

Ministère des Affaires étrangères

Les Notes du Jeudi

Tome 1

juin 2004 - mars 2005

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm,
réservés pour tous pays.

©Ministère des Affaires étrangères, 2005
Conception et Impression mediatys 01 42 61 68 93
ISBN / Notes du Jeudi (Tome 1) : 2-11-095081-1
ISSN : en cours

Au sein du ministère des Affaires étrangères et dans le cadre du programme LOLF «Solidarité à l'égard des pays en développement», la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement est plus particulièrement chargée du pilotage de l'aide publique française au développement, du dialogue sur les questions de développement avec les principaux bailleurs, notamment au sein de l'Union européenne, et du débat d'idées, au niveau européen ou international, sur les grands thèmes de l'agenda du développement.

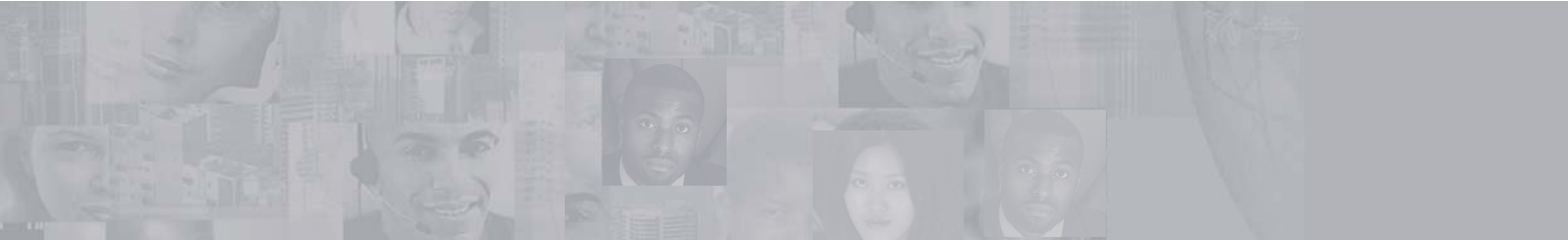
Les **Notes du jeudi**, créées à l'été 2004 et qui doivent leur nom à une parution hebdomadaire sur l'intranet du ministère, sont le reflet de cette activité dans sa diversité. Leur rédaction a associé, au-delà de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement, un grand nombre de services du ministère des Affaires étrangères qui contribuent directement ou indirectement à l'action ou à la réflexion dans le domaine de la solidarité à l'égard des pays en développement.

Les trente notes réunies dans ce recueil ont été rédigées entre juin 2004 et mars 2005 et sont représentatives des enjeux de cette période. On y trouvera des réflexions sur des thèmes aussi divers que les objectifs du Millénaire pour le développement, les biens publics mondiaux, l'avenir de l'assistance technique ou encore l'efficacité de l'aide. Certaines, le lecteur s'en apercevra, portent la marque des circonstances particulières dans lesquelles elles ont été écrites ; toutes gardent une véritable actualité et présentent d'une manière accessible mais complète les faits et les problématiques en jeu.

Ce recueil, destiné à une large diffusion au sein et en dehors du ministère des Affaires étrangères, permettra, je l'espère, de rapprocher le lecteur des grands enjeux de la solidarité internationale.

Par ailleurs, les Notes du jeudi continuent de paraître chaque semaine sur le site intranet du ministère des Affaires étrangères (<http://www.mae.diplomatie.gouv.fr/diplonet/coop/>).

Philippe ETIENNE
Directeur général de la Coopération
internationale et du Développement



1 L'aide publique au développement de la France

La politique d'évaluation de la DgCiD (17 juin 2004).	7
Évolution récente de l'APD de la France, analyse par bénéficiaire et par secteur (8 juillet 2004).	11
Stratégie d'influence au sein des organisations internationales (22 juillet 2004).	15
L'assistance technique en mutation: quelques observations (21 octobre 2004).	23
Les enseignements des évaluations de l'aide française au Niger, en Guinée et au Tchad (28 octobre 2004).	29
Apports et limites des études prospectives sur l'Afrique (18 novembre 2004).	37
Capitalisation d'évaluations d'actions de coopération pour la recherchescientifique (6 janvier 2005).	45
Chiffres définitifs de l'APD française en 2003, Estimations pour 2004 et prévisions pour 2005.	53

2 L'aide bilatérale dans tous ses états : quelques exemples étrangers

L'Allemagne (10 juin 2004).	63
La Norvège (1 ^{er} juillet 2004).	71
L'aide publique au développement des 10 nouveaux États membres de l'UE (4 octobre 2004).	75
Les nouveaux habits de l'aide publique au développement des États-Unis d'Amérique (15 octobre 2004).	83
L'Espagne (25 novembre 2004).	89
L'Italie (17 mars 2005).	95
Le japon (25 mars 2005).	101

3 Perspectives européennes

L'aide publique au développement de la Communauté Européenne (15 juillet 2004).	107
Le «FED» vu par la coopération française (5 novembre 2004).	117
Les jumelages institutionnels, leviers d'influence dans les programmes communautaires d'aide extérieure (3 février 2005).	125

4 Les grands enjeux de l'aide

Le rôle des fondations dans la coopération internationale (24 juin 2004).	133
Le financement du développement (2 septembre 2004).	139
Le «post-consensus de Washington» (9 septembre 2004).	145
Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) (16 septembre 2004).	151
Le «post-consensus de Washington» (suite) (7 octobre 2004).	157
Des OMD aux BPM (2 décembre 2004).	161
Les Biens Publics Mondiaux (BPM) (16 décembre 2004)	167
L'efficacité de l'aide (1): notions générales (10 février 2005).	173
L'efficacité de l'aide (2) : les impasses de l'approche macroéconomique et de la notion de sélectivité (17 février 2005).	179
L'efficacité de l'aide (3) : harmonisation, alignement, et propriété (24 février 2005).	187
L'efficacité de l'aide (4) : l'APD catalyseur d'apprentissage collectif (3 mars 2005).	195
Le rapport Sachs : Analyse et position française (10 mars 2005).	201

La politique d'évaluation à la DgCiD (17 juin 2004)

1. Principe général

La DgCiD a généralisé la démarche d'évaluation. Tous les projets de développement financés par le Fonds de Solidarité prioritaire, dans la ZSP, font désormais l'objet d'une évaluation à mi-parcours et d'une évaluation finale externe (le coût de ces évaluations sont prévues au budget de chaque projet). Les conclusions de ces exercices sont prises en compte dans la définition des nouveaux projets et lors des comités d'examen des projets placés sous la présidence du Directeur Général.

Le questionnaire annuel de l'Inspection générale des affaires étrangères permet aussi de disposer d'un bilan régulier de l'ensemble des actions conduites par les services de coopération et d'action culturelle.

Les Directions de la DgCiD et les ambassades peuvent conduire des évaluations ad hoc, soit sous leur propre direction, soit sous la direction du Bureau de l'évaluation (cf «programme d'évaluations»). La réalisation de ces études est confiée, aussi systématiquement que possible, à des experts extérieurs au Ministère des Affaires étrangères.

2. Le rôle du bureau de l'évaluation

2.1 Réaliser un programme d'évaluations

Le programme d'évaluation est établi en liaison avec les postes et les services. Ce programme, décidé par le Comité des Évaluations présidé par le Directeur général de la Coopération internationale et du Développement, fournit le cadre de travail du bureau de l'évaluation. Dans ce cadre, une quinzaine d'évaluation d'envergure sont réalisées chaque année (évaluation-pays, évaluation sectorielle, évaluation d'un instrument). Le budget annuel alloué aux évaluations est de l'ordre de 500 à 700 k€.

Chaque évaluation est confiée à un agent du bureau qui, assisté de l'un de ses collègues, en assure la conduite en étroite liaison avec le comité de pilotage. Ce dernier, qui rassemble les fonctionnaires et les personnalités extérieures compétentes sur le sujet, est chargé de : l'élaboration des termes de référence, la sélection, après mise en concurrence, des experts extérieurs et indépendants, du suivi de l'évaluation, de la validation du rapport, et de la communication des conclusions et des recommandations. Notre conception de l'évaluation est davantage basée sur la fonction d'apprentissage que sur celle de contrôle. L'apprentissage se fait notamment dans le cadre des comités de pilotage. Les résultats de l'évaluation font généralement l'objet d'une appropriation par les services et les SCAC.

2.2 Développer la culture de l'évaluation

2.2.1 Au sein du ministère des Affaires étrangères

Le bureau de l'évaluation participe à des travaux internes à la DgCiD visant à diffuser la pratique et la culture de l'évaluation.

- **L'appui méthodologique** : le bureau de l'évaluation peut être amené à aider les services et les postes à conduire des évaluations en leur donnant des conseils sur : les méthodes de l'évaluation, la rédaction des termes de référence, le choix de l'expertise, la validité et la solidité de dispositifs d'évaluation rétrospective.
- **Le comité d'examen du Fonds de solidarité prioritaire** : le bureau participe aux comités d'examen des projets financés par le Fonds de solidarité prioritaire, qui est l'instrument d'aide publique au développement du ministère des Affaires étrangères. L'objectif de cette participation est double : intégrer les recommandations des évaluations antérieures et veiller à la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation dans chaque projet.
- **Le secrétariat du comité inter-services** de suivi des projets du Fonds de solidarité prioritaire.
- **Le suivi des manifestations culturelles** : mise en place d'un outil informatique appelé ACTA.
- **La réflexion sur les indicateurs.**
- **La formation à l'évaluation** : les agents du bureau sont appelés à intervenir lors des formations organisées par la Direction des ressources humaines.
- **La communication sur l'évaluation** : la communication des travaux d'évaluation est essentielle pour que les recommandations formulées par les évaluateurs soient prises en compte. A terme, le bureau construira une base de données rassemblant les fiches-résumés de tous les rapports d'évaluation produits par la DgCiD.

2.2.2 A l'extérieur du ministère des Affaires étrangères

Le bureau de l'évaluation participe également à des travaux à l'extérieur du ministère des Affaires étrangères. Ils visent à favoriser le développement et la convergence, à l'échelle nationale et internationale, de la pratique et de la culture de l'évaluation :

- **Dans un cadre français** : participation aux travaux du Groupe de travail Évaluation du Comité interministériel pour la Coopération internationale et le développement (CICID) et à ceux de la Société française d'évaluation (SFE), contribution aux comités de pilotage des évaluations du F3E¹ (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations). Évaluations conjointes avec le Trésor et l'AFD.
- **Dans un cadre européen** : participation aux réunions des responsables de l'évaluation de l'Union européenne, et au projet d'évaluation européenne sur les 3C (coordination, complémentarité, cohérence dans l'aide au développement de l'Union Européenne).

¹ Structure qui a pour vocation d'aider les ONG à faire des évaluations et qui reçoit des financements du MAE

- **Dans le cadre des pays de l'OCDE** : participation au groupe de travail "évaluation de l'aide" du Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement économique.
- **Dans un cadre international** : participation aux évaluations conjointes sur les activités de développement du PAM, et sur l'aide budgétaire générale (GBS).

2.3 Participer au débat stratégique

La diffusion ces dernières années d'une culture de l'évaluation au sein du Département, permet aujourd'hui de dépasser le stade de l'évaluation de projet pour venir en appui à la réflexion stratégique.

- **Mettre l'accent sur l'amélioration des politiques publiques** : les évaluations réalisées ont pu servir de base à l'amélioration de nos politiques : les recommandations des récentes évaluations-pays (Guinée, Tchad...) ont été prises en compte dès la programmation suivante (recentrage sur certains domaines d'intervention, mise en œuvre plus rigoureuse des projets...). Les évaluations d'instruments (aide à la production cinématographique, missions Stendhal...) ont visé à une amélioration de ceux-ci.
- **Favoriser le développement du partenariat** : Plusieurs évaluations se déroulent sur un mode partenarial, avec les organismes ou pays bénéficiaires. La mise en place d'un nouveau projet FSP mobilisateur sur le renforcement des capacités des pays de la ZSP en matière d'évaluation devrait inciter ces pays à développer eux-mêmes ce type d'instrument, afin de pouvoir évaluer leur propre politique.
- **Un champ d'intervention plus stratégique** : les nouvelles orientations du programme d'évaluation ont pour but de se rapprocher des réflexions stratégiques actuelles ou porter sur les enjeux plus politiques : développement durable, sorties de crise, coopération audiovisuelle régionale, coopération pour le français, évaluations-pays Afghanistan et Sénégal...

Les évaluations menées avec le Trésor et l'AFD favorisent un rapprochement de nos stratégies.

La participation aux évaluations internationales permettent d'être présent dans les débats stratégiques actuels (3C, aide budgétaire...).

Évolution récente de l'APD de la France et analyse par bénéficiaire et par secteur

1. Premières estimations de l'APD pour 2003

L'OCDE a publié, à l'occasion de la réunion des ministres du développement (High Level Meeting) du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, qui s'est tenue les 15 et 16 avril 2004, les montants d'aide publique au développement (APD) pour 2003.

Il convient de rappeler que ces chiffres demeurent provisoires ; les données définitives, en cours d'élaboration par les États membres, seront publiées par l'OCDE en décembre 2004.

Néanmoins, ces données préliminaires appellent les premières analyses suivantes :

1.1 Une augmentation modeste de l'APD en 2003

D'après les données préliminaires, l'APD des 22 pays membres du CAD de l'OCDE atteint **68,5 milliards de dollars en 2003**. Les pays du CAD ont ainsi accru leur APD de **3,9 %** en termes réels entre 2002 et 2003, après une hausse de 7 % en termes réels entre 2001 et 2002.

Le **taux d'effort** mesuré par le ratio APD/RNB s'établit à **0,25 % en 2003** contre 0,23 % en 2002 et 0,22 % en 2001.

Trois raisons principales expliquent l'augmentation de 2,3 milliards de \$ de l'APD en termes réels en 2003 : une croissance de dons bilatéraux en général (2 milliards de \$), le début de l'aide à la reconstruction de l'Iraq (2 milliards de \$) et, en contrepartie, une baisse cyclique des contributions aux fonds concessionnels multilatéraux (-1,2 milliards de \$) ainsi qu'une petite diminution dans les prêts nets (-0,5 milliards de \$).

1.2 Position de la France

L'APD de la **France** s'élève à **7,3 milliards de dollars en 2003**, soit une augmentation de 9,9% en termes réels par rapport à 2002, ce qui porte le ratio APD/RNB à **0,41%** (contre 0,38 % en 2002). En volume, la France se situe en **3^{ème} position** parmi les donateurs du CAD, derrière le Japon et les États-Unis, pays qu'elle devance nettement en terme de taux d'effort (0,41% pour la France contre 0,14% pour les États-Unis et 0,20% pour le Japon).

1.3 Situation des principaux partenaires du CAD

Sur les 22 pays membres du CAD, douze ont fait état d'un accroissement de leur APD en termes réels pour 2003. Les pays ayant notifié les plus fortes croissance de l'APD en 2003 sont la Belgique (+ 43,2 %), la Suisse (+19,5 %) et les États-Unis (+16,9%). A l'inverse, plusieurs pays enregistrent un net recul des montants de l'APD en 2003 en termes réels : le Portugal (- 24,8 %), l'Autriche (-20,7 %), l'Italie (-16,7 %), la Suède (-14,1 %)...

Seuls cinq pays atteignent l'objectif de 0,7 % du RNB préconisé par les Nations Unies. Il s'agit, comme en 2002, du Danemark, du Luxembourg, des Pays-bas, de la Norvège et de la Suède.

Les **États-Unis** demeurent le **premier contributeur** d'APD en volume au monde. Les montants de l'APD américaine en 2003 se sont accrus de **16,9 %** en 2003 en termes réels, la portant à 15,8 milliards de \$. Cependant, ce pays reste en **dernière position** en terme de **taux d'effort** avec un ratio APD/RNB de 0,14 % en 2003 (contre 0,12% en 2002).

Le **Japon** reste, comme en 2001 et 2002, le **second contributeur en volume** : l'APD japonaise a pour sa part fléchi de 8,9 % en termes réels pour s'établir à 8,9 milliards de \$ soit 0,20 % du RNB. Si les versements bruts sont restés relativement stables, les remboursements au titre des prêts APD ont augmenté de manière significative.

En ce qui concerne l'**Union Européenne**, l'APD des États membres s'est accrue de 2,2 % en termes réels en 2003, représentant 0,35 % de leur RNB collectif. Rappelons que les membres de l'UE se sont engagés, avant la conférence de Monterrey, à porter leur APD globale à 0,39 % du RNB pour 2006 et à titre individuel, à un minimum de 0,33 % (en 2003 neufs pays membres atteignent cet objectif minimal).

En 2003, l'**Allemagne** se situe, avec un montant d'APD de 6,7 milliards de \$, en **4^{ème} position en volume** tandis que le **Royaume-Uni** occupe la **5^{ème} place** avec un montant d'APD de 6,16 milliards de \$. Il convient de souligner que **la France dépasse ces deux donateurs** aussi bien par ses contributions en volume qu'en terme de taux d'effort (0,41 % pour la France contre 0,28% pour l'Allemagne et 0,34 % pour le Royaume-Uni).

2. Analyse de l'APD française par bénéficiaire et par secteur

2.1 Analyse par bénéficiaire

Les dernières données d'APD définitives et détaillées sont relatives à l'année 2002 : elles comportent une décomposition par pays bénéficiaire.

L'**Afrique** constitue la priorité géographique de l'aide française. En 2002, 72 % de l'APD bilatérale y était consacrée, dont 60 % pour l'Afrique sub-saharienne et 12% pour l'Afrique du Nord. L'action française en Afrique s'inscrit dans le cadre des liens privilégiés qu'entretient la France avec de nombreux pays africains. Ainsi, au sein du continent africain, l'aide est concentrée dans les pays de la Zone franc et en Afrique du Nord.

Comme l'illustre le tableau joint en annexe («Liste des premiers bénéficiaires de l'APD française»), parmi les vingt premiers pays bénéficiaires de l'aide française, quinze sont situés en Afrique (dont 4 en Afrique du Nord et 11 en Afrique sub-saharienne). Les autres sont des états d'Asie (Vietnam et Chine), d'Europe (Serbie-Monténégro) et du Proche-Orient (Liban).

2.2 Analyse par secteur

Le CAD de l'OCDE demande à tous les États membres de notifier leurs apports de ressources d'APD et de renseigner une base de données sur les projets. Cette base de données, le «Système de Notification des Pays Créanciers» (SNPC), est devenue la référence internationale en matière de suivi des répartitions géographique et sectorielle de l'aide. Elle est désormais largement utilisée car les taux de couverture (ratios entre les engagements notifiés dans le SNPC et les engagements déclarés au CAD) sont élevés (84 % en 2002 pour la France). La France a défini six secteurs prioritaires d'intervention en matière d'APD : l'éducation ; l'agriculture et la sécurité alimentaire ; les infrastructures en Afrique sub-saharienne; l'eau et l'assainissement ; la santé et la lutte contre le Sida ; la protection de l'environnement. A partir de cette base de données SNPC, la part des engagements destinés à ces six secteurs a été calculée pour chacun des 20 premiers bénéficiaires de l'APD française (cf. tableau en annexe)/.

