2000. Sur le plan des politiques, il convient de signaler – en particulier pour les besoins de la présente étude – qu'au milieu des années 90, lorsque le CAD de l'OCDE a réévalué de façon réfléchie les réalisations de la coopération au service du développement jusqu'à ce moment-là, une part importante des réalisations que l'on pouvait attribuer le plus clairement au crédit de l'aide visait à appuyer la recherche, la production de savoir et son application générale – p. ex., dans les domaines de la santé, de l'agriculture et de la population. Voir OCDE/DAC, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, p. 6-8.

^{iv} Conclusion qui n'est pas aussi évidente ou banale qu'elle pourrait le sembler, si l'on en juge par la confiance mal placée de certaines prédictions du passé.

^v Nye 2003, p. 75.

^{vi} À titre d'exemple, la « Stratégie de coopération au développement international 1975-1980 » du gouvernement du Canada commençait par un engagement envers « une approche globale et organique de la coopération au développement » où il s'engageait « à harmoniser diverses politiques externes et internes qui ont une incidence sur les pays en développement, et à employer divers instruments de politique dans les secteurs du commerce, des affaires monétaires internationales et autres, pour réaliser ses objectifs de développement international ». Dans un « Bilan » de 1980 sur le rendement des gouvernements, l'Institut Nord-Sud a attribué une note « F » à cet engagement (Institut Nord-Sud, 1980, p. 9.) Aux États-Unis, le Comité de coordination du développement des États-Unis a produit un rapport annuel impressionnant au Congrès sur les « Enjeux du développement » et l'on a proposé de créer une agence de coopération pour le développement international puissante qui présiderait un groupe de coordination à la grandeur du gouvernement. Une opposition puissante, qui provenait en particulier du Trésor, a fini par écarter cette « proposition Humphrey ».

^{vii} En rétrospective, la décennie du débat international sur « le nouvel ordre économique international » a commencé au milieu des années 70 – lorsque le levier du « pouvoir pétrolier » a servi pendant un certain temps à amener les « réalistes » à la table – présente des exemples classiques des possibilités constructives que l'on a perdues au cours de ce dialogue de sourds.

^{viii} Même s'il a été rejeté dans l'ombre par l'attrait plus simple des objectifs de développement international (et par la suite du millénaire), l'impératif que représentait une plus grande convergence des politiques a constitué une assise directe pour les propositions stratégiques contenues dans le document de 1996 intitulé « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle », approuvé par les pays de l'OCDE qui devraient le concrétiser. Les ministres membres du CAD ont déclaré que : « Notre action doit commencer par l'adéquation de l'éventail des politiques des pays industrialisés et des objectifs du développement. »

^{ix} ONU 2002, Rapport Zedillo, p. 36 seq., 40, 45, 54.

^x IFI 2003 p. 1 (souligné de nous).

^{xi} Suède (MOFA) 2003: 1 p. 7.

^{xii} Banque mondiale 2003, p. 3.

^{xiii} Dans Suède, ministère des Affaires étrangères, 2003, Mistry et ses collaborateurs présentent une analyse sérieuse des possibilités d'accroître les investissements étrangers directs dans les pays moins développés.

^{xiv} La Fondation Asie Pacifique (1999) constituerait un exemple assez représentatif d'une source canadienne. Ces références sont devenues tellement courantes qu'il est presque injuste d'en signaler quelques-unes seulement, mais une analyse prospective réfléchie publiée par le CRDI en 1999 penchait fortement dans cette direction, ce qui est significatif. Voir Sagasti et Alcalde, 1999 p. 7-9 et al.

^{xv} Certains des thèmes de la discussion qui suit, et l'analyse d'une grande partie des données jusqu'en 2000, sont attribuables à White, 2002.

^{xvi} CAD 2003, p. 1.

^{xvii} Banque mondiale 2003, p. 3.

^{xviii} La Stratégie multilatérale de janvier 2003 de l'ACDI n'est que la manifestation la plus récente de cette tendance et elle est loin d'être la plus puissante. D'autres membres de l'UE sont maintenant du même avis que les Britanniques, qui ont depuis longtemps des réserves au sujet de l'efficacité des programmes d'aide de la CE. Même s'il est peu probable qu'on en réduise le budget en chiffres absolus, il semblerait aussi peu probable que les membres de l'UE acceptent que Bruxelles accapare régulièrement une part toujours croissante de leur aide totale – parfois comme compromis face à d'autres problèmes budgétaires – au moins jusqu'à ce qu'on ait démontré une amélioration massive de l'aide de la CE. Selon un plan plus général, le Danemark, qui donne beaucoup plus que tout pays de sa catégorie, a adopté une stratégie affirmative de « multilatéralisme actif » au cours des années 90, les pays nordiques ont parrainé collectivement des travaux d'évaluation critique, le DFID a commencé à adopter et à mettre en œuvre, après 1997, des stratégies institutionnelles afin d'atteindre ses buts stratégiques par des moyens multilatéraux, et les États-Unis ont voté avec leur portefeuille et même leurs membres.

^{xix} White 2002, p. 14.

^{xx} Canada, ACDI, 2002.

^{xxi} Principes adoptés par l'OCDE/CAD en 1996 et appuyés généralement depuis, comme dans l'énoncé de politique de l'ACDI mentionné ci-dessus.