Annexe 1 : l'Aide Publique au Développement Nette en 2003.

Données préliminaires.

	2003		2002	
	APD Millions de \$	APD/RNB %	APD Millions de \$	APD/RNB %
Allemagne	6 694	0,28	5 324	0,27
Australie	1 237	0,25	989	0,26
Autriche	503	0,20	520	0,26
Belgique	1 887	0,61	1 072	0,43
Canada	2 209	0,26	2 006	0,28
Danemark	1 747	0,84	1 643	0,96
Espagne	2 030	0,25	1 712	0,26
États-Unis	15 791	0,14	13 290	0,13
Finlande	556	0,34	462	0,35
France	7 337	0,41	5 486	0,38
Grèce	356	0,21	276	0,21
Irlande	510	0,41	398	0,40
Italie	2 393	0,16	2 332	0,20
Japon	8 911	0,20	9 283	0,23
Luxembourg	189	0,80	147	0,77
Norvège	2 043	0,92	1 696	0,89
Nouvelle-Zélande	169	0,23	122	0,22
Pays-Bas	4 059	0,81	3 338	0,81
Portugal	298	0,21	323	0,27
Royaume-Uni	6 166	0,34	4 924	0,31
Suède	2 100	0,70	1 991	0,83
Suisse	1 297	0,38	939	0,32
Total du CAD	68 483	0,25	58 274	0,23
Performance moyenne des pays du CAD		0,41		0,41
<i>Pour mémoire</i>				
CE	8 147		6 561	
Pays membres de l'UE	36 825	0,35	29 949	0,35
Pays du G7	49 501	0,21	42 646	0,20

Source OCDE

Annexe 2 : 20 premières bénéficiaires de l'APD Française.

Rang	Pays	APD reçue (moyenne des versements nets 2000, 2001 et 2002 en millions \$)
1	Côte d'Ivoire	266,0
2	Égypte	181,1
3	Maroc	158,3
4	Mozambique	154,3
5	Sénégal	118,0
6	Tunisie	92,3
7	Cameroun	88,2
8	Mali	74,2
9	Algérie	70,1
10	Vietnam	64,2
11	Burkina Faso	60,0
12	Chine	55,3
13	Bénin	52,4
14	Serbie & Monténégro	45,4
15	Madagascar	44,8
16	Niger	37,6
17	Tchad	33,0
18	Indonésie	30,9
19	Liban	30,5
20	Djibouti	22,9

Ce tableau ne comprend pas les TOM : Mayotte serait en sixième position et Wallis et Futuna en quinzième position

Stratégie d'influence au sein des organisations internationales

Les organisations internationales jouent un rôle sans cesse plus important, dans la définition des stratégies d'aide au développement comme dans le suivi de la réalisation des objectifs retenus par la communauté internationale. Ceci a conduit la DgCiD à élaborer le cadre d'une stratégie d'influence, de façon à disposer de relais au sein de ces instances. A ce stade, cette stratégie passe par deux «vecteurs», l'un humain, l'autre financier.

1. Le «Placement» des hommes

La France essaie de favoriser la présence de ses ressortissants au sein des différentes organisations du système multilatéral.

Plusieurs «outils» sont utilisés :

- La «**surveillance active**» du nombre de français présents dans les différentes organisations et de leur «positionnement» (cf. rapport annuel de l'administrateur français au Fonds Monétaire International et à la Banque Mondiale ; action de la Mission des Fonctionnaires Internationaux).
- Le **financement d'experts juniors et seniors** : «secondes», experts nationaux détachés et volontaires internationaux (y compris Volontaires des Nations Unies). Ainsi, fin 2003 la DgCiD finançait 42 postes dans des organisations multilatérales (voir répartition en annexe).

1.1 Le programme « jeunes experts »

Depuis de nombreuses années, le Ministère des Affaires étrangères poursuit une **politique de placement de «jeunes experts associés»** (fréquemment dénommés «cadres associés», «junior professional officers», «JPO») au sein d'organismes multilatéraux essentiellement onusiens mais aussi, et plus récemment, auprès des délégations de la Commission Européenne (jeunes experts en délégations).

Ces organisations internationales proposent à de jeunes diplômés qui disposent déjà d'une expérience professionnelle, la possibilité de développer leur expérience internationale pendant deux ans. A l'issue de cette période, certains peuvent être recrutés par ces organisations. Le Département assure le **financement de ces postes pendant la durée du contrat**.

Les **postes offerts** sont **très variés** et comportent des activités à caractère technique ou administratif. Situés en principe sur le terrain dans les pays en développement, ils peuvent, à titre exceptionnel, se trouver au siège de certaines organisations. L'expert associé a souvent à travailler très concrètement dans le cadre de projet(s) ou programme(s) de l'organisation.

Divers profils sont recherchés en fonction de l'organisation utilisatrice. Il s'agit de juristes, d'économistes, d'agro-économistes, d'experts en développement mais aussi d'urbanistes, de nutritionnistes, de spécialistes en environnement...

Le niveau universitaire moyen constaté est de Bac +5. Un quart des "JPO" en poste possède un diplôme supérieur étranger. Tous sont parfaitement bilingues.

Ce programme répond à **trois objectifs** :

- **promouvoir l'expertise française** dans les institutions internationales, au-delà des postes limités par quotas et favoriser l'embauche de personnel français compétent avec un souci de renouvellement régulier des effectifs ;
- **faciliter la coordination opérationnelle** des activités bi et multilatérales réalisées et accroître l'efficacité des interventions au bénéfice des pays en développement ;
- **favoriser la prise en compte des conceptions et idées françaises** sur des thèmes, des problématiques ou dans des domaines que nous estimons prioritaires, et à terme, promouvoir le recours aux opérateurs français.

1.2 La répartition des postes

La **gestion** de cet instrument est **partagée** au sein du Ministère des Affaires étrangères entre la **DGCID** (SME/SCE) avec un budget de 5,2 M€ en 2003 et de 5,4 M€ en 2004 (ce qui correspond respectivement à 72 et 80 postes environ), et la **Direction des Nations Unies et des organisations internationales** (Mission des fonctionnaires internationaux NUOI/FI) avec un budget de 2,53 M€ en 2003, soit 25 postes. La situation au 31 décembre 2003 était la suivante :

- *gestion par le bureau des stratégies de coopération :*

. Programme des N.U. pour le Développement (PNUD) :	16
. Délégations de l'Union européenne	15
. Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA/FAO) :	7
. Bureau International du Travail (BIT) :	5
. Programme Alimentaire Mondial (PAM) :	5
. Organisation Mondiale de la Santé (OMS) :	4
. Fonds des N.U. pour la Population (FNUAP) :	3
. Centre de Commerce International (CCI) :	3
. Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) :	2
. Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ODC) :	2
. Conférence sur le Commerce et le Développement (CNUCED) :	1
. Groupement des Centres de Recherche Agricole Internationaux (GCRAI) :	1
. Organisation Maritime Internationale (OMI) :	1
. Organisation Panaméricaine de la Santé (OPS) :	1
. Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH) :	1
. Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) :	1
. Organisation pour l'Éducation, la Science et la Culture (UNESCO) :	1
. Fonds de Développement des Nations Unies pour les Femmes (UNIFEM) :	1
. Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (UNITAR) :	1
. Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) :	1

- *gestion par la Mission des fonctionnaires internationaux :*

. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) :	8
. Fonds International de Secours à l'Enfance (UNICEF/FISE) :	6

. Département des Affaires Économiques et Sociales des N.U. :	4
. Office des N.U. pour les Réfugiés de Palestine (OSTNU/UNRWA) :	2
. Centre pour la Prévention Internationale du Crime (CPIC) :	1
. Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH) :	1
. Bureau de Coordination de l'Aide humanitaire (BCAH) :	1
. Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) :	1
. Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) :	1

1.3 Modalités de gestion

La procédure de sélection par organisme est effectuée conjointement par les services gestionnaires à partir des propositions faites par les représentations permanentes et éventuellement les postes diplomatiques qui ont reçu les demandes exprimées par les organisations internationales et celles reçues, indépendamment, en cours d'année. Exceptionnellement la sélection des postes financés auprès de l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture et du Programme Alimentaire Mondial fait également l'objet d'un examen en Comité Interministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation courant janvier.

Le service de la coordination géographique compétent, la représentation permanente auprès de l'organisation considérée, le poste et le service sectoriel éventuellement concerné, sont consultés sur l'opportunité de pourvoir le poste selon le profil spécifié dans la demande.

Dès qu'un accord est pris pour financer un certain nombre de postes de jeunes experts auprès de diverses organisations, celles-ci sont informées via nos représentations permanentes.

Une recherche de candidats répondant aux critères fixés par le programme et par le descriptif de poste est engagée prioritairement à partir des candidatures reçues spontanément et si nécessaire, avec les services sectoriels concernés (sous-directions de la DgCiD ou autres ministères).

Environ 3 candidatures pour chacun des postes répondant aux profils demandés sont présentées à l'organisation (administration centrale) qui opère le choix final selon ses propres procédures et en informe le Département. Dès lors, et en fonction de l'estimation des coûts présentée par l'organisation, le service gestionnaire délègue les crédits correspondants. Le jeune expert signe un contrat avec l'organisation qui le recrute. Le service gestionnaire informe le poste.

2. Les financements

Au-delà des contributions obligatoires versées par la Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales au système des Nations Unies ou de la participation au capital des Banques ou institutions du développement (notamment FMI et BM), la France verse également des **contributions volontaires** à différentes institutions onusiennes.

Elle met également en place des «**fonds fiduciaires**» auprès de certaines banques ou institutions. Les fonds fiduciaires sont un moyen pratique de travailler avec les organisations internationales et sont largement utilisés par différents services de la DgCiD : DCT/E pour des actions conduites dans le domaine du développement rural principalement (montant annuel voisin de 1,2 M€), DCT/I pour des interventions dans le domaine administratif (environ 0,45 M€/an), SME/SCE1 pour des interventions plus générales mais centrées sur l'utilisation de l'expertise à court terme (2 984 800€, 1 863 550 € et 1 547 000 € programmés respectivement en 2002, 2003 et 2004).

2.1 Présentation générale

Il s'agit de fonds, versés sous forme de contributions volontaires à des organisations multilatérales (onusiennes et banques de développement en particulier) et permettant de soutenir l'activité de cette organisation dans un domaine précis ou pour une opération prédéfinie décidée conjointement et mise en œuvre par l'organisme bénéficiaire. Ces «fonds d'affectation spéciale» servent principalement à financer de l'expertise (court, moyen ou long terme) et ils sont gérés selon les règles en vigueur dans l'organisme international.

Sauf à l'OMC, l'ensemble de nos fonds fiduciaires sont des aides liées : de 90 % à la BERD à 75 % dans les fonds onusiens et auprès des autres banques. La partie déliée doit être utilisée en faveur de consultants locaux ou régionaux.

Ces fonds sont ré-abondés en fonction du rythme de consommation constaté et des disponibilités budgétaires.

Deux grandes catégories de bénéficiaires peuvent être distinguées : les banques multilatérales ou régionales de développement d'une part (environ le tiers des crédits fonds fiduciaire mis en œuvre par la DgCiD) et les organismes onusiens spécialisés. On notera que la direction du Trésor dispose également de fonds fiduciaires essentiellement auprès des grandes banques de développement : Banque mondiale et banques régionales.

2.2 Objectifs poursuivis par la France

Les objectifs généraux visés par ces fonds fiduciaires sont de :

- favoriser la cohérence des interventions bi et multilatérales (surtout dans les pays de la ZSP) et faciliter, le plus en amont possible et au niveau de la définition des stratégies ou des projets, la coordination opérationnelle au bénéfice des pays en développement ou en transition concernés,
- promouvoir l'influence (approches, savoir-faire) française dans les programmes multilatéraux en particulier hors ZSP où nos financements bilatéraux sont réduits,
- promouvoir l'expertise française publique et privée et lui donnant accès, par le biais de ces contributions liées, aux financements multilatéraux,
- apporter enfin un soutien à certaines organisations en contribuant au financement de leurs activités d'expertise.

2.3 Les différents fonds fiduciaires

Ces fonds sont attribués à des organisations en fonction de l'intérêt (politique et économique) que l'institution représente pour le département et de l'efficacité dont elle fait preuve.

- Fonds auprès des banques de développement :

- Banque mondiale : ce compte permet de co-financer de l'expertise de courte ou moyenne durée au bénéfice des pays clients de la Banque. Tous les secteurs sont concernés.

Ce même principe est appliqué pour la rémunération de 6 agents français affectés à la Banque en 2003 : 2 dans le secteur hydraulique, 1 dans le secteur du développement rural et des organisations paysannes, 1 dans le secteur éducation, 1 dans le secteur des infrastructures et 1 dans le secteur post-conflit.

- Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (BERD) : ce fonds fiduciaire est destiné au financement d'opérations de coopération technique (expertise de courte et moyenne durées, honoraires et frais connexes) au bénéfice des pays de l'Est (hors ex-CEI).

Les secteurs concernés sont les restructurations industrielles, les privatisations, le secteur financier, l'environnement, les infrastructures, essentiellement pour des études d'identification et d'évaluation de projets, pour des programmes de formation ou des bourses.

Peuvent bénéficier de ce fonds des consultants individuels, des institutions spécialisées, des sociétés et bureaux d'études.

- Banque interaméricaine de développement (BID) : ce fonds permet le financement complet d'expertise de court et moyen terme dans les secteurs des ressources humaines (éducation et santé), de la coopération institutionnelle et de la culture (patrimoine).

Il peut être utilisé pour des études d'identification et d'évaluation de projets, des actions de formation, des séminaires...

Peuvent bénéficier de ce fonds des consultants individuels, des institutions spécialisées, des sociétés et bureaux d'études.

- Fonds auprès des institutions onusiennes :

- FAO et PAM : plusieurs fonds ont été mis en place et visent essentiellement à faciliter la coordination opérationnelle avec ces agences.

- PNUD : le fonds fiduciaire permet une utilisation plus souple de l'expertise de courte durée, que ce soit en matière d'identification de projets, d'évaluation, d'expertise et de conseils, de coordination des aides, de formation, d'études...

L'ensemble des secteurs de la compétence de la DgCiD est concerné et le fonds s'applique à tous les pays en développement et en transition.

- OMS : ce fonds permet la prise en charge intégrale d'une expertise à court ou moyen terme liée aux épidémies.

- BIT : il permet la prise en charge intégrale d'une expertise à court ou moyen terme et couvre l'ensemble de la zone de solidarité prioritaire ainsi qu'une dizaine d'autres pays, soit PMA soit en transition.

- CNUCED : il permet la réalisation d'actions de formation s'intégrant dans un programme multi-agences et souvent multi-donateurs.

- UNESCO. Deux fonds ont été créés auprès de l'UNESCO :

- un fonds destiné au suivi du Forum Mondial sur l'Éducation servant à financer des activités d'expertise de courte ou moyenne durée, la mise à disposition d'experts français de longue durée dans le domaine de l'éducation de base et l'organisation de séminaires et ateliers.

- un fonds destiné à la mise en valeur du patrimoine monumental urbain et naturel mondial servant à financer des activités d'expertise de courte ou moyenne durée, la mise à disposition d'experts français de longue durée, l'appui à des études ou actions d'assistance technique, l'organisation de sessions de formation de courte durée ainsi que des séminaires techniques.

- CEPALC : ce fonds sert à financer de l'expertise de courte et moyenne durée, l'organisation de séminaires et ateliers et la réalisation d'évaluations et d'actions de formation de courte durée.

- Auprès d'autres institutions :

- FMI : ce fonds permet de co-financer des activités avec l'Institut de formation du Fonds monétaire international, essentiellement destinées aux pays africains.

- OMC : ce fonds a été créé afin de contribuer au financement des activités d'assistance technique de l'OMC.

2.4 L'articulation avec les autres fonds français (MINEFI, MINAGRI, Environnement)

Les fonds fiduciaires alimentés par la DgCiD ne sont pas exclusifs et de nombreux ministères techniques disposent de ce type d'instrument d'intervention (Finances, Agriculture, Environnement, Affaires sociales, Éducation...).

Ces fonds peuvent se compléter en terme d'outils techniques. Ainsi en ce qui concerne la Banque mondiale et très schématiquement les «prestations intellectuelles», elles sont couvertes par le MAE, alors que l'ingénierie des projets est imputée sur le fonds alimenté par le ministère de l'Économie et des Finances.

De même en ce qui concerne les zones géographiques couvertes. Ainsi à la BERD, les interventions dans les Pays d'Europe Centrale et Orientale sont imputées sur le «fonds MAE». Celles pour la Communauté des États Indépendants sur le «fonds MINEFI».

L'articulation avec les fonds des ministères techniques est essentiellement une répartition sectorielle.

Conclusion

Ces organisations multilatérales nous appartiennent, au moins en partie. Nous avons donc un intérêt tout particulier à en suivre, en orienter et si nécessaire en infléchir ou critiquer les actions et interventions.

Pour cela, la connaissance du terrain par les postes et le suivi qu'ils peuvent exercer sur l'action de ces différents organismes sont irremplaçables. Il faut donc faire remonter l'information et les appréciations portées sur cette action et la façon dont elle est conduite (avec ou sans concertation) vers le Département.

Les postes peuvent également être mobilisés ou se mobiliser pour suivre ou initier des opérations bi-multi par :

- La mise en place d'un fonds fiduciaire ou d'un co-financement ou d'un expert auprès d'une organisation ;
- L'identification localement de projets, programmes ou opérations bi-multi que nous pouvons soutenir.

Enfin, un des enjeux majeurs dans les débats internationaux actuels, notamment mais pas

exclusivement dans le cadre de l'initiative PPTE et du NEPAD, concerne l'harmonisation des pratiques, instruments et procédures de l'aide internationale entre les différents bailleurs bi comme multilatéraux. A ce titre et là encore, les postes sont les mieux placés pour proposer des pistes d'améliorations possibles.

ANNEXE

Répartition des postes financés par la DgCiD au sein des organisations multilatérales

- *Au titre de SME :*

- 13 Volontaires Internationaux :

- 9 auprès de la Commission Européenne,
- 2 au Bureau International du Travail,
- 1 à l'Institut pour l'unification du droit privé (UNIDROIT),
- 1 au Centre International pour la préservation et la conservation des biens culturels (ICCROM).

- 4 chargés de mission :

- 1 à la Banque Mondiale,
- 1 à la Commission Économique et Sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP),
- 2 au secrétariat des Biens Publics Mondiaux.

- *Au titre de DCT :*

- 23 chargés de mission :

- 4 à la Banque Mondiale,
- 1 au BIT,
- 2 à l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile,
- 1 à l'Organisation Internationale contre la Drogue et le Crime (UNODC),
- 1 à l'OCDE,
- 1 à l'OMS,
- 1 à l'ONUSIDA,
- 1 au PNUD,
- 1 au Bureau du Haut Représentant pour la Bosnie-Herzgovine,
- 1 à l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN),
- 2 à l'Union Africaine,
- 1 au Bureau pour les services d'appui au projet (UNOPS),
- 1 à la Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC),
- 2 auprès de la Commission Européenne
- 1 à l'Institut Européen d'Administration
- 1 Volontaire International au PNUD

- *Au titre d'ATC :*

- 1 à l'AIF
- 1 à la Commission Économique pour l'Afrique (CEA).

- Dans le cadre de DSUR : 1 chargé de mission au Centre International pour la préservation et la conservation des biens culturels (ICCROM).

L'assistance technique en mutation : quelques observations

La France a une longue histoire de mise à disposition de personnels auprès de ses partenaires dans le cadre de sa politique de coopération. Mais cette continuité apparente cache une évolution profonde du dispositif d'assistance technique, en particulier au cours de la dernière décennie.

La réduction à la fois massive et régulière des effectifs de l'assistance technique ne s'est pas accompagnée d'un repli sur ses territoires traditionnels, mais au contraire d'un redéploiement rapide en dehors de ceux-ci et d'un accroissement mesurable de la diversité géographique et fonctionnelle des postes.

Une description à la fois complète et détaillée des causes de ces mutations excéderait de beaucoup les limites de la rédaction de cette note. De même était impossible ici une analyse fine de l'évolution des profils de postes qui aurait été riche en enseignements (par exemple concernant la problématique de l'abandon de la logique de substitution au profit du renforcement des capacités, le développement de nouveaux domaines d'expertise, etc). Il ne s'agit donc pas ici d'épuiser un sujet immense mais simplement de rendre sensible l'évolution du dispositif à travers quelques observations et quelques exemples.

1. Réduction à la fois massive et régulière des effectifs

Le nombre d'assistants techniques employés est passé d'environ 23 000 en 1980 à 1916 au 1^{er} janvier 2004, soit une division par douze des effectifs, ou encore une réduction de 92%. Cette diminution des effectifs ne se caractérise pas seulement par son ampleur, mais aussi par sa grande régularité tout au long de la période y compris la plus récente. Entre 1990 et 2004, chaque année a vu les effectifs de l'assistance technique diminuer de 11,7% en moyenne algébrique. Quelques ralentissements (-6,2% en 1991 et -8% en 1998) sont compensés par quelques accélérations (-14,5% en 1995 et 2002). La seule exception est constituée par l'année 2002-2003 qui a vu les effectifs se stabiliser (légère baisse de 0,8%) avant que la décrue reprenne (-8,4% en 2003-2004).

2. Redéploiement rapide de l'assistance technique en dehors de ses territoires traditionnels

Si l'on partage le monde en fonction de l'appartenance à l'ancien «champ», et que l'on restreint l'observation à la période 1990-2004, on constate que la division par presque cinq des effectifs globaux (qui passent de 9074 à 1916) dissimule en fait deux phénomènes fort distincts. D'une part une division par six des effectifs dans les pays du champ (passage de 6771 postes à 1157) ; d'autre part une division par trois des effectifs dans le reste du monde (passage de 2303 postes à 759). De ce fait, même si l'assistance technique des pays hors champ diminue en volume, cette diminution s'accompagne d'une augmentation très significative de sa part dans l'ensemble du dispositif : il y avait trois assistants techniques dans le champ pour un seul en dehors en 1990, en 2004 ce rapport n'est plus que de 1,5.

Non seulement ce contraste continue de se manifester dans la période la plus récente, mais il s'accroît. En reprenant la même distinction champ / hors champ, on observe même au cours de la période 2002-2004 une divergence complète des tendances: la diminution globale de 9,1% des effectifs recouvre en fait une chute de 20,7% dans les pays du champ et une hausse de 17,1% dans les autres pays. La part de l'assistance technique hors champ passe en seulement deux ans de 31% à 40%

de l'ensemble. Si ces évolutions devaient à l'avenir se poursuivre au même rythme, il suffirait de deux années supplémentaires pour amener à quasi-parité les effectifs d'assistance technique dans les deux groupes, et leurs parts actuelles dans la population totale seraient inversées dès 2008.

Ce phénomène traduit bien sûr pour une part un redéploiement de la coopération technique en dehors du champ au bénéfice des autres pays de la ZSP, mais il ne s'y réduit pas, tant s'en faut : l'assistance technique se redéploie également en dehors de la ZSP. En effet les résultats sont similaires si l'on effectue les mêmes calculs que précédemment, cette fois-ci selon l'appartenance à la ZSP. Au cours de la période 2002-2004, les effectifs de l'assistance technique employée dans la ZSP se sont réduits de 14,5% pendant que ceux de l'assistance technique hors ZSP augmentaient de 11,6%. Le ratio entre les effectifs ZSP et les effectifs hors ZSP passe dans le même temps de près de quatre pour un à moins de trois pour un.

3. Une plus grande diversité géographique

Cette évolution générale est la résultante de la montée en puissance d'un grand nombre de nouveaux pays, souvent fort éloignés des zones géographiques où l'on s'attend à voir concentrer l'assistance technique.

La diversité géographique des affectations des assistants techniques peut s'appréhender à travers la grille de lecture du classement OCDE des pays en développement. On vérifie que les Pays les Moins Avancés (PMA) accueillent le plus fort contingent d'assistants techniques : 980 postes en 2004, soit la moitié de l'effectif total. Mais 418 assistants techniques soit près du quart du total sont employés dans les Pays à Revenus Intermédiaires (PRI), dont 202 dans les PRI de la tranche supérieure (PRITS) soit plus de 10% des effectifs complets. Enfin on constate que 265 postes sont situés en dehors des pays en développement, soit près d'un assistant technique sur sept. Toutefois sur ces 265 postes, seulement 22 correspondent aux métiers de la coopération technique (développement durable, développement humain, gouvernance), le reste du personnel relevant essentiellement de la coopération culturelle et à un moindre degré de la coopération scientifique, universitaire et de recherche.

Si l'on aborde la question non pas à travers le classement OCDE mais à travers une approche géopolitique, on vérifie à nouveau que l'assistance technique n'est pas confinée dans ses territoires traditionnels mais au contraire se déploie dans toutes les régions. Plus d'un assistant technique sur dix dans le monde est employé en Europe de l'Est ou de l'Ouest (145 et 56 postes respectivement). On trouve 171 assistants techniques en Asie et Océanie soit près de 9% du total contre moins de 6% deux ans plus tôt. Les assistants techniques sont 133 au Moyen Orient et 70 au Maghreb, soit plus d'un assistant technique sur dix, là encore en progression¹. Enfin ils sont 68 en Amérique du Nord et 57 en Amérique du Sud. Le cas des États-Unis, quoique marginal en volume, est très significatif, avec une présence en très forte croissance, passant de 36 postes en 2002 à 52 en 2004, soit un accroissement de 44%, à rapprocher de la baisse de 9% des effectifs de l'assistance technique dans son ensemble pendant la même période.

Cette diversité géographique du dispositif est pour une grande part la traduction de la tendance structurelle décrite plus haut au redéploiement de l'assistance technique en dehors du champ et même de la ZSP. Mais elle ne se réduit pas à cela, et reflète également dans certains cas la capacité d'adaptation rapide de l'outil à l'actualité événementielle.

L'exemple de l'**Afghanistan** en est une bonne illustration. A partir d'un dispositif zéro pour des raisons aisément compréhensibles, les événements de 2001 ont été suivis de la mise en place progressive d'un dispositif d'assistance technique qui au 1er janvier 2004 comprenait onze postes en programmation dont deux volontaires internationaux : six postes de coopération technique (développement humain,

¹ Les effectifs employés deux ans plus tôt étaient de 184. La part de cette zone dans le dispositif total passe de ce fait de 8,7% à 10,6%.

développement durable et gouvernance), trois postes dans le domaine de la coopération culturelle et du français, un poste dans le domaine de la coopération audiovisuelle et des techniques de communication, enfin un poste dans le domaine de la coopération scientifique, universitaire et de recherche. On le voit, même dans le contexte d'une forte réduction des effectifs totaux, la souplesse de l'instrument AT laisse les marges de manœuvre nécessaires à la mise en valeur d'opportunités nouvelles suscitées par des développements historiques imprévisibles.

4.Diversité des profils de postes (ou diversité fonctionnelle)

Une typologie fine et complète de l'assistance technique nécessiterait une revue d'ensemble des postes existants et des CV de leurs titulaires, qu'il n'est pas possible d'entreprendre ici. Par ailleurs, restreindre le champ d'une telle étude à un seul pays ou un seul secteur introduirait un biais dans l'analyse. La diversité fonctionnelle de l'assistance technique ne sera donc pas ici décrite mais seulement rendue sensible à travers quelques exemples significatifs.

4.1 La régionalisation des postes

• L'exemple du Pôle Éducation de Dakar²

Le Pôle Éducation de Dakar, qui a pour mission de constituer pour l'ensemble de l'Afrique Subsaharienne un centre de ressources spécialisé dans l'analyse sectorielle au service des objectifs d'éducation pour tous, est significatif d'une tendance à la régionalisation de l'assistance technique même si ce processus ne fait que débiter.

Le Pôle de Dakar a été mis en place en 2001 en partenariat avec l'UNESCO/Breda. L'essentiel de son activité s'inscrit dans une logique de partenariat avec d'autres bailleurs dans un cadre multilatéral. Ainsi, il collabore avec l'équipe éducation de la région Afrique de la Banque Mondiale et utilise comme celle-ci la méthodologie RESEN («Rapport d'État d'un Système Éducatif National») développée par l'IREDU de Dijon. L'intervention du Pôle dans les pays de la zone est étroitement concertée avec les agences de coopération dans chaque pays. Le Pôle participe aux dialogues menés entre gouvernements et bailleurs, en particulier à l'occasion des revues sectorielles. Dans le cadre de l'initiative Fast Track, le Pôle a appuyé techniquement l'élaboration des dossiers de candidature des pays, participé à l'évaluation de la soutenabilité financière des requêtes, et continue de contribuer à la réflexion sur la structuration de l'initiative en participant notamment aux conférences internationales de donateurs. Le Pôle intervient dans les ateliers de l'institut de la Banque mondiale (WBI) et développe un partenariat avec l'Université de Rabat au Maroc.

On le voit, le champ géographique d'intervention du Pôle est extrêmement vaste. En cela il se démarque fortement du schéma antérieur d'une assistance technique majoritairement dédiée à la coopération bilatérale. Au Rwanda, le Pôle participe à l'identification des appuis projets classiques de la coopération française ; au Burkina Faso et au Niger, à celle des appuis programmes que celle-ci a récemment initiés ; au Bénin, au Burkina, en Guinée, au Mali, au Niger et au Sénégal, il s'investit dans le suivi de la mise en œuvre des politiques nationales, en participant aux diverses revues sectorielles. Le Pôle de Dakar compte cinq assistants techniques et une volontaire internationale sous contrats français, en plus d'un ingénieur de travaux statistiques et une assistante administrative et financière sous contrats UNESCO.

Notons qu'un autre pôle régional d'assistance technique, situé également à Dakar, a vu le jour dans le domaine des appuis aux organisations de producteurs agricoles, en partenariat notamment avec la Banque Mondiale.

2 Cette présentation du Pôle de Dakar a été rédigée avec la participation de la Direction du Développement et de la Coopération Technique (sous-direction du développement humain).

- L'exemple d'Afristat³

L'Observatoire Économique et Statistique d'Afrique Subsaaharienne (Afristat), basé à Bamako et dont l'activité a débuté en janvier 1996, regroupe dix-huit pays africains⁴ et fonctionne grâce aux contributions de ses États membres et de la France.

La décision de créer Afristat reposait essentiellement sur la constatation que les services statistiques officiels des pays d'Afrique subsaharienne avaient continué à se détériorer malgré l'appui important apporté par les assistants techniques résidents (dont l'effectif total avait atteint quatre-vingts à certaines époques dans ce secteur). Afristat a été constitué par concentration de ce dispositif avec pour même objectif de renforcer les compétences des États membres dans le domaine statistique, auquel a été ajouté celui d'harmoniser, grâce aux pouvoirs réglementaires à lui conférés, les concepts, normes et méthodes utilisés dans ces pays. Les experts employés par Afristat étaient au départ français et africains à parité ; sur treize experts aujourd'hui, Afristat emploie cinq assistants techniques rémunérés par la France (dont 2 agents de l'INSEE).

Après six années d'activité, Afristat est aujourd'hui considéré dans les instances internationales comme le représentant légitime des Instituts Nationaux de Statistique des pays africains francophones, et souvent même de l'ensemble des pays en développement. Il est associé à un grand nombre de projets financés par la Banque Mondiale et le PNUD. Enfin du point de vue opérationnel, l'harmonisation de nombreux outils statistiques utilisés par des pays membres (nomenclatures, indices de prix, comptes nationaux) est accomplie, et la tendance est au relais progressif des experts français aux experts africains.

Dans le cadre d'un effectif d'assistance technique fortement réduit grâce à la régionalisation, Afristat constitue, à côté de l'appui aux trois écoles africaines de statistique, l'élément central du dispositif d'appui de la France à l'Afrique subsaharienne dans ce domaine.

4.2 L'assistance technique dans les organisations internationales

La variété des situations empêche que l'on fasse une présentation synthétique de l'assistance technique employée au sein des organisations internationales. Aussi se bornera-t-on à un exemple, celui de l'unité de la Banque Mondiale pour la prévention des conflits et la reconstruction où est employée une assistante technique.

Cette unité est responsable de trois fonctions essentielles : la capitalisation et la gestion du savoir concernant les activités de la Banque dans les pays affectés par le conflit, l'intégration de la dimension conflit à ces activités et la gestion des dons du Fonds Post-Conflit. L'assistante technique qui y travaille comme conseillère technique a entre autres missions de contribuer à l'analyse des conflits, à l'élaboration de méthodes pour les prévenir, et aux problèmes liés à la reconstruction. Il s'agit également pour elle de traduire les stratégies de prévention des conflits en actions de coopération et d'aide au développement, avec un accent particulier mis sur les pays d'Afrique de l'Ouest. Elle travaille en liaison avec des équipes-pays chargées de conseiller localement les gouvernements des pays affectés par les conflits.

La mobilisation de l'assistance technique dans le cadre d'une organisation internationale permet de servir plusieurs fins : apport et construction d'une expertise auprès d'une organisation internationale

³ Cette présentation d'Afristat a été rédigée avec la participation de la Direction du Développement et de la Coopération Technique (sous-direction du développement humain).

⁴ Afristat regroupait à l'origine quatorze pays de la Zone Franc (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Équatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo) auxquels se sont depuis joints quatre autres pays (Guinée-Bissau, Mauritanie, Guinée et Cap-Vert).

dans un domaine novateur, influence au sein de cette organisation, instauration d'un dialogue avec des partenaires potentiels dans ce domaine, apprentissage et diffusion de nouveaux instruments et de bonnes pratiques.

4.3. L'assistance technique en poste dans les pays de l'OCDE

L'assistance technique en poste dans les pays de l'OCDE est parfois méconnue, alors qu'avec 174 postes en 2004 elle constitue une part significative du dispositif. A titre d'exemple, on trouve parmi les 52 postes situés aux États-Unis un assistant technique auprès de la Brookings Institution, l'un des plus importants think tanks indépendants américains. Le titulaire du poste travaille en étroite collaboration avec l'Ambassade pour favoriser les échanges d'idées entre la France et ce think tank influent dans les débats qui agitent l'Amérique du Nord. Le poste a précédemment été occupé par Justin Vaïsse, auteur de plusieurs ouvrages de référence sur les États-Unis⁵. Ce cas n'est sans doute pas représentatif de l'ensemble mais comme beaucoup d'autres il atteste la grande variété d'un dispositif parfois perçu à tort comme monolithique.

5. Modernisation de la gestion de l'assistance technique

La modernisation de la gestion de l'assistance technique est un processus déjà engagé : elle se manifeste par exemple à travers l'élargissement du vivier de recrutement de l'assistance technique, ainsi que son emploi en combinaison avec de l'expertise court-terme (notamment dans le cadre de partenariats avec des institutions françaises ou étrangères).

Puisqu'il est nécessaire que la modernisation de l'assistance technique se poursuive, le conseil restreint du 10 mars 2004 sur l'aide au développement a décidé le lancement sur ce sujet d'une mission d'étude. Cette mission, confiée par le Ministre des Affaires Étrangères et le Ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie à Messieurs Christian Connan, ambassadeur chargé du codéveloppement, et Édouard Wattez, est en cours avec entre autres tâches d'examiner les modalités de la participation du GIP France Coopération Internationale à la mise en œuvre de l'expertise technique./.

5 Parmi lesquels on peut citer *Washington et le monde - Dilemmes d'une superpuissance* avec Pierre Hassner (mars 2003)

Les enseignements des évaluations de l'aide française au Niger, en Guinée et au Tchad

Une centaine d'évaluations sectorielles, thématiques, de moyens, ou géographiques (ces dernières au nombre de 27) ont été réalisées au cours de la dernière décennie, et en particulier depuis 1999. Elles ont été publiées dans la collection «Évaluations» du Département. Dans leur grande majorité, ces évaluations concernent les pays africains.

Les trois dernières «évaluations pays», Guinée, Niger et Tchad¹ ont porté sur l'ensemble de la coopération, civile et militaire. Deux d'entre elles (Niger et Tchad), ont été réalisées en partenariat avec les pays concernés : mixité de l'équipe d'évaluation (bureaux d'études extérieurs à l'Administration) et mixité des instances chargées d'en assurer le pilotage (participation aux comités de pilotage des ambassadeurs du Niger et du Tchad à Paris, constitution de comités de suivi des évaluations à Niamey et à N'djamena).

Les principales conclusions et recommandations de ces évaluations sont présentées ci après. Seront successivement examinées : la question des stratégies et celle du partenariat.

Quelles stratégies ?

Une forte présence de la France, mais les stratégies pourraient être plus lisibles, les actions plus concentrées, et la cohérence interne et externe de l'aide mieux établie.

Une présence forte et ancienne...

Au cours de la décennie 1990-2000, la France est pour **le Niger** le premier bailleur de fonds. L'aide bilatérale française représente 25% de l'aide publique totale au développement du pays et 41% de l'aide bilatérale. Entre l'année 1990 et l'année 1999, cependant, l'aide de la France connaît une forte baisse. Elle est divisée par trois environ. Cette baisse est également constatée pour toutes les aides internationales, au Niger, et dans les autres pays.