^{xxii} *Le Rapport sur le développement dans le monde 2000/1* de la Banque mondiale, *Combattre la pauvreté*, a saisi le mieux le consensus général et a été suivi de travaux détaillés menés à de nombreux niveaux pour étoffer, tester et appliquer la stratégie générale. Les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (voir ci-dessus) ont prévu les liens nécessaires pour les mettre en action, étayées par des mécanismes nouveaux ou améliorés depuis par les bailleurs de fonds aux niveaux des programmes, des secteurs ou des budgets qui vont au-delà des projets. Il importe de signaler que même si tous les bailleurs de fonds ont maintenant adopté ces buts et en tiennent compte dans leurs programmes et leurs pratiques à des degrés qui diffèrent, certains l'ont fait beaucoup plus sérieusement que d'autres. Jusqu'à maintenant, le DFID au R.-U. a clairement été le chef de file et l'exemple à suivre pour d'autres chez les donateurs bilatéraux tandis que sur la scène multilatérale, la Banque mondiale a mis à contribution ses ressources considérables d'analyse et d'établissement de programmes et parrainé des travaux pilotes d'envergure.

^{xxiii} Maxwell (2003) relie clairement ces éléments auxquels il ajoute des avertissements au sujet de « l'orgueil démesuré » que représente cet ensemble ambitieux et au sujet de nombreux risques de fond, en plus de ceux qui sont énumérés ici.

^{xxiv} Y compris le travail sans précédent effectué par différents bailleurs de fonds pour coordonner leurs politiques et leurs activités plus sérieusement, reconnaître leurs propres pratiques qui ont alourdi le fardeau imposé aux pays en développement et s'y attaquer. Voir, par exemple, le travail du Groupe de travail CAD/OCDE sur les pratiques des donateurs et certains résultats que l'on commence enfin à produire au sujet de « l'affranchissement » de l'aide par rapport aux restrictions liées aux approvisionnements nationaux. Du côté des pays en développement, une nouvelle candeur semblable a fait son apparition sur les plans à la fois des positions collectives et du renforcement des systèmes pour les rendre plus redditionnels, transparents et participatifs, particulièrement en ce qui concerne les stratégies de lutte contre la pauvreté.

^{xxv} Incluraient globalement la déclaration du Sommet du millénaire, le Consensus de Monterrey de mars 2002, les déclarations finales de Johannesburg et des déclarations clés sur le NEPAD.

^{xxvi} On trouve dans Easterly et al, 2003, une émanation récente (et un résumé utile) de ce débat.

^{xxvii} OCDE, 2003b. Sommaire du séminaire d'experts, p. 14.

^{xxviii} OCDE, 2003b, p. 6 et 14.

^{xxix} Cette expérience est documentée brièvement notamment par Gerry Helleiner, son coordonnateur principal, dans Helleiner 2003. Après avoir été témoin de l'impact dynamisant de cette nouvelle contribution aux réunions du groupe consultatif du gouvernement de la Tanzanie avec des bailleurs de

fonds à Paris, l'auteur peut témoigner directement de la mesure dans laquelle cela aiderait à donner de la substance et du respect à d'autres dialogues de cette nature.

^{xxx} Les types de travail en cause – et certains des nouveaux dangers de « surcharger » des pays en développement en aidant à renforcer leur système – sont évidents dans des travaux comme ceux de Roberts 2003.

^{xxx}ⁱ Rapport Zedillo de l'ONU 2002, p. 55.

^{xxx}ⁱⁱ Kaul et al 1999, p. xxiii.

^{xxx}ⁱⁱⁱ Kaul et al 2003, p. 330. Le souligné est de nous.

^{xxx}^{iv} Ministère des Affaires étrangères de la Suède 2001:2, p. 3-4, (Souligné dans l'original) et p. 7.

^{xxx}^v *ibid* p. 7. La Banque mondiale a aussi adopté une distinction semblable dans *Global Development Finance* 2001.

^{xxx}^{vi} Le groupe de travail sera dirigé par l'ancien président du Mexique, Ernesto Zedillo, et Tidjane Thiam, ancien ministre de la Planification de la Côte d'Ivoire. Le Secrétariat international sera dirigé par Sven Sandstrom, ancien directeur général de la Banque mondiale. Communiqué du ministère des Affaires étrangères de la Suède, 9 avril 2003. Voir aussi « International Task Force on Global Public Goods – Terms of Reference: Non-Paper – proposal for discussion July 3, 2002 » à l'adresse www.utrikes.regeringen.se/inenglish/policy/devcoop/financing.htm

^{xxx}^{vii} Par exemple, le Groupe des délégués de l'ADI à la Banque mondiale et le G7 ont exercé sur les banques de développement multilatérales des pressions pour les inciter à concentrer leurs efforts sur « La lutte contre les maladies infectieuses, la promotion des améliorations de l'environnement, la facilitation du commerce et la promotion de la stabilité financière » comme grande priorité dans le domaine des biens publics mondiaux. Une recherche rapide sur le site Web des organismes bilatéraux de coopération au service du développement et de certains de leurs ministères des Affaires étrangères indique que la plupart ont reconnu le concept des biens publics mondiaux et l'intérêt qu'ils suscitent et certains l'ont utilisé comme point de référence important pour élaborer des politiques sectorielles.

^{xxx}^{viii} Kapur 2003, p. 13.

^{xxx}^{ix} Voir ministère des Affaires étrangères de la Suède 2001 p. xx, Kaul et al p. 340 ff., et spécialement la nouvelle analyse contenue dans Reisen et Weithoner 2003, où l'on estime que les dépenses consacrées aux biens publics mondiaux et régionaux atteignent environ 15 % dans chaque cas au cours de la dernière période de cinq ans qui a fait l'objet d'un rapport.

^{xl} Kaul et al 2003, p. 331.