La coopération entre la France et le Niger «est enracinée dans la période coloniale». Par rapport aux bailleurs multilatéraux, notre pays «n'est pas seulement un contributeur de plus : c'est aussi une administration de référence, francophone, une ressource à la fois technique et culturelle, un appui politique auprès des IBW»

En Guinée, «malgré un environnement peu propice à des coopérations fructueuses», notre pays est le premier contributeur bilatéral (avec une aide moyenne entre 1992 et 2000 de l'ordre de 50 millions de dollars par an, soit environ 40% du total bilatéral.). De 1992 à 1999, le montant de l'APD française a été divisé par trois, mais les versements bruts par habitant déclarés au CAD (de l'ordre de 9 dollars en 1999) sont bien supérieurs à ceux distribués dans les autres PMA (1,4 dollar) et même dans les autres pays d'Afrique subsaharienne (3 dollars par habitant). Elle est supérieure de moitié à celle distribuée au Niger.

¹ L'aide française au Niger. Évaluation de la politique française (1990-2001)-Réalisée par EVALUA (Paris) et FCA (Niamey)-2002-Rapports d'évaluation n°24.

L'aide française à la Guinée. Évaluation de la politique française (1992-2001)-Réalisée par le consortium DME/SERES/INGEROP-2003-Rapports d'évaluation n°25.

La coopération française avec le Tchad. Évaluation (1992-2003)- Réalisée par SERES et DME-2004-Rapports d'évaluation n° 27.

Au Tchad, sur la période 1992-2001, la France contribue au tiers de l'aide totale et à 60% environ de l'aide bilatérale. Malgré une baisse de l'APD (elle est divisée par 3 entre 1992 et 2002), les versements bruts par habitant déclarés au CAD sont de l'ordre de 4,7 dollars en 1999.

Dans les trois pays, les aides bilatérales et multilatérales sont donc en recul dans les mêmes proportions entre le début et la fin des années 1990, mais la France reste le premier bailleur de fonds.

Construire des stratégies...

Les données chiffrées font apparaître des disparités en termes d'aide par habitant entre les trois pays, tous trois PMA, et appartenant à la même zone. Les évaluations pays, de façon générale, mettent en lumière ces différences de traitement, sans y trouver de motivations claires, en l'absence de stratégies globales se traduisant par des orientations chiffrées pour l'aide de la France dans les différents pays.

Au plan sectoriel et thématique de l'aide, l'analyse des documents stratégiques pays (DSP) permet de constater un effort d'affichage en matière de priorités. Mais, les programmations et les réalisations montrent que chacun des domaines jugé prioritaire contient un large spectre d'activités, parfois dotées de très faibles montants, malgré des objectifs très ambitieux.

Au Niger, il faut attendre le DSP de 2001 pour voir se dégager trois grands enjeux pour la France : la stabilité nationale, le développement d'activités économiques profitables aux deux pays (co-développement), la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Mais les actions de coopération n'apparaissent pas en découler clairement. Les secteurs d'intervention de l'aide restent nombreux et ne sont pas toujours en corrélation avec les enjeux.

En Guinée, l'évaluation relève « une pérennité de la stratégie de coopération qui vise à favoriser le développement en promouvant le libéralisme, tant politique qu'économique ». Mais « la coopération est encore trop dispersée. »... « La concentration des interventions de la coopération française constituait une recommandation essentielle de l'évaluation précédente. Or, si l'on constate effectivement une certaine tendance à la concentration dans quelques grands secteurs prioritaires, on n'assiste pas pour autant à un véritable resserrement des programmes d'action. Ainsi, la coopération française intervient en Guinée dans une multitude de sous-secteurs, parfois avec des montants si faibles qu'il est difficile de mettre en rapport les objectifs, souvent ambitieux, et les moyens. »

Au Tchad, la coopération est « tous azimuts »... « Tous les secteurs sont ciblés et la tendance est toujours d'ajouter de nouvelles strates de coopération sans jamais en éliminer ». Cependant, les évaluateurs relèvent cinq axes principaux « ayant une forte permanence » : l'organisation de l'État, la mise en valeur des ressources humaines, le développement rural, l'aide militaire. Mais, « en l'absence de hiérarchisation, les moyens ont été répartis en fonction des demandes de chaque secteur et des habitudes. »

...Rendre l'aide plus cohérente...

La cohérence interne de l'aide française (entre le MAE et l'AFD, opérateur principal) est recherchée et globalement assurée dans les pays étudiés en ce qui concerne les documents d'orientation (DSP).

Concernant les modalités d'action, la complémentarité est, sauf exceptions, bonne entre projets FSP et projets de l'AFD. Mais la synergie entre les projets de l'AFD et l'assistance technique mise en place par le Département est insuffisante ou même inexistante. ***Au Niger***, par exemple, « la réforme de la

coopération en 1999, qui visait notamment à améliorer l'insuffisante cohérence interne des interventions françaises a permis des progrès réels mais modestes. La coordination qui existe, en pointillés, au niveau stratégique (commission mixte, DSP) et au niveau opérationnel (réunions périodiques d'information mutuelle) n'apparaît pas au niveau intermédiaire, tactique, dans le choix des projets à promouvoir et dans les méthodes de travail»

D'une synthèse très rapide portant sur l'ensemble des évaluations (pays, sectorielles, thématiques), il découle que la cohérence externe de l'aide bilatérale de la France avec les bailleurs de fonds multilatéraux auquel elle contribue est généralement considérée comme satisfaisante en ce qui concerne l'Union Européenne, assez bonne avec les organismes spécialisés des Nations Unies, et variable avec les institutions de Bretton Woods.

On trouve en fait assez peu, dans les trois évaluations Niger, Guinée et Tchad, de développements concernant la question de la cohérence externe, fréquemment évoquée dans les évaluations sectorielles, ou dans d'autres évaluations pays. Pour **le Niger**, le rapport recommande de «positionner la coopération française en tant que chef de file des bailleurs de fonds sur des programmes permettant de créer un effet de levier (bourses et décentralisation, notamment)». **Au Tchad**, au contraire, les évaluateurs s'interrogent sur la situation de la France comme chef de file dans le secteur rural (secteur dans lequel les aides se sont globalement révélées peu efficaces). **En Guinée**, comme du reste dans les deux autres pays, les experts recommandent une participation accrue de la France à certains grands programmes internationaux.

...Pour quel partenariat ?

La recherche d'un nouveau partenariat : une question centrale

Au delà des choix géographiques et sectoriels, les choix stratégiques devraient également porter sur les «façons de faire» la coopération avec les pays. Cela concerne la façon de travailler avec les États mais aussi avec les sociétés civiles.

Avec les États...

Les évaluations relèvent le manque de travail en commun avec les pays bénéficiaires. La coopération, de façon générale reste «une coopération d'offre». Les documents stratégiques pays sont élaborés sans leur participation. Les commissions mixtes ont connu depuis deux ou trois ans des évolutions favorables, mais les évaluations insistent sur la nécessité d'échanges plus fréquents et la tenue de réunions annuelles «de suivi des commissions mixtes» est préconisée (et entrée dans la pratique, au Niger et au Tchad). Concernant les projets du FSP, les trois évaluations montrent que des progrès sont encore à réaliser *en matière de partenariat dans leur préparation et leur mise en œuvre*. On peut à cet égard se reporter ci après à l'extrait de l'évaluation Tchad « conditions qui doivent conjointement être remplies pour la réussite d'une action en partenariat».

Des formes contractuelles sont donc à rechercher en toute matière. Le temps passé à l'adaptation de l'offre et de la demande de coopération est un investissement qui peut permettre d'améliorer l'efficacité et la pérennité des actions.

...avec les sociétés civiles

Les interlocuteurs naturels de l'État Français sont les États des pays bénéficiaires. Mais, en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités, il est également nécessaire de s'adresser aux populations. Cela passe par une montée en puissance des crédits attribués aux OSI et collectivités locales.

Malgré une augmentation dans les cinq dernières années de la part de l'APD française mise en œuvre hors l'État, cette dernière reste très minoritaire et bien inférieure aux pourcentages observés chez les autres donateurs, notamment Européens.

Pour les évaluateurs, passer par le canal des OSI, de droit français ou de droit local quand elles existent (inégalité de ce point de vue entre les trois pays), peut favoriser l'émergence de la structuration démocratique. Ces appuis sont également positifs pour la visibilité de l'aide auprès des populations.

En termes d'efficacité, les résultats des micro projets financés sont variables, mais des progrès sont constatés en matière de professionnalisme des OSI et de performance des instruments de l'aide (FSD).

Conclusion : les évaluations sont surtout l'occasion d'établir des bases pour un partenariat renforcé avec les pays Elles tracent la voie des progrès possibles pour améliorer l'efficacité et la visibilité de l'aide française.

ANNEXE : Extraits des évaluations Tchad et Niger.

Tchad : Conditions qui doivent être conjointement remplies pour la réussite d'une action en partenariat		Constats
1) Au niveau de l'identification et de l'élaboration des actions :		
• L'identification et l'élaboration des actions doivent être menées en commun par les personnes compétentes des deux parties. • Priorité doit être donnée à l'expression de la demande tchadienne, la partie française devant en principe seulement sélectionner les appuis qu'elle souhaite apporter parmi les appuis demandés.		• L'identification et l'élaboration des actions à mener sont souvent unilatéralement réalisés par la partie française, avec une concertation insuffisante ou sans prise en compte de l'avis des cadres techniques tchadiens. • L'accord qui peut être formellement donné par la partie tchadienne au plus haut niveau est souvent en décalage sensible avec la vision des cadres techniques tchadiens, qui seront ensuite chargés de participer à la mise en œuvre des actions.
2) Au niveau de la mise en œuvre des actions, sont nécessaires :		
• La constitution de véritables équipes, compétentes et motivées		
- véritables équipes		• Tant d'un côté que de l'autre, rien n'est fait au niveau du recrutement, de la sélection ou du choix des affectations pour constituer de véritables équipes. • Chaque partie désigne unilatéralement les personnes destinées à travailler ensemble sans concertation réciproque et sans vérifier que ces personnes pourront effectivement travailler en équipe. • Le déséquilibre existant en général entre les moyens alloués à la partie tchadienne et ceux alloués à l'assistance technique nuit à l'émergence d'un véritable esprit d'équipe entre les parties.
- compétences		• Les procédures de recrutement, de sélection ou d'affectation ne sont pas assez ouvertes pour garantir qu'on a bien recherché les personnes les plus compétentes disponibles pour les postes à pourvoir.
- motivation		• L'association réelle des acteurs à l'identification et à l'élaboration des actions à mener (rare dans les faits) est un premier facteur de motivation. • De nombreux facteurs de démotivation, dus aux dysfonctionnements divers constatés, apparaissent souvent en cours d'exécution.

• La permanence des équipes jusqu'à l'achèvement des actions menées	
- du côté français	• La gestion de l'assistance technique n'est pas souvent en cohérence avec les besoins : - l'AT arrive parfois tardivement , des ruptures sont souvent constatées en cours de projet, des postes ouverts ne sont pas pourvus, la «passation de fonction» est inexistante. - La durée contractuelle de la présence de l'AT est souvent sans rapport avec la période effective de réalisation des actions
- du côté tchadien	• Le «turn-over» excessif des interlocuteurs pénalise toute continuité dans l'action et constitue un obstacle majeur au partenariat.
• La définition précise du rôle de chacun et des résultats attendus	
	• Les lettres de mission sont souvent imprécises ou ne correspondent pas au travail demandé. • Le contenu des actions peut être modifié en cours d'exécution, souvent unilatéralement. • On raisonne rarement en termes d'obligation de résultats, mais plutôt en termes d'obligation de moyens.
• La mobilisation des ressources en temps voulu	
	• Les problèmes de lenteur et de difficulté de mobilisation des ressources (délais, procédures) pénalisent de nombreux projets (les ressources financières, mais aussi les ressources humaines sont concernées). • Ces difficultés reflètent aussi l'absence de réel partenariat.

Évaluation Niger - Recommandations

Une «contractualisation» plus formalisée en ce qui concerne les objectifs retenus entre partenaire nigérien et partenaire français.

La «contractualisation» évoquée au titre de la présente recommandation ne concerne donc pas un ou plusieurs documents formels, mais une démarche continue, marquée périodiquement par des temps forts (commission mixte, réunions de suivi, évaluations). Une démarche permettant simultanément aux partenaires en présence de se coordonner sur le plan interne, de se concerter sur leurs objectifs réciproques et, dans la mesure où ils constatent leur complémentarité, de convenir des méthodes et périodicités du suivi de leur partenariat ainsi que de donner des orientations explicites aux différents acteurs et opérateurs de la coopération.

Un positionnement mieux assuré dans l'ensemble des appuis au développement apportés par la communauté internationale.

La coopération française peut jouer un rôle déterminant en favorisant la concertation entre les bailleurs de fonds et en y participant de façon active et, vis-à-vis de son partenaire nigérien, en situant bien son action dans le cadre plus large de l'appui international.

Un recentrage des appuis apportés au Niger, l'arrêt de la dispersion.

Il est recommandé de poursuivre, dans le cadre du mécanisme de suivi mis en place à l'occasion de la XXII^{ème} session de la commission mixte franco-nigérienne, un effort de recentrage et de concentration des appuis apportés au développement du Niger.

Une forte priorité donnée à la consolidation de l'État et à la maturation de la société civile.

Il est recommandé de retenir, parmi les priorités et dans la perspective d'un recentrage, les actions tendant à renforcer la capacité de l'État nigérien à assurer ses grandes fonctions régaliennes et à permettre en même temps, fût-ce progressivement, la mobilisation d'acteurs locaux et associatifs.

Une réévaluation et une meilleure articulation des instruments de la coopération.

-1) L'assistance technique qui relève du ministère français des Affaires étrangères doit se limiter à l'avenir à deux types d'activité : une activité de conseil ou une activité impliquant une responsabilité effective dans l'accompagnement d'actions clairement identifiées de coopération, dans les domaines qui relèvent des compétences propres de ce ministère. Sa mission doit être définie d'accord parties avec les responsables nigériens, limitée dans le temps à la durée de l'action, faire l'objet de rapports périodiques, être soumise à évaluation conjointe.

Les autres types d'appui en personnel ou en expertise à des actions menées par d'autres acteurs, AFD, collectivités territoriales, associations, relèvent de leur responsabilité et doivent être prévus et définis par eux.

Enfin, il est nécessaire de rechercher plus systématiquement que dans le passé les possibilités de recourir à l'expertise régionale ou nationale, dans un cadre déjà défini par le milieu associatif, mais encore à définir pour le ministère des Affaires étrangères et l'AFD.

-2) Le comité de pilotage recommande le développement et l'intensification d'une politique plus déterminée et plus ambitieuse de décentralisation auprès des collectivités territoriales et des milieux associatifs des deux pays des moyens et des responsabilités de la mise en œuvre des actions de coopération.

-3) Les relations diplomatiques, l'aide publique au développement et la coopération sous ses différents aspects sont la traduction sous diverses formes d'une seule et même politique publique. L'effort entrepris par la partie nigérienne pour établir et proposer à ses partenaires des priorités claires et les instruments de leur mise en œuvre est un gage de meilleure affectation et de meilleure utilisation des ressources provenant de la communauté internationale. Au plan local, il est recommandé que les différents acteurs de la politique française, diplomatique, d'aide publique et de coopération transcrivent les mécanismes de coordination, de mise en cohérence élaborés au niveau national et se concertent de façon plus régulière et plus approfondie que cela n'a été le cas auparavant.

Apports et limites des études prospectives sur l'Afrique

De nombreux travaux de prospective concernant l'Afrique ont été réalisés depuis les indépendances. Si les principaux d'entre eux ont plus ou moins bien cerné la situation actuelle de ce continent, la plupart insistent sur son besoin de financements extérieurs, et particulièrement d'aide au développement.

1. -De nombreux travaux de prospective concernant l'Afrique ont été réalisés depuis les indépendances.

- 1962 : René Dumont: «L'Afrique noire est mal partie».
- 1966 : René Dumont: «Nous allons à la famine».
- 1966 : Balandier G.(Dir): «L'Afrique en devenir». Prospectives. N°13.Juin.
- 1979 : Organisation de l'Unité africaine: «Quelle Afrique en l'an 2000 ?». Rapport final du colloque de Monrovia sur les perspectives de développement de l'Afrique à l'horizon 2000.
- 1980: Organisation de l'Unité Africaine . Lagos plan of action for the economic development of Africa 1980-2000.
- 1981 : Banque Mondiale. «Le développement accéléré de l'Afrique au sud du Sahara».
- 1982 : René Dumont. «L'Afrique étranglée».
- 1983 : Commission économique européenne (DG8). Cour J.M. «Une image à long terme de l'Afrique». (2020-2030) (ILTA). Scet international.
- 1983 : Commission économique pour l'Afrique. «Étude prospective sur le développement de l'Afrique». (1983-2008).
- 1985 : Club du Sahel. «Le Sahel face au futur».
- 1986 : René Dumont. «Pour l'Afrique, j'accuse».
- 1986 : FAO. «L'agriculture africaine: les 25 prochaines années».
- 1987 : E.M'Bokolo. «L'Afrique Centrale : stratégies de développement. Prospectives». (UNESCO).
- 1987 : Wheeler.J.«l'Afrique sub-saharienne d'ici à trente ans. Futuribles». Numéro 107.Février.
- 1988 : Philippe Hugon. «Les Afriques en l'an 2000: perspectives économiques». Afrique contemporaine.n°146. deuxième trimestre.
- 1989 : Banque Mondiale. «Afrique sub-saharienne, de la crise à une croissance durable, étude de prospective à long terme».
- 1989 : J.GIRI. «Le Sahel au XXI^{ème} siècle. Un essai de réflexion prospective sur les sociétés sahéliennes».(Karthala).
- 1990: World Bank. «The long-term perspective study of Sub-Sahara Africa».
- 1991 : Philippe Hugon. «Afrique sub-saharienne : un essai de prospective économique». Gemdev. L'avenir des Tiers mondes. P 111 à 132.

- 1993 : Naudet J.D. «études des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest : Éléments de vision économique prospective : l'Afrique à l'horizon décennal» (DIAL).
- 1994 : Ph. Hugon, G. Pourcet. S. Quiers-Valette. «L'Afrique des incertitudes». PUF. Paris.
- 1994 : J.-M.Cour. «Analyse démo-économique rétrospective et esquisse d'image démo-économique à long terme de la région Afrique de l'Ouest».
- 1995 : Club du Sahel. «Perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest : Une réflexion régionale sur les politiques de développement».
- 1996 : OCDE.Berthélémy J C. «L'Afrique en devenir».
- 1997 : PNUD. «Cinq années d'études nationales des perspectives à long terme de l'Afrique».
- 1997 : Snrech. S. «Bilan et perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest». Contribution à un séminaire FAO-ISRA (Dakar).
- 1998 : Club du Sahel. «West African long term perspectives (Waltps): une vision de l'Afrique de l'Ouest à l'horizon 2020».
- 1998 : Agence canadienne de développement international. «Une vision de l'Afrique pour le XXI^{ème} siècle».

Il existe également nombre d'études de prospective sectorielle, dont certaines concernent l'emploi, l'agriculture, la démographie, l'éducation en Afrique, et aussi des analyses prospectives réalisées par des économistes africains. Celles-ci sont très instructives, et souvent perspicaces.

2. -Les principaux travaux ont plus ou moins bien cerné la situation actuelle de l'Afrique.

• Les principaux travaux.

Ils se divisent en trois catégories: travaux pessimistes, travaux optimistes, travaux mesurés. Ces derniers sont à mi-chemin du désastre et de l'espoir tracés pour l'Afrique. Ils constituent le plus grand nombre. Ils sont probablement les plus proches de la réalité africaine.

- Les travaux «pessimistes».

- Les prospectives de **R. Dumont** : «L'Afrique noire est mal partie» (1962). «Nous allons à la famine» (1966). «L'Afrique étranglée»(1982) et «Pour l'Afrique, j'accuse» (1986) expriment la vision d'une Afrique naufragée, accablée par la faim, les maladies et la criminalité, une Afrique où la production alimentaire tombe en fin de siècle au dessous de 100 kilos par tête, alors que le besoin individuel ne peut descendre au dessous de 145 Kilos.

- Les travaux de **G. Balandier** : «L'Afrique en devenir» (1966) présentent le développement comme une valeur secondaire des sociétés africaines, plus soucieuses de la tradition que de la domination de la nature. L'auteur pense que la dépendance de l'Afrique vis-à-vis du reste du monde est trop grande pour qu'elle puisse modifier son cap. Il juge que ce continent ne peut être l'objet que d'ajustements mineurs. Il estime que le problème capital de ce dernier est celui de la fluctuation des prix de ses matières premières. Il prévoit qu'un danger de rébellion viendra des jeunes africains. Ceux-ci, contraints au chômage ou au déclassement professionnel constitueront le fer de lance des révolutions. G. Balandier trace l'avenir de l'Afrique là où est, selon lui, son véritable poids: sur la Côte de l'Afrique occidentale et en Afrique méridionale.

- **Le Colloque de Monrovia** réalisé sous l'égide de l'OUA (1979) «Les perspectives du développement de l'Afrique à l'Horizon 2000» juge le continent africain comme un continent qui fera l'objet dans le long terme d'une aggravation des inégalités, au sein de chaque État africain, entre les États africains, et entre l'Afrique et le reste du monde.

- Les travaux de **Ph. Hugon**, Coury, Sudrie, Coussy, Duruflé, Giry, Sall : «Les Afriques de l'an 2000. Perspectives économiques» (1988). Afrique contemporaine n°146, sont moins catégoriques que les travaux précédents sur le devenir tragique de l'Afrique. Ils font en sorte de ne pas considérer celle-ci comme un bloc uniforme. Ils insistent sur les tendances lourdes qui handicapent ce continent, et qui seraient susceptibles d'entraver son développement à l'horizon 2000. Figurent au nombre de ces tendances: la forte instabilité des prix des matières premières africaines, le poids de la dette de ce continent, sa démographie galopante, sa pénurie de services publics, le déséquilibre de ses paiements extérieurs, la dégradation de son écosystème, son introuvable révolution verte de type asiatique, la persistance à terme de son économie de rente basée sur les mines et le pétrole. Les auteurs distinguent en toile de fond du devenir de l'Afrique trois grands types de pays: les pays à économie pré-industrielle (les pays du Cilss et de la Corne de l'Afrique) ou l'aide extérieure occupera longtemps une place essentielle, les pays rentiers disposant de ressources minières et pétrolières et les pays en voie d'industrialisation qui constitueront des pôles d'accumulation (par exemple le Nigeria, la Côte d'Ivoire, l'Afrique du Sud).

- Les travaux «optimistes».

- Les études réalisées par le **PNUD** (1997) : «National long term perspectives studies» ne font pas de véritables prospectives. Elles ont plutôt tendance à dessiner pour l'Afrique des futurs souhaités par les pouvoirs publics et les acteurs économiques. Elles concluent à la nécessité pour ce continent de disposer d'États efficaces capables d'accélérer la scolarisation des populations. L'éducation est considérée par les auteurs de ces études comme le secteur clé du devenir de l'Afrique. Elles expriment aussi les difficultés qu'auront les pays africains à affronter la concurrence mondiale et à procéder à leur intégration régionale, condition indispensable, selon elles, au développement économique de ce continent.

- L'étude de **Jean-Marie Cour** (1994) : «Une image à long terme de l'Afrique au sud du Sahara» (ILTA) donne priorité au peuplement et au rôle des villes dans le développement de l'Afrique. Selon son auteur, la croissance démographique inéluctable de l'Afrique ne conduira pas à la catastrophe, s'il n'est pas fait obstacle à la mobilité des personnes et des activités et si, avec l'aide de la communauté internationale, il est possible de réaliser les infrastructures nécessaires. Jean-Marie Cour juge que les rapports prospectifs pessimistes sur l'Afrique ne tiennent pas compte de l'aspect essentiel de la question urbaine, alors que, d'après lui, l'urbanisation croissante de l'Afrique sera le facteur d'entraînement qui exercera des effets stimulants sur l'offre agricole alimentaire, et en conséquence sur l'accumulation de capital. Il estime que l'Afrique du début du XXI^{ème} siècle ne ressemblera pas à un continent en ruines, que celle-ci a fait des progrès au cours des dernières décennies.

- L'étude du **Club du Sahel** (1998) : «Perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest: Une vision à l'horizon 2020» (**WALTPS**), prend également appui sur une projection de redémarrage de l'économie urbaine par la croissance de la population des villes, et par une recrudescence du secteur informel. Ses auteurs prévoient une sortie de crise de la région du Sahel à l'horizon 2005 et le point de départ d'une croissance soutenue (de 5%) dans cette zone à partir de cette date. Ils prévoient que les pays du Golfe de Guinée, au centre duquel se trouvera le Nigeria, seront le poumon de l'économie régionale et que la marge de manœuvre des pays enclavés restera étroite.

- les travaux «mesurés».

- Le rapport de la **Banque Mondiale** (1989) : «L'Afrique sub-saharienne, de la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme», n'exprime pas vraiment les futurs possibles de l'Afrique, mais son futur souhaitable, qui d'après lui sera différent de la situation présente. Ses auteurs partent du constat de la crise des années 1980 des économies africaines. Ils en déduisent que l'Afrique ne souffre pas seulement de déséquilibres macro-économiques et financiers qui justifient son ajustement

structurel, mais que les causes de ses faiblesses viennent des imperfections de son capital humain, de l'accroissement de sa population, du retard de sa technologie, de la gestion imparfaite de ses affaires et des lacunes de ses institutions. Pour remédier à ces dysfonctionnements structurels, ils proposent un chapelet de mesures ayant pour socle la libéralisation des économies africaines.

- L'étude de **J-D.Naudet**. (DIAL,1993) «Éléments de vision économique prospective: l'Afrique de l'Ouest à l'horizon décennal», fait reposer l'avenir de l'Afrique sur les dynamiques positives ou négatives que celle-ci a actuellement engagées. Selon cet auteur, ces dynamiques sont : le développement remarquable du marché informel africain, la forte récession du secteur moderne de ce continent, l'existence d'une croissance dépourvue de gains de productivité, son économie basée sur l'extérieur, le handicap de ses logiques rentières. En résumé: la croissance économique de l'Afrique est quand même parvenue à suivre la croissance démographique de ce continent.

- L'étude de **J. Giri**. (1989), réalisée dans le cadre du Club du Sahel, est principalement tournée vers le Sahel. Son auteur prévoit une évolution de cette zone qui se fera sans catastrophe, mais aussi sans développement. Il juge que sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur sera accrue.

• **Observations concernant les prospectives réalisées.**

Si, pris individuellement, aucun travail de prospective ne semble cerner précisément la réalité actuelle de l'Afrique, pris collectivement, ces travaux énoncent de nombreux éléments qui sont conformes à cette réalité.

• **Une prospective individuelle relative.**

Il semble que les prévisionnistes se soient assez souvent trompés. Les «prévisions optimistes» concernant l'Afrique ne se sont pas réalisées.

Le Rapport annuel de la Banque de France sur la Zone Franc énonce que dans cette zone entre 1980 et 1995, les revenus réels par tête d'habitants ont considérablement décliné. En 2000, pour l'ensemble du continent africain le revenu moyen par habitant a été inférieur à ce qu'il était en 1980. Si l'on examine la situation de l'Afrique au regard des Objectifs du Millénaire (OMD), il apparaît que compte tenu de son retard actuel de développement, il lui sera très difficile d'atteindre ces objectifs en 2015. Si l'on prend par exemple l'objectif de réduire la pauvreté, on voit que seulement six pays d'Afrique sont pour l'instant sur la bonne voie. Il s'agit de l'Algérie, de l'Égypte, de la Libye, du Maroc, de la Tunisie, de l'Ile Maurice. Pas un seul pays d'Afrique Subsaharienne ne figure dans ce peloton de tête. Si l'on prend l'objectif de la lutte contre la faim ; on remarque que cinq pays seulement font preuve d'une réussite relative. Ce sont le Ghana, la Libye, la Namibie, le Nigeria, la Tunisie. Selon la FAO, le Ghana a fait passer la proportion de sa population totale souffrant de malnutrition de 35 % en 1990-1992 à 12 % en 1999-2001. Si l'on observe l'objectif d'éducation et de santé, certes des progrès ont été réalisés, mais la situation du continent africain reste globalement préoccupante. Un seul pays a atteint l'enseignement primaire à près de 100%: la Tunisie. Pour le reste, en Afrique Subsaharienne, 2/3 seulement des enfants achèvent leur cycle primaire. Les chiffres sont aussi très éloquents dans le domaine de la santé. En Afrique, un enfant sur six meurt avant l'âge de 5 ans et le taux de mortalité maternelle de ce continent est de 1600 pour 100 000 naissances.

• **Les tenants des thèses afro-pessimistes n'ont pas eu non plus raison.**

S'il est vrai que sur longue période l'Afrique a peu changé de spécialisation et qu'elle demeure exportatrice de matières premières peu ou pas transformées qui subissent le handicap de la fluctuation de leur cours, l'agriculture africaine a fait face aux besoins alimentaires de sa population en forte croissance, tout en développant certaines cultures d'exportation. Malgré son grand retard de développement l'Afrique dans l'ensemble est parvenue à satisfaire ses besoins essentiels. Ses acteurs de la société civile ont su créer

des activités informelles indispensables à leur survie. Elle compte une réussite non négligeable dans le domaine du coton, en dépit de crises périodiques dues aux fortes fluctuations des cours mondiaux. La situation qu'elle vit actuellement semble être à mi-chemin entre ce que prévoyait à son sujet les études les plus pessimistes et ce qui était prévu par les plus optimistes. En Afrique, rien n'est généralement noir ou blanc mais plutôt gris clair ou gris foncé. Même s'il reste à ce continent d'immenses défis à relever, rien ne permet d'affirmer qu'il est condamné dans le futur à la régression.

- **Une prospective globale plus perspicace.**

Si l'on additionne les études prospectives réalisées, il apparaît que de nombreux éléments pris séparément sont ponctuellement proches de la réalité actuelle de l'Afrique. Certaines études avaient prévu par exemple, dans leur vision de l'Afrique du futur: le caractère durable de la pauvreté, la croissance des villes, le développement du marché informel, les limites de l'agriculture. D'autres avaient signalé les fluctuations continues des cours des matières premières, la dégradation endémique des termes de l'échange, l'endettement chronique des pays africains, leur mise à l'écart progressive de la mondialisation. D'autres encore avaient insisté sur la marge de manœuvre étroite des pays enclavés comparée au rôle moteur réservé dans l'Afrique du futur à des pays comme l'Afrique du Sud ou le Nigeria, et à ceux de la zone pétrolière du Golfe de Guinée.

Si parmi ces éléments on prend pour exemple celui de la croissance des villes africaines, on constate que sur la période 1950-2000, la population urbaine au sud du Sahara a été multipliée par dix. On s'aperçoit aussi que si en 1950 seulement 10% des africains vivaient dans des villes, ils sont actuellement 33% . On remarque toutefois depuis 1980 une décélération de cette croissance urbaine.

3. -La plupart des travaux de prospective insistent sur le besoin de financements extérieurs de l'Afrique, et particulièrement d'aide au développement.

Trois enseignements forts sont en filigrane des travaux de prospective réalisés sur l'Afrique. Celle-ci pour se développer doit agir sur ses dynamiques internes et externes. Elle a un grand besoin d'aide au développement. La France, de par son action de coopération en faveur de l'Afrique, épouse l'esprit, voire la lettre, des conclusions des travaux réalisés.

- **Agir sur ses dynamiques internes et externes.**

Pour se développer l'Afrique doit s'aider elle-même. Il lui faut améliorer sa gouvernance, respecter les droits de l'homme, suivre des politiques macroéconomiques vertueuses, accélérer son processus de privatisations, renforcer son intégration régionale, mieux mobiliser ses ressources domestiques, accroître son épargne intérieure, favoriser ses PME, attirer les investisseurs, rapatrier ses capitaux partis à l'extérieur, faire revenir ses «cerveaux», mieux commercer entre pays africains, augmenter ses parts de marché à l'étranger.

Néanmoins, en raison de ses nombreux handicaps, elle ne peut se développer seule. Elle a besoin du soutien de la communauté internationale. Elle doit pour cela faire en sorte de mieux maîtriser ses dynamiques externes, qui pour la plupart dépendent du bon vouloir de cette communauté. Il lui faut établir avec celle-ci un véritable partenariat susceptible d'apporter des solutions aux situations extérieures qu'elle ne maîtrise pas, et qui freinent son développement. C'est le cas par exemple de l'ouverture insuffisante des marchés des pays riches à ses produits, du manque d'investissements en provenance de ces pays dans sa direction, du recours par ces derniers aux subventions agricoles, du poids de la dette africaine à leur égard, de l'insuffisante régulation de la mondialisation, de la baisse dans les années 2000 de l'aide au développement.

• Un grand besoin d'aide au développement.

Les perspectives d'investissement des firmes internationales sont faibles en direction de l'Afrique dans les années à venir (comme cela est exprimé dans une étude de la Banque Mondiale réalisée par le Forum Investment Advisory Service). L'endettement (30 milliards de \$ en 2000 pour la zone UEMOA), est en voie de réduction, avec par exemple l'initiative PPTE (allègement de dette de 53 Milliards de \$, dont 6 milliards en 2002), mais restera néanmoins élevé pendant longtemps. Il n'est pas envisageable de compter immédiatement sur un concours efficace du secteur privé africain. Le commerce seul, et un meilleur ancrage de l'Afrique à la mondialisation ne suffiront pas à développer ce continent. Ce développement ne pourra probablement se réaliser que par un ajout simultané de plusieurs composantes: les ressources internes de l'Afrique alimentées par sa capacité d'épargne intérieure, l'investissement direct étranger, l'apport du commerce international, le bénéfice d'une aide élevée et modernisée. L'Afrique aura pendant longtemps encore besoin de cette aide.

Après avoir connu un déclin de son APD dans les années 2000, l'Afrique est le continent qui a le plus profité de l'augmentation récente de cette aide. Il n'en reste pas moins que dans **l'hypothèse où sa part dans les flux totaux nets d'APD continuerait à augmenter jusqu'à 40% en 2006 (l'Afrique pourrait alors à cette date recevoir 30 Milliards de \$ d'APD), cela ne lui suffirait pas selon les estimations de l'OCDE, pour qu'elle puisse espérer atteindre les Objectifs du Millénaire.**

Certains travaux de prospective font expressément état du besoin d'APD de l'Afrique. C'est le cas, notamment de :

- L'étude de J. GIRI : «Un haut niveau d'aide extérieure est indispensable et doit servir à combler les déficits»
- L'étude WALTPS (Club du Sahel) : «la croissance du PIB de l'Afrique est tributaire des transferts extérieurs».
- L'étude de J.M. Cour : «les financements extérieurs doivent s'investir massivement et prioritairement dans les infrastructures urbaines».
- L'étude de Ph. Hugon : «l'aide extérieure aura un rôle déterminant sur les pays à économie pré-industrielle» (par exemple les pays du CILSS et de la Corne de l'Afrique), et sera très utile aux autres pays.

• L'action de la France va dans le sens de la prospective.

La France, du fait des orientations de sa coopération, est particulièrement en accord avec les conclusions de la prospective dans deux directions primordiales pour le développement: **l'annulation de la dette et l'augmentation de l'APD. En ce domaine la part de l'Afrique dans l'aide bilatérale française est passée de 62% en 1999 à 76% en 2002 ;celle consacrée à l'Afrique Subsaharienne de 45% en 1999 à 62% en 2002,dont à cette date 33% pour les PMA.** Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) lors de sa réunion du 20 juillet dernier, a souligné la nécessité de maintenir au sein de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) la part prépondérante d'APD de l'Afrique et d'augmenter celle consacrée aux PMA.

Le décalage entre les scénarios prospectifs déclinés concernant l'Afrique et la réalité a plusieurs raisons: visionner le devenir de l'Afrique est un exercice très complexe. Contrairement aux apparences l'Afrique change à chaque instant. Il n'y a pas une Afrique, mais des Afriques. Les spécialistes de prospective doivent travailler à partir d'appareils statistiques africains parfois incomplets ou inexistants. Mais, surtout, les conclusions des travaux de prospective sont souvent le résultat des objectifs opposés recherchés par leurs auteurs dès le début de leur étude: donner une image

relativement positive et souhaitable des futurs africains ou attirer l'attention sur des dysfonctionnements existants susceptibles d'entraîner de crises afin de faire réagir, et éviter celles-ci. De plus, les futurs de l'Afrique peuvent être contrastés en fonction des méthodes de prospective retenues. Celles-ci varient selon que privilège est donné à une vision macro-économique de l'Afrique basée sur le passé ou à une vision microanalyse reposant plutôt sur les dynamiques du dedans de ce continent que n'expriment pas forcément les indicateurs économiques.

Malgré l'aspect forcément relatif de tout travail de prospective concernant l'Afrique, il importe de continuer à étudier les trajectoires de développement durable de ce continent, afin de repérer ses besoins en matière de coopération, de hiérarchiser les priorités en ce domaine, d'anticiper les réponses à apporter, d'inventer de nouveaux dispositifs à instituer, de créer avec l'Afrique un véritable partenariat pour le XXI^{ème} siècle. Au début des années 1960, il y a eu un développement important des travaux de prospective. Mais, après 1980, ceux-ci ont quelque peu décliné, pour disparaître autour de l'an 2000. Il est à souhaiter que le travail effectué en 2003 par Alioune Sall: Afrique 2025: quels futurs possibles pour l'Afrique au sud du Sahara ? et également celui qui débutera l'année prochaine sous l'égide du Club du Sahel, pour explorer « les perspectives à moyen terme de l'Afrique de l'Ouest », seront l'avant-garde d'une nouvelle génération d'études prospectives./.

Capitalisation d'évaluations d'actions de coopération pour la recherche scientifique

Cette note présente la capitalisation d'évaluations récentes de programmes d'actions intégrées (PAI) réalisés dans la zone de solidarité prioritaire (ZSP) au long de ces dix années, avec l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. Globalement, cet instrument de soutien à la mobilité des chercheurs et aux échanges scientifiques internationaux se révèle efficace et pertinent.

Sa pérennité paraît bien engagée, mais il s'avère nécessaire :

- d'améliorer la cohérence et la coordination entre ces programmes et d'autres dispositifs de coopération de recherche scientifique,
- de mieux valoriser les résultats de ces recherches,
- d'optimiser l'efficacité et la gestion de ces programmes.

Un questionnement plus large –lié à ces pays de la ZSP, mais pas seulement– vient compléter les principales conclusions et recommandations de ces évaluations.

I - Promouvoir la mobilité des chercheurs

La coopération française dans le domaine de la recherche, **dont les programmes d'actions intégrées (PAI)** constituent l'instrument privilégié, a fait l'objet de plusieurs évaluations récentes.

Les PAI sont l'un des instruments de la politique de soutien à la mobilité des chercheurs et aux échanges scientifiques internationaux. L'objectif commun à tous les PAI est de faciliter et de développer les échanges scientifiques et technologiques d'excellence entre les établissements de recherche, l'un français, l'autre étranger. Les «actions intégrées» sont en effet des projets de recherche, établis conjointement par une équipe française et une équipe du pays partenaire, qui bénéficient de l'appui financier des deux pays.

Seront présentés ici **les résultats des évaluations des PAI¹ réalisées dans quatre pays de la ZSP : l'Afrique du Sud², l'Algérie³, le Maroc⁴ et la Tunisie⁵**, sur la base d'une note de capitalisation⁶.

Les termes de référence des différentes évaluations portaient sur les critères communément admis dans le domaine de l'évaluation, s'agissant de programmes d'aide publique et de coopération : pertinence, cohérence, efficacité, efficacité, durabilité, impact.

1) La coopération avec le Maroc étant la plus ancienne dans ce domaine, son évaluation aura bénéficié aux autres pays.

2) Vincent CHARLET, Bastiaan de LAAT (TECHNOPOLIS France) : l'évaluation des PAI est extraite de «La coopération scientifique et universitaire franco-sud-africaine (évaluation rétrospective 1994-2002)», rapport d'évaluation n° 68.

3) Nicole BEAUDLET (CASSIOPEE) : Les programmes d'actions intégrées de recherche algéro-français (évaluation rétrospective 1994-2002), rapport d'évaluation non publié.

4) Guy ROCHETEAU (GRET), avec la collaboration de Mekki ZOUAOUI (GRET) : Evaluation d'actions de coopération franco-marocaines pour la recherche scientifique (PAI 1982-2001), rapport d'évaluation n° 55.

5) Christian DESSALLIEN (IRIS CONSEIL) : Les programmes d'actions intégrées de recherche franco-tunisiens (évaluation rétrospective 1996-2004), rapport d'évaluation en cours de publication.

6) Bastiaan de LAAT, Sophie BUSSILLET (TECHNOPOLIS France) : Capitalisation d'évaluations en matière de recherche scientifique et technique (2004).

Les PAI concernent essentiellement les universités. Ils ont pour ambition de dynamiser la coopération inter universitaire, directe et décentralisée, de prévoir des échanges de professeurs-visiteurs pour de courtes durées, d'encourager l'organisation de co-diplômes et la validation réciproque de certains modules, d'intégrer la recherche scientifique ainsi que l'innovation au partenariat inter universitaire et d'associer les entreprises innovantes des deux pays aux projets mixtes d'innovation.

II - LE PAI : un instrument adapté ?

1- Une efficacité et une pertinence globalement satisfaisantes

La pertinence d'une intervention publique concerne la relation entre ses objectifs et les besoins, problèmes ou enjeux existants ; l'efficacité se rapporte à l'atteinte des objectifs fixés.

Les quatre évaluations étudiées montrent que la pertinence et l'efficacité sont globalement satisfaisantes. Les PAI et les autres dispositifs évalués répondent à un réel besoin. En effet, pour les pays de coopération, l'émergence d'une coopération scientifique de qualité est primordiale dans un domaine où l'excellence est requise.

Au Maghreb, il est demandé à la France de contribuer à la restructuration du dispositif de recherche. En Algérie, une stratégie décennale s'appuie sur une «loi d'orientation sur la recherche scientifique et le développement technologique...consolidée par de nouvelles dispositions à caractère législatif et réglementaire». La France vise «à promouvoir les formations supérieures des élites intellectuelles dont le pays a besoin pour ses universités, ses administrations, ses entreprises et son industrie».

En Tunisie, la politique de développement de la recherche est cohérente avec les grands choix de développement du pays, notamment «avec la perspective d'une intégration totale, à terme, du marché tunisien dans le marché européen». Le PAI a connu une très forte évolution dans les années récentes et bénéficie, encore plus que pour les deux autres pays du Maghreb étudiés, d'une réelle volonté et d'un réel engagement gouvernemental. ⁷ Le ministère de la recherche prévoit explicitement dans sa stratégie que "le partenariat avec de prestigieuses universités étrangères sera d'une importance majeure au cours

Une forte efficacité des PAI en Tunisie. Les effets attendus des PAI sont pleinement atteints :

- Accroissement des diplômes (DEA, Doctorats),
- Publications, brevets,
- Les PAI renforcent le partenariat et les co-tutelles,
- Les activités en coopération développent nettement la co-publication (bien qu'encore faible, de l'ordre de 10%),
- les bourses de co-tutelle sont multipliées rapidement,
- des colloques et séminaires doctoraux organisés en commun (estimés à 500 entre 1996 et 2004),
- l'implication sur des thématiques nouvelles dans un cadre international, permettent de développer des échanges dans un cadre international, etc.

Le rapport sur l'Algérie souligne les liens entre les chercheurs algériens et français.

Les relations personnelles, qui se sont tissées entre les deux communautés scientifiques, constituent la véritable assise pour une continuité des activités de recherche conjointes... Plus de 2900 enseignants chercheurs algériens et 2300 enseignants chercheurs français ont participé à la constitution de cette toile relationnelle, concrétisée par des milliers de jours et de mois de missions de coordination, de séjours seniors et de stages de moyenne durée.

de la prochaine période, permettant de réaliser l'échange d'étudiants, et la mobilité de diplômés à la recherche de formation, ou d'emploi dans une économie de plus en plus mondialisée».

Au Maroc en revanche, la coopération «n'a pas suffisamment réagi à l'évolution du système marocain de recherche, [marqué par] une diversification des financements nationaux et internationaux».

En Afrique du Sud, pays avec lequel la France n'a pas les mêmes liens historiques, l'objectif était de construire le socle d'une coopération scientifique. Le bilan sur l'efficacité globale demeure nuancé ; cette coopération fera dès lors «l'objet d'une attente politique forte des deux côtés». Les administrations ont appris à collaborer, mais la visibilité de la France reste peu importante, à un moment pourtant où l'intérêt pour le français est en forte croissance. L'activité des partenaires français de la coopération scientifique sur le territoire sud-africain gagnerait à s'intégrer dans une stratégie globale de la coopération française avec l'ensemble du continent (NEPAD).

Les résultats des PAI répondent aux effets attendus, comme le soulignent les résultats significatifs en Tunisie et en Algérie, ou l'effet de levier de l'action française sur les partenariats sud-africains.

Une grande diversité thématique des projets sélectionnés par les PAI

Si, au cours des années 1990, il n'y avait pas de véritable «thématisation», la nécessité de définir des priorités a été ressentie en 2000 pour le PAI avec la Tunisie⁸, quand les budgets étaient à leur niveau le plus bas et les demandes de financement à leur sommet.

Pour l'Afrique du Sud une telle réflexion a été entamée, notamment suite à une réunion technique «recherche» de préparation de la Commission mixte franco-sud-africaine qui s'est appuyée sur les résultats de l'évaluation.

Au Maroc, le PAI n'a pas tenu compte des grands programmes thématiques lancés au cours de la période avec la participation des établissements publics, scientifiques et techniques français (EPST).

2 - Une cohérence à renforcer

Les quatre évaluations étudiées insistent donc sur la nécessité d'améliorer la cohérence et la coordination des PAI avec les autres instruments de la coopération dans le domaine de la recherche scientifique (projets mobilisateurs ou projets États du Fonds de Solidarité prioritaire ; programmes conduits par les Associations et les Fondations pour la recherche).

7) Les services de coopération internationale ont été renforcés afin de profiter mieux des opportunités, d'intensifier le partenariat direct et d'en valoriser les résultats. Un fonds de développement de la recherche des ministères de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique et technique permet progressivement l'achat d'équipements lourds pour les laboratoires (cf. Tunisie, Algérie).

En Tunisie : «Le volume total des crédits alloués au secteur de la recherche...représente un doublement des dépenses en huit ans et une augmentation moyenne de 14 % par an...En 2002, la part des dépenses de recherche par rapport au PIB ...était de 0,62% en 2002 et devrait atteindre 1% en 2004, selon l'objectif fixé par les Autorités tunisiennes.». Un effort notable est aussi constaté en Algérie.

8) Le Comité mixte franco-tunisien de sélection vise «un rééquilibrage des disciplines, s'efforçant de soutenir prioritairement les sciences de l'ingénieur, sciences de la vie, physique, informatique, sciences de l'Homme et de la Société, et la formation dans ces disciplines. Il joue un rôle de pépinière, avec l'idée que d'autres programmes soutiendront ultérieurement, avec des financements plus élevés, les équipes les plus prometteuses».

En Algérie, depuis 1998, sur 500 projets «les trois catégories de disciplines les plus représentées sont, dans l'ordre : Sciences de la matière (24,8%), Sciences pour l'ingénieur (21,6%) et Biologie Médecine (17%)».

En Algérie, «le rapprochement souhaité avec le programme boursier apparaît de manière récurrente dans les PV des réunions du comité mixte de sélection algéro-français (CMEP)... Il paraît nécessaire d'aller vers des financements complémentaires nationaux, et de prolonger les projets du PAI en facilitant l'accès à d'autres programmes comme les programmes internationaux de coopération scientifique (PICS, du CNRS), des projets euro-méditerranéens, européens et multilatéraux».

«La coopération franco-marocaine dans le domaine des échanges scientifiques internationaux ne progressera que si elle réussit...la coordination des activités entre les PAI et les programmes thématiques auxquels sont associés depuis quelques années cinq grands Etablissements publics scientifiques et techniques (EPST) français (IFREMER, INRA, CIRAD, INRIA, INSERM). Il est recommandé que ces mêmes instances...soient regroupées sous l'égide d'un Comité mixte franco-marocain pour la recherche en réseaux coopératifs».

La cohérence doit être également visée :

- avec les programmes des organismes de recherche français, qui, souvent, élaborent leurs propres stratégies vis-à-vis des pays⁹: il faut «unifier la politique française de coopération dans le domaine des échanges scientifiques» (cf. rapport Maroc),
- avec les programmes des donateurs bilatéraux ou multilatéraux.

«L'évolution du nombre de publications est, pour les scientifiques, un bon indicateur de la production de la recherche». A noter, dans le cadre du programme PAI Tunisie, une étude bibliométrique, financée par le MAE, qui souligne «la croissance rapide, dans toutes les disciplines, de la contribution tunisienne à la production scientifique mondiale». Elle a triplé en douze ans et produit «légèrement plus de publications scientifiques que le Maroc». Dans le rapport Algérie, le traitement des questionnaires des laboratoires français et algériens fait apparaître «une très forte asymétrie dans les réponses concernant la participation du milieu industriel. Près de la moitié parlent d'impact économique possible, seulement les industriels ne sont impliqués dans aucun projet». Selon les partenaires français, l'impact du projet en Algérie porte d'abord sur la formation des enseignants et la contribution à la recherche universelle, bien avant le développement socio-économique.

Valoriser les recherches

La valorisation des résultats de la recherche est, de manière récurrente, perçue comme encore insuffisante. Les tentatives pour y remédier sont récentes. Il convient de mieux faire connaître les résultats des recherches menées en coopération : création ou développement de bibliothèques de rapports finals et de sites pour les PAI, organisation de colloques ou de séminaires régionaux autour des publications (en français et en anglais)... Dans les pays du Maghreb, ces efforts doivent être accentués tout particulièrement en direction des acteurs économiques nationaux, qui, généralement, ne sont pas en prise directe avec le monde de l'université et de la recherche.

9) Une variété de représentants de différents services de différents ministères ; une multitude d'organismes de recherche (IRD et CIRAD, mais également des organismes non formellement impliqués dans le développement) ont leurs propres stratégies partenariales avec les pays concernés, non nécessairement coordonnées avec le reste de la coopération. C'est selon les rapports d'évaluation clairement le cas de l'Algérie, dans une moindre mesure celui de l'Afrique du Sud, tandis que pour le Maroc et notamment la Tunisie, la cohérence semble plus grande.

3 - Une efficience et une gestion à optimiser

L'efficience concerne l'optimisation des ressources (humaines, financières) consommées pour produire les effets souhaités. Elle concerne donc la relation entre coûts et avantages de l'intervention publique.

Sans exception, les quatre évaluations mettent le doigt sur des problèmes dans la gestion et l'efficience des dispositifs de coopération :

- La «mémoire» des dispositifs : dans l'ensemble des cas, il a été très difficile pour les évaluateurs de reconstituer l'évolution des dispositifs concernés, en raison d'une certaine dilution des responsabilités et tâches de gestion¹⁰.
- Au cours de la période évaluée, plusieurs changements sont intervenus dans les organismes en charge de l'administration logistique.
- Du côté des administrations françaises, les délais de mise en place des projets et les retards de délégations de crédits ont eu un impact négatif sur le déroulement des programmes et sur l'enthousiasme des chercheurs, de part et d'autre de chaque coopération.
- Le nombre d'intervenants de la partie française diminue la lisibilité des dispositifs pour les partenaires, comme pour la France, et réduit l'efficacité. Si le PAI peut exercer «un effet de levier, stimulant la politique de plusieurs organismes français de recherche», comme le signale le rapport sur l'Afrique du Sud, le manque de lisibilité, constaté dans plusieurs cas, peut également nuire à l'image de la France comparativement aux autres bailleurs de fonds.

Le rapport Maroc souligne aussi cette nécessité : «dans le contexte actuel d'ouverture à un espace européen de la recherche, lui-même de plus en plus ouvert, une politique scientifique en coopération qui n'est pas totalement lisible n'a que peu de chances de retenir les décideurs internationaux».

Le suivi-évaluation scientifique des projets est faible pour l'ensemble des coopérations étudiées¹¹.

4 - Une pérennité engagée

L'impact concerne les effets à long terme, induits par une action de développement, affectant la capacité d'un pays à utiliser ses ressources propres de façon plus durable.

Le PV de la Commission générale franco-sud-africaine (juin 2004) a tenu compte des décisions prises pour le PAI, comme le souligne le bilan 2003 des évaluations de la DgCiD.

Le rapport Algérie souligne que «la création de laboratoires dotés de l'autonomie de gestion constitue un facteur de stabilité et de pérennité pour les équipes de recherche universitaire... Auparavant l'équipe de recherche existait le temps d'un projet, une fois ce dernier achevé, l'équipe se disloquait. Plus de 67 % des projets PAI sont intégrés dans les activités des laboratoires algériens récemment créés. Ce fait augure de la pérennité et de la poursuite des activités des équipes impliquées dans le programme d'actions intégrées... Par ailleurs, l'intégration des projets PAI dans les activités des laboratoires [français] est estimée à 75%. Ainsi, la pérennité des activités de recherche en commun pourrait être garantie dans l'avenir par une association formalisée entre les laboratoires français et algériens.»

10) L'étude Maroc signale, par ailleurs, la nécessité de vérifier, au stade de la sélection des actions intégrées la faisabilité des recherches programmées, qui «ne peut être faite uniquement sur document. Il faut visiter les laboratoires, interroger les équipes».

11) Cf. rapport Tunisie : «Il est probable que la plupart des experts du CMCU font un certain suivi scientifique des projets qu'ils ont évalués ex-ante au moment de leur sélection... les rapports d'activité émanant des chefs de projet sont maintenant plus riches, plus réguliers, disponibles en ligne pour les experts et soumis à leur appréciation ». Le rapport Maroc mentionne aussi le bilan d'activité d'action intégrée, en fin d'année - échanges, production scientifique, etc.- qui devra être évalué par les experts du Comité de suivi : «ces procédures sont utiles mais insuffisantes». La France et l'Afrique du Sud prévoient désormais un suivi scientifique soutenu.

Pour les pays du Maghreb, le PAI a des effets structurants sur les dispositifs de recherche.

Les actions financées apportent aux équipes et laboratoires français des ressources humaines jeunes appréciées ; elles ouvrent «de nouvelles perspectives de recherche en coopération internationale et contribuent à maintenir la France dans un rôle moteur pour l'avenir scientifique et technique du bassin méditerranéen» (cf. rapport Algérie). Des retombées industrielles sont également attendues avec les quatre pays.

Ainsi la pérennité des PAI s'apprécie dans les quatre pays à la permanence des programmes, et au-delà de la poursuite des activités, à la mobilisation d'autres sources de financement, à l'intégration d'autres programmes nationaux, régionaux ou internationaux.

III - Principales recommandations

Les modalités de gestion des dispositifs, dans leur principe de fonctionnement, sont très similaires. Sans toucher au contenu (qui varie naturellement d'une coopération à une autre, en fonction des besoins du pays et de l'offre spécifique de la France) ces dispositifs auraient pu échanger plus souvent leurs expériences, les bonnes pratiques de gestion, et celles de valorisation. La mise en commun des systèmes de gestion des projets est proposée par plusieurs évaluations. Avec l'amélioration de l'efficacité de l'administration telle qu'elle est envisagée par la LOLF, et étant donné le nombre de PAI et de coopérations scientifiques et le volume financier en jeu, c'est aujourd'hui un sujet prioritaire.

Tout en appartenant à la ZSP, les quatre pays sont à des stades très différents du développement de leur système national de recherche et d'innovation et dans leurs relations avec la France. Les disparités sont également notables entre pays du Maghreb.

Les évaluations montrent que, dans les quatre cas, les dispositifs de l'ensemble de la coopération en matière de recherche et d'innovation peuvent encore gagner en cohérence interne, lisibilité et visibilité. Ceci doit notamment passer par :

- une plus grande concentration des efforts sur des thématiques scientifiques pour lesquelles la France a une réelle offre et les pays un réel besoin (liées au développement durable, aux technologies les plus avancées...),
- une plus grande cohérence et concertation dans les actions des différents acteurs français présents sur le terrain dans chaque pays,
- une rationalisation de l'ensemble de la gestion des PAI¹². A cet égard, le rôle de chacun des acteurs doit être précisé (EGIDE, comités scientifiques des différents dispositifs),
- une plus grande attention à l'évolution du système de recherche et d'innovation dans chaque pays et des actions adaptées.

12) Concernant le Maghreb, les instruments informatisés de co-gestion, de communication et de publication des PAI n'étaient pas au même stade d'avancement (sites, bases de données créés ou non, etc.).

Les orientations de la France concernant la mobilité des chercheurs de la ZSP abordent d'autres questions importantes. Celles-ci ont été évoquées par les évaluations, sans faire l'objet de recommandations particulières.

C'est, par exemple, la question soulevée à propos de l'Afrique du Sud¹³ et de l'Algérie : comment mieux utiliser les PAI pour véritablement promouvoir un plus grand nombre de jeunes chercheurs dans des équipes reconnues internationalement ?

Comment améliorer l'image de la France par un accueil plus apprécié des jeunes chercheurs de ces pays ?¹⁴

Par quels moyens la France peut-elle aider à renforcer les synergies créées entre les PAI, celles du Maghreb en particulier¹⁵?

Quel est l'apport de la France –jusqu'alors point d'entrée privilégié dans l'Union européenne-, au regard des efforts conduits par d'autres coopérations bilatérales et multilatérales¹⁶?

De quelle manière mobiliser plus fortement les chercheurs de la ZSP pour contribuer au développement de leur propre pays¹⁷?

Des éléments de réponse ont été apportés sur le rayonnement et/ou l'influence française par le truchement de ces programmes. Mais ces derniers points, comme les questions posées supra, d'ordres politique et stratégique, dépassaient souvent l'objet des évaluations de ces programmes./.

13) En Afrique du Sud, la question posée par la France portait sur l'accès à l'excellence des futures élites, issues des milieux défavorisés.

14) Les recommandations de l'évaluation à venir sur les bourses devrait contribuer à la réflexion sur ce point.

15) Les liens sont renforcés également par des programmes régionaux, notamment ceux portant sur des thématiques communes intéressant l'espace euro-méditerranéen.

16) Plus récemment, d'autres donateurs européens ont créé également des PAI avec ces pays. En Afrique du Sud, les évaluateurs estimaient que la contribution française globale pour la recherche n'atteignait pas une masse critique suffisante pour être compétitive.

17) L'ambition des PAI est aussi d'inciter les chercheurs à accéder au programme européen de recherche en développement (PCRD).

Chiffres définitifs de l'APD française en 2003 Prévisions pour 2004 et 2005

Cette note revient sur la récente publication des chiffres officiels de l'APD 2003 par l'OCDE, et formule à cette occasion quelques faits saillants concernant les chiffres de l'aide française¹.

Le CAD (Comité d'Aide au Développement) de l'OCDE a récemment rendu publics les chiffres de l'aide publique au développement (APD) pour 2003, sur la base des déclarations faites par les membres et par les organisations internationales associées.

Le contexte est celui d'une APD mondiale en nette croissance, exprimée en dollars, après des années de contraction puis de stagnation. De 1997 à 2001, l'APD était en effet tombée à seulement 0,22 % du PIB des pays de l'OCDE, à peine au dessus de 50 milliards de dollars (50 G\$). En 2003, l'APD mondiale revient à 0,25 % du PIB (69 G\$), encore loin de ses niveaux du début des années 1990 (0,33 % jusqu'en 1992), mais confirmant le renversement de tendance déjà observé en 2002.

Même si une grande part de cette croissance est liée à des phénomènes de taux de change (appréciation de l'euro, faiblesse du dollar), à des aides d'urgence (Timor, Afghanistan) et à des annulations de dette croissantes, l'engagement de la communauté à s'engager pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), traduit à travers les engagements pris à Monterrey en 2002, explique également cette tendance. Selon les comptages effectués par le CAD, la prise en compte des promesses effectuées à Monterrey aboutirait en 2006 à une APD de 0,30% du PIB des pays de l'OCDE, soit 88,5 G\$ (en dollars 2003).

I) La France respecte ses engagements en 2003

L'APD française s'établit en 2003 à 6 420 millions d'euros (voir tableau en annexe), traduits par le CAD en 7 253 M\$, soit 0,41 % de son PIB. En euros, ceci marque une progression de 10 % par rapport à 2002 après une hausse de 24% entre 2001 et 2002. Avec ce montant, la France respecte ses engagements d'atteindre 0,40 % du RNB en 2003, «en route» vers 0,50 % en 2007.

Dans une perspective historique, la France sort à peine d'un «creux de la vague» particulièrement marqué, ayant atteint son maximum il y a à peine 10 ans (0,62 % du RNB en 1994) et son minimum six ans plus tard (0,31 % du RNB en 2000).

Évolution de l'aide française de 1990 à 2003 :

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Montants millions€	5 545,5	5 853,3	6 256,1	6 624,9	7 020,6	6 445,8	5 833,7	5 482,0	5 014,5	5 181,5	4 454,0	4 687,6	5 821,3	6 419,7
APD/RNB	0,55%	0,56%	0,58%	0,60%	0,62%	0,55%	0,48%	0,44%	0,38%	0,38%	0,31%	0,32%	0,38%	0,41%

1) Pour la France, c'est Direction du Trésor et de la Prévision Economique (bureau F3) qui collecte les informations auprès du grand nombre d'intervenants français dans l'APD, vérifie la cohérence des données et en effectue la synthèse. Cette diversité des acteurs explique le délai de production de ces chiffres définitifs, aggravé cette année par la collecte des données auprès des collectivités locales. Néanmoins, la France a transmis ses chiffres sans retard excessif, et a été plutôt bien « notée » par l'OCDE à ce sujet.

L'élément le plus marquant de la déclaration française d'APD en 2003 est sans nul doute la véritable explosion du montant des **annulations de dettes**, qui atteignent 1842 M€, soit 29 % de l'APD totale, ou encore 3 fois plus que la moyenne des annulations enregistrées entre 1998 et 2001. Pour l'année 2003, le montant des annulations est supérieur au total des contributions multilatérales françaises, FED compris.

De ce fait, l'aide bilatérale connaît une hausse très importante (+21% par rapport à 2002), alors même que l'aide multilatérale diminue pour sa part de 6%, essentiellement du fait de la baisse «accidentelle» de notre aide européenne². La part du multilatéral dans l'aide française est ainsi anormalement faible.

Évolution de la part multilatérale de l'APD française de 1990 à 2003 :

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
% multi	22,0%	22,3%	24,3%	22,7%	22,3%	24,2%	23,2%	24,7%	27,7%	27,4%	31,1%	38,2%	34,1%	28,1%

L'analyse par **acteurs** fait ressortir les points suivants :

- l'APD provenant du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (**MINEFI**) progresse de 27 % entre 2002 et 2003 du fait de la forte hausse des annulations de dettes : le MINEFI représente, en 2003, 46,3 % de l'APD française ;

- l'APD provenant du **MAE** affiche une baisse de 7%, entièrement liée à la forte diminution des versements au FED entre 2002 et 2003. Les crédits d'aide bilatérale du MAE marquent, sur cette même période, une progression de 3 %. Toutefois, le MAE ne représente, en 2003, que 24,6 % de l'APD française, FED inclus, et à peine 17,7 % sans le FED;

- le montant de l'APD mis en œuvre par l'**AFD** apparaît négatif, à -16,6 M€. Ainsi, en 2003, l'activité de prêts de l'AFD a globalement abouti à diminuer l'APD française. Ce chiffre négatif résulte du mode de calcul de l'APD par l'OCDE, qui mesure les **flux** disponibles pour le développement, et pour cela additionne des dons et des prêts nets (versements liés aux nouveaux prêts d'où sont déduits les remboursements intervenus pendant l'année). En versements bruts, la part de l'APD mise en œuvre par l'AFD à travers ses instruments de prêts³ s'élève à 11 % ;

- deux composantes de l'APD française connaissent une progression importante entre 2002 et 2003: l'aide aux réfugiés (+51 %) et l'«**écolage**» (coûts des étudiants étrangers en France : +17 %). Notons que cette dernière, qui représente 10 % de l'APD française, est par définition constatée ex-post, et ne peut faire l'objet d'aucune programmation.

2) En effet, le montant élevé (595 M€) du versement 2002 au Fonds européen de développement (FED) était lié au règlement définitif de sommes dues au titre du Stabex, ancien instrument de stabilisation des exportations, alors que le versement 2003 au FED (446 M€) est inférieur de 88M€ au montant appelé par la Commission.

3) Rappelons que les budgets fournis à l'AFD pour son activité sur dons proviennent du MAE, et sont donc inclus dans les 17,7% sus mentionnés pour le MAE.

L'analyse par **pays bénéficiaires** fait ressortir que le continent africain reste la priorité géographique de l'aide française : il reçoit 69% de l'aide bilatérale en 2003. L'Afrique sub-saharienne concentre 57% de cette aide du fait du poids des annulations de dettes.

La répartition par zone géographique est la suivante :

versements nets 2003 en millions €	montants	%
Europe	305,93	6,6%
Afrique du Nord	504,10	10,9%
Afrique sub-saharienne	2 633,01	57,1%
Amérique du Nord et Amérique centrale	79,94	1,7%
Amérique du Sud	108,75	2,4%
Moyen-Orient	125,00	2,7%
Asie du sud et Asie Centrale	111,24	2,4%
Extrême Orient	274,20	5,9%
Océanie	55,07	1,2%
APD non affectée	417,10	9,0%
Total des versements bilatéraux	4 614,34	100,0%

Si l'on compare cette répartition géographique à celle des années 1990-1991, on constate qu'elle est globalement stable. Les seules évolutions enregistrées concernent l'Afrique sub-saharienne qui passe de 53 % à 57 % en raison de l'initiative PPTE, l'Océanie dont la part diminue de 10 % à 1 % parce qu'à partir de 2000 la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française ne figurent plus sur la liste des bénéficiaires d'APD, et l'Europe dont la part progresse de 1 % à 6 % du fait de l'aide apportée à la Serbie.

En 2003, la répartition par groupes de pays bénéficiaires selon la tranche de revenu est la suivante :

versements nets 2003 en millions €	montants	%
Pays moins avancés	1 989,33	43,1%
Pays à faible revenu	593,10	12,9%
Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure	908,52	19,7%
Pays à revenu intermédiaire tranche supérieure	203,24	4,4%
Pays à revenu élevé	0,62	0,0%
PAPD non ventilée ou non spécifiée	919,53	19,9%
Total des versements bilatéraux	4 614,34	100,0%

Du fait des annulations de dette , la part de l'aide bilatérale destinée aux PMA a fortement augmenté en 2003 : elle atteint 0,12 % du RNB.

Le tableau I joint, en annexe, donne les trente premiers bénéficiaires de l'APD française en 2003. Ce classement ne comprend pas les TOM (Mayotte et Wallis et Futuna qui seraient respectivement en 2^{ème} et 19^{ème} position). Ce tableau fait ressortir les points suivants :

- les 10 premiers bénéficiaires concentrent 52 % de l'APD bilatérale;
- le poids des annulations de dettes explique notamment que la République démocratique du Congo et le Cameroun soient en tête du classement;
- la priorité à l'Afrique s'illustre par le fait que 22 des 30 premiers bénéficiaires sont sur le continent africain.

Le tableau II donne les trente premiers bénéficiaires de l'APD française hors dette : le Maroc est en première place de ce classement, ce qui reflète l'importance de notre coopération technique avec ce partenaire. Les 10 premiers bénéficiaires concentrent 33 % de l'APD bilatérale hors dette, parmi ces dix premiers bénéficiaires on trouve les trois pays du Maghreb, cinq pays d'Afrique (Sénégal, Mali, Burkina Faso ainsi que RD Congo et Madagascar), deux pays asiatiques (le Vietnam et la Chine).

II) Estimations pour 2004 et prévisions pour 2005

En 2004, selon les estimations élaborées par la Direction du Trésor, l'APD française devrait augmenter de près de 400 millions d'euros, soit une progression de 6 % par rapport à 2003 et atteindre un niveau de 0,42 % du RNB. Cette évolution est liée à une hausse importante de l'aide multilatérale (près de 20 %) du fait de l'accélération des appels du Fonds européen de développement (FED) et au rattrapage

de nos retards chroniques de versement, ainsi que de l'augmentation de notre contribution annuelle au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. En revanche, le poids des annulations de dettes, du fait des retards pris par le Cameroun, reviendrait à un niveau plus bas qu'en 2003 à 22 % du total.

Ces estimations incluent des contributions multilatérales versées début 2005 au titre de 2004.

En 2005, selon la prévision de la Direction du Trésor, l'APD française devrait augmenter de 680 millions €, notamment à nouveau sous l'effet de l'augmentation du volume des opérations sur la dette qui atteindraient un sommet à 30 % du total. L'APD atteindrait alors 0,44 % du RNB français. La moitié des annulations de dettes prévues proviendrait du passage du point d'achèvement de l'initiative PPTE du Cameroun et du Congo-Brazzaville. Ceci montre que cette prévision 2005 reste soumise à d'importantes incertitudes.

En conclusion, les chiffres définitifs 2003 comme les prévisions 2004-2005 montrent que les annulations de dette sont le moteur de la croissance de l'APD française sur ces trois années. Hors annulations, l'APD française a fléchi de 2% en 2003 et n'augmenterait au mieux que de 4 % annuellement entre 2002 et 2005, essentiellement du fait des contributions multilatérales, si les objectifs 2005 sont atteints.

Ceci amène à souligner deux éléments :

- la part programmable de l'APD française est anormalement basse, ce qui nuit très fortement à son pilotage, malgré les initiatives prises en ce sens (Documents cadre de Partenariat, Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation...)

- ces chiffres montrent que la France est «sur la route» des 0,5 %. Toutefois les engagements de Monterrey ne pourront être tenus que si l'APD budgétaire connaît une forte croissance à partir de 2007 lorsque les mesures de traitement de la dette des pays à encours importants seront réalisées.

Tableau I :**30 premiers bénéficiaires de l'APD française**

Rang 2003	Pays	Versements nets 2003	Rang 2000 2001-2002	Versements nets moyenne 2000 à 2002
1	Congo, Rep. Démocratique	1127,6	30	14,9
2	Cameroun	257,2	7	88,2
3	Serbie et Monténégro	184,0	14	45,4
4	Maroc	181,5	3	158,3
5	Niger	138,0	16	37,6
6	Madagascar	113,4	15	44,8
7	Algérie	110,7	9	70,1
8	Sénégal	105,8	5	118,0
9	Côte d'Ivoire	103,1	1	266,0
10	Tunisie	95,2	6	92,3
11	Egypte	88,5	2	181,1
12	Viêt-Nam	87,6	10	64,2
13	Chine	65,8	12	55,3
14	Mali	61,9	8	74,2
15	Burkina Faso	58,4	11	60,0
16	Tchad	50,7	17	33,0
17	Indonésie	50,5	18	30,9
18	Liban	41,4	19	30,5
19	Mauritanie	40,3	23	20,7
20	Bénin	32,5	13	52,4
21	Brésil	27,4	24	19,6
22	Guinée	26,2	22	20,9
23	Nicaragua	23,3	79	2,4
24	Cambodge	22,8	21	22,5
25	Centrafricaine, République	21,2	26	18,7
26	Djibouti	20,2	20	22,9
27	Zones Admin. Palestinienne (3)	19,6	31	14,2
28	Togo	18,8	25	19,3
29	Kenya	18,1	37	10,5
30	Afrique du Sud	17,8	28	15,0

Tableau II :**30 premiers bénéficiaires de l'APD française (hors dette)**

Rang 2003	Pays	Versements nets 2003 hors dette	Rang 2000 2001-2002	Versements nets hors dette 2000 à 2002
1	Maroc	181,47	1	159,7
2	Algérie	110,67	5	75,91
3	Sénégal	102,09	3	100,35
4	Tunisie	95,19	4	69,65
5	Viêt-Nam	87,63	7	69,65
6	Congo, Rep. Démocratique	83,07	48	5,44
7	Chine	65,76	9	59,87
8	Madagascar	65,04	12	44,41
9	Burkina Faso	55,47	8	61,44
10	Mali	53,48	6	75,89
11	Côte d'Ivoire	52,22	2	121,22
12	Indonésie	50,49	138	-29,67
13	Liban	41,44	15	33,07
14	Tchad	36,81	14	34,29
15	Niger	32,37	13	37,75
16	Brésil	27,40	16	25,06
17	Bénin	27,25	10	54,43
18	Guinée	24,66	19	19,93
19	Cambodge	22,80	18	24,48
20	Djibouti	20,18	17	24,86
21	Centrafricaine, République	19,82	21	18,41
22	Zones Admin. Palestinienne (3)	19,63	26	15,37
23	Afrique du Sud	17,84	25	16,08
24	Togo	17,72	20	19,04
25	Syrie	17,67	28	15
26	Haiti	17,08	29	14,93
27	Laos	16,31	31	13,82
28	Ghana	16,04	46	6,34
29	Kenya	15,97	53	4,99
30	Congo	15,91	32	13,59

Répartition de l'aide publique au développement de la France

Versements nets en M€ / MEUR	1990	1991	1992	1993	1994	
Ministère de l'Economie et des Finances	2 593,93	2 740,90	3 027,52	2 905,42	3 485,09	
• Aide multilatérale	1 105,33	1 186,84	1 378,28	1 362,60	1 430,05	
• Prêts et dons du Trésor	813,27	821,47	866,34	727,10	549,25	
• Allégements de dettes	675,22	578,61	608,80	623,32	1 334,74	
• Garanties diverses	0,10	20,40	23,38	21,79	22,33	
• Fonds SIDA						
• Dons projet et dons à l'ajustement structurel		133,58	150,71	170,61	148,72	
Ministère des Affaires Etrangères	1 170,28	1 184,06	1 178,82	1 257,56	1 234,32	
• Nations Unies + FED à partir de 2002	114,27	117,82	144,66	143,69	138,46	
• Coopération technique	816,46	802,90	831,30	831,01	798,47	
• Dons projet et dons à l'ajustement structurel		107,48	73,78	148,97	144,83	
• Fonds de Solidarité Prioritaire**	221,85	192,29	192,98	196,87	188,91	
• opération de maintien de la paix (OMP)						
• Concours financiers	94,97	20,78	23,70	18,98	35,36	
• Transport aide alimentaire + produit 2005	10,68	12,70	9,58	15,61	27,51	
• Aide d'urgence		19,94	20,03	21,41	17,09	
• Autres dons	26,32	27,98	27,46	24,71	22,15	
Agence Française de Développement	606,27	571,61	606,58	822,03	478,58	
• Prêts du premier guichet	327,49	319,47	282,66	246,30	130,72	
• Prêts d'ajustement	278,78	250,18	321,19	573,19	347,85	
• Coopération technique						
• Souscription au capital		1,96	2,73	2,53		
Autres ministères	585,51	640,36	664,64	717,61	859,79	
• Ecolage	117,98	126,80	138,09	157,19	201,02	
• Recherche	420,21	458,55	460,81	408,65	410,89	
• Aide alimentaire ministère Agriculture	12,28	19,84	23,61	20,62	33,87	
• Aide aux réfugiés				85,55	86,27	
• Coopération décentralisée						
• Autres	35,04	35,17	42,12	45,61	127,73	
TOM	483,78	556,23	580,91	690,31	729,15	
Coûts administratifs	105,74	160,10	197,61	231,98	233,66	
TOTAL	5 545,50	5 853,25	6 256,07	6 624,91	7 020,58	

Source : TRÉSOR - Bureau F3

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
2 902,06	2 452,35	2 442,36	2 061,80	2 151,81	2 021,82	2 042,00	2 329,52	2 970,81
1 471,73	1 238,72	1 253,41	1 281,87	1 307,50	1 250,29	1 669,05	1 235,52	1 210,44
430,08	344,48	211,69	144,79	54,51	-54,17	-183,16	-156,50	-82,10
877,09	771,79	973,64	630,23	789,80	520,32	470,37	1 137,47	1 842,47
22,89	30,86				305,39	85,74	63,03	
							50,00	
100,27	66,50	3,62	4,91					
1 178,30	1 177,16	1 056,54	1 024,00	1 009,43	1 115,28	1 107,04	1 703,02	1 581,69
87,06	116,44	101,32	107,02	111,40	134,26	120,04	749,96	594,94
773,19	757,05	685,65	642,56	608,38	586,51	570,90	577,01	573,60
132,36	137,31	153,58	159,39	155,97	167,09	168,72	166,80	179,01
201,91	185,39	154,95	159,83	131,64	133,39	129,28	109,30	121,11
21,57	47,20	8,70	13,37	23,99	24,16	17,04	23,41	25,90
14,57	13,42	18,75	16,75	17,99	16,81	19,10	17,84	21,93
13,02	14,52	12,25	7,72	36,23	12,89	9,54	11,37	25,68
21,69	22,26	22,66	24,36	35,24	40,16	72,41	47,33	39,52
447,41	296,11	176,54	110,61	124,38	23,83	47,45	168,88	-19,59
158,08	121,43	95,82	103,85	94,74	88,49	79,50	100,77	44,56
289,33	174,69	80,72	6,77	29,64	-64,66	-32,06	64,89	-66,97
							3,22	2,82
917,99	934,58	887,99	837,97	909,44	920,49	1 102,74	1 226,15	1 466,77
251,93	309,45	310,44	321,61	338,60	365,01	451,19	547,36	640,03
435,93	422,32	408,01	385,01	373,09	335,37	350,49	352,65	322,43
33,89	42,52	24,75	29,76	29,88	34,11	38,85	16,96	13,45
96,12	62,44	50,38	71,62	146,81	159,99	226,32	260,87	394,04
							6,61	40,54
100,13	97,86	94,40	29,97	21,06	26,01	35,89	41,69	56,27
755,58	731,42	682,81	738,15	752,77	167,82	188,77	187,69	195,44
244,51	242,11	235,73	241,92	233,66	204,80	199,63	206,09	224,60
6 445,84	5 833,74	5 481,96	5 014,45	5 181,49	4 454,03	4 687,62	5 821,35	6 419,72

L' aide publique au développement de l'Allemagne

Parmi les 22 pays membres du CAD de l'OCDE, l'Allemagne occupait en 2002 le **4^{ème} rang** en terme de **volume** d'aide (5,324 milliards de dollars) et le 12^{ème} en terme d'effort (0,27% de ratio APD/PNB). Après plusieurs années de baisse, l'aide allemande a progressé en 2002, se plaçant, en volume, après les États-Unis, le Japon et la France. L'APD allemande accorde une place prépondérante à l'aide bilatérale (63%).

La présente note agrège des données fournies par l'AFD et la DgCiD. Les institutions allemandes en charge du développement sont présentées (1), ainsi que les actions et les instruments qui servent la stratégie allemande d'APD (2); enfin, la coopération avec la France est évoquée (3).

1. – Les structures en charge du développement : les principaux opérateurs et leur rôle

1.1. L'auswärtiges Amt (AA)

L'AA, équivalent du ministère des Affaires étrangères en Allemagne, s'occupe de l'aide humanitaire d'urgence - hors aide alimentaire - et de l'aide aux réfugiés - durant les premières semaines d'une crise. Ses missions comprennent également le déminage humanitaire et la prévention des catastrophes naturelles, ainsi que le lien avec les différentes organisations internationales en matière d'urgence humanitaire (HCR, UNRWA...).

1.2. Le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung - BMZ)

Le BMZ définit la politique de coopération, en concertation avec le P'AA. Réformé en avril 2003 pour accroître l'intégration des priorités multilatérales, le BMZ est constitué de **directions thématiques** (démocratisation, prévention des conflits, coordination) et **géographiques** (Asie et Amérique Latine, Afrique, Proche et Moyen Orient) et dispose d'une large autonomie.

En 2003, le budget du BMZ s'est élevé à 3,8 milliards d'euros, réparti de la manière suivante (en milliards d'euros):

Coopération technique	0.9
Coopération non technique	0.4
Coopération financière	1
Coopération multilatérale	0.8
Fonds Européen de Développement	0.4
Autres	0.3

Le BMZ ne met pas en œuvre directement ses projets et a sous sa tutelle deux établissements publics autonomes, la GTZ et la KfW.

1.3. La GTZ

La GTZ est une agence de coopération technique, ayant un statut de société de droit privé, dont le capital appartient à l'État fédéral, et qui a conclu en 1975 avec le BMZ un contrat qui en fait le **principal opérateur** en matière de mise en œuvre de **l'assistance technique**.

1.4. La KfW

La KfW, «institut de crédit pour la reconstruction», est chargée de mettre en œuvre la coopération financière et l'aide budgétaire. En termes statutaires, la KfW est une **collectivité bancaire de droit public, détenue à 80% par l'État fédéral et à 20% par les Länder**.

La KfW, organisme de financement de l'économie allemande, n'intervient pas uniquement dans le domaine du développement. Mais elle est une **agence d'exécution du BMZ**, à qui incombent l'élaboration des stratégies pays, la détermination des enveloppes pays annuelles et les décisions d'octroi des prêts et subventions.

La KfW a développé plusieurs **filiales spécialisées** intervenant dans le soutien au secteur privé des pays émergents, l'appui aux PME ou encore la promotion des énergies respectueuses de l'environnement.

Depuis 2003, la KfW a été intégré dans une structure plus large. Les activités de promotion des pays en voie de développement du Groupe KfW sont assurées par une partie de l'ex KfW et par la **DEG** (Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft mbH). Cette dernière promeut les initiatives du secteur privé dans les pays en transition et en développement. La branche KfW **Entwicklungsbank** regroupe les activités des divisions de la KfW en matière de coopération financière avec les pays en développement.

Depuis l'intégration de DEG dans le Groupe KfW, les deux organismes ont étroitement coordonné leurs instruments financiers proposés aux pays en développement.

Évolution des ressources de la KfW sur les exercices 2000 à 2002

En millions €	2000	2001	2002
Fonds budgétaires du Ministère fédéral de la Coopération (BMZ)	851	1040	971
Fonds levés sur le marché	76	276	140

1.5. Les institutions para-publiques ou privées

Les institutions extérieures aux administrations (fondations politiques, ONG, églises) jouent en Allemagne un rôle particulièrement actif en matière d'aide au développement (Fondation allemande pour le développement international – DES - dans le domaine de la formation, Société Karl Duisberg, Service allemand de développement – DED -).

Cette grande variété d'institutions est propre au système allemand qui favorise une répartition équilibrée des prérogatives régaliennes et permet à des contre-pouvoirs de s'exprimer sur les questions liées au développement.

S'articulant autant autour du BMZ et de ses institutions qu'autour d'agences, de réseaux d'ONG, de think tanks, les structures allemandes en charge du développement entendent ainsi garantir un équilibre entre pouvoirs publics et société civile, selon un modèle horizontal plutôt que vertical.

2. – Présentation de la stratégie allemande d'APD

2.1. Les objectifs stratégiques de l'APD allemande

- cadre général

Les objectifs de l'Allemagne en matière d'aide au développement ont été redéfinis en 2001 avec l'adoption d'un **Programme d'action 2015**, ayant eu pour principales conséquences :

- l'introduction dans les programmes de développement d'une nouvelle notion, les «**pays partenaires prioritaires**» (**schwerpunktländer**). Au nombre de 40 en 2002, ces pays peuvent bénéficier d'une coopération portant sur 3 secteurs au maximum alors que les «**pays partenaires**», 35 en 2002, disposent de programmes centrés sur un seul secteur.
- la redéfinition de la stratégie allemande de lutte contre la pauvreté qui se fonde sur de nouveaux thèmes prioritaires ; le programme précité retient :
 - l'accès des plus démunis aux services sociaux de base,
 - la protection de l'environnement et des ressources naturelles,
 - l'égalité homme- femme par l'enseignement et la formation,
 - la bonne gouvernance politique et économique,
 - la libéralisation des systèmes économiques et l'intégration des pays en développement dans le commerce mondial,
 - la mise en place d'institutions publiques et sociales efficaces,
 - la remise de dette,
 - le rôle accru du secteur privé et de la société civile dans l'effort d'aide,
- **objectifs spécifiques de la KFW.**

Répartition sectorielle des engagements des opérations de coopération financière (KFW et DEG)

	2000	2001	2002
Infrastructure économique	19 %	40 %	22 %
Infrastructure sociale	51 %	29 %	29 %
Secteur financier	15 %	16 %	21 %
Secteur productif	5 %	10 %	17 %
Autres	10 %	5 %	11 %

2.2. Principaux bénéficiaires de l'APD allemande

Les **10 principaux bénéficiaires** de l'aide allemande entre 2000 et 2002 ont été la Serbie et Monténégro (305 M\$), la Chine (281 M\$), la Bolivie (234 M\$), l'Inde (150 M\$), le Mozambique (136 M\$), l'Indonésie (121 M\$), la Turquie (118M\$), l'Égypte (103 M\$), la Jordanie et l'Afghanistan (environ 100 M\$ d'aide chacun).

En 2001, les 10 premiers bénéficiaires des instruments de la **KFW** ont été l'Inde, la Chine, l'Égypte, la Serbie et Monténégro, l'Indonésie, la Turquie, le Vietnam, le Sri Lanka, la Jordanie et le Chili.

Répartition géographique des opérations de coopération financière de la KFW en 2001

Afrique subsaharienne	16,1 %
Asie / Océanie	41,4 %
Europe / Caucase	18,5 %
Amérique latine	14,2 %
Maghreb / Moyen Orient	9,8 %

2 .3. Les moyens d'intervention : analyse des instruments et des actions

- cadre général

- Les **instruments de financement** sont essentiellement des prêts et dons. L'aide bilatérale est constituée à 24% de prêts bonifiés consentis par la KFW, et à 76% de dons dont 60% reviennent à la coopération technique.

- **Les instruments de coopération** sont en évolution. La politique allemande en matière d'aide semble en effet s'orienter vers une aide programme privilégiant un partenariat plus étroit avec les pays bénéficiaires, et une approche fondée sur des stratégies sectorielles. Cette évolution intervient également au niveau du réseau allemand sur place, que les autorités fédérales entendent renforcer et rationaliser.

- L'**aide multilatérale** a représenté, en 2002, 27% de l'aide totale. Le Programme d'action 2015 évoque sur ce point la volonté de renforcer l'action de l'Allemagne au travers des instances européennes mais surtout des agences des Nations Unies. Le rôle et l'efficacité du FED sont actuellement remis en cause par les autorités allemandes qui sont les seconds contributeurs au IX^{ème} FED. Après avoir connu une diminution, les contributions à la Banque mondiale devraient augmenter dans les années à venir.

Le Programme d'action 2015 fait également état de la décision d'augmenter les contributions apportées aux organismes des Nations Unies, et, plus généralement, de **doter de façon significative certaines initiatives transversales** comme le Fonds mondial pour la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (ONUSIDA). De façon plus générale, nos partenaires allemands sont convaincus de l'efficacité des agences des Nations Unies qui devraient bénéficier d'une part accrue de l'aide multilatérale de l'Allemagne.

-instruments particuliers de la KFW

La KFW mobilise les financements concessionnels suivants :

- **Les prêts mixtes**, liés, assortis d'une couverture de risques par un assureur crédit. Les fonds budgétaires entrant dans le mixage dépendent du niveau de développement (prêts aux conditions AID ou prêts à 2 %). Cet instrument est peu utilisé.

- **Les prêts composites**, lié ou déliés. Les concours apparaissent comme un mixage d'un prêt aux conditions de marché (10 ans dont 5 ans de différé maximum). La composition du mixage est effectuée pour faire apparaître un élément don répondant aux exigences de l'APD (25 % ou 35 % selon la liaison) au moment de la signature du contrat et/ou lors des versements. Les ressources de marché sont garanties par une couverture spécifique du gouvernement fédéral, dont la prime est comprise dans le taux d'intérêt.

- **La bonification de taux d'intérêt.** Combinaison de fonds budgétaires sous forme de don et de ressource de marché, au risque de la KFW et donc réservée aux pays à faible risque. Il s'agit d'un produit récent peu encore utilisé.

- **Les prêts au conditions du marché,** sans mixage.

Ces instruments peuvent fonctionner différemment selon les pays concernés :

- prêts aux conditions AID pour les pays dont le PNB/hab est inférieur à 1435 USD : 40 ans dont 10 de différé, 0,75% de taux d'intérêt.

- prêts à 2% sur 30 ans dont 10 de différé pour les autres pays.

3.- Coopération avec la France

La coopération renforcée qui existe maintenant entre nos deux pays en matière d'aide au développement repose en grande partie sur les **feuilles de route** adoptées à l'occasion du **40^{ème} anniversaire du Traité de l'Élysée**. La feuille de route consacrée au développement, après un démarrage lent, a permis l'identification de programmes et de positions communes qui devraient aboutir rapidement à des réalisations conjointes sur le terrain. L'ensemble de ce dispositif repose sur une **concertation systématique** et maintenant régulière, tant au niveau des experts que des hauts fonctionnaires.

Au cours des derniers mois, des **consultations entre experts et hauts fonctionnaires** ont permis de définir le cadre d'actions conjointes renforcées tant en matière d'opérations concrètes que de prises de position communes. Des échéances régulières réunissent responsables français et allemands : concertation semestrielle des Directeurs généraux en charge du développement, échange d'observateurs lors de commissions mixtes ou de réunions de notre réseau, invitation à la Conférence sur le Bassin du Niger de la représentante personnelle pour l'Afrique du Chancelier.

Des **cibles géographiques conjointes** ont été définies (Bénin, Cameroun, Afrique du Sud) ainsi qu'une démarche qui se fonde sur un **rapprochement des documents de stratégie pays**, préalable à l'identification de **projets** privilégiant la **santé**, la **protection sociale**, l'**éducation de base** et la **formation professionnelle** ainsi que la **valorisation des ressources naturelles** (environnement, écotourisme).

Un arrangement administratif est en cours de signature avec Mme Wieczorek-Zeul. Il prévoirait un **échanges de diplomates spécialisés** à compter de septembre 2004. De même, une **lettre d'intention fixant les orientations conjointes de nos actions dans le domaine de l'éducation** est en train d'être élaborée. Enfin, toujours dans le cadre de la feuille de route développement, la France a salué la récente adhésion de l'Allemagne à l'**initiative ESTHER** de lutte contre le sida (diffusion de trithérapies fondée sur des jumelages hospitaliers).

Une réflexion est engagée afin d'assurer une **amplification de ces échanges**. Elle pourrait à court terme privilégier la multiplication d'**actions conjointes**, telles celles entreprises en Argentine dans le secteur agricole et en Afghanistan pour la construction d'un institut d'administration publique, ou telle la mission commune qui a eu lieu en mars au sud Soudan. Ces actions pourraient s'accompagner de la poursuite de l'élaboration de **stratégies conjointes dans les domaines de la santé et de l'éducation de base** (initiative européenne Fast Track)/.

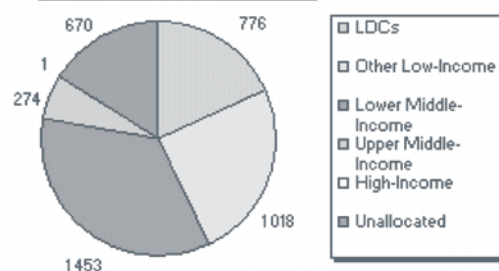
GERMANY

Gross Bilateral ODA, 2001-02 average, unless otherwise shown

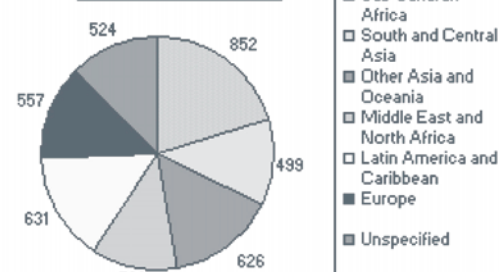
Net ODA	2001	2002	Change 2001/02
Current (USD m)	4 990	5 324	6.7%
Constant (2001 USD m)	4 990	4 980	-0.2%
In Euro (million)	5 571	5 650	1.4%
ODA/GNI	0.27%	0.27%	
Bilateral share	57%	63%	
Net Official Aid (OA)			
Current (USD m)	687	780	13.5%

Top Ten Recipients of gross ODA/OA (USD million)	
1 Serbia & Montenegro	305
2 China	281
3 Bolivia	234
4 India	150
5 Mozambique	136
6 Indonesia	121
7 Turkey	118
8 Egypt	103
9 Jordan	98
10 Afghanistan	86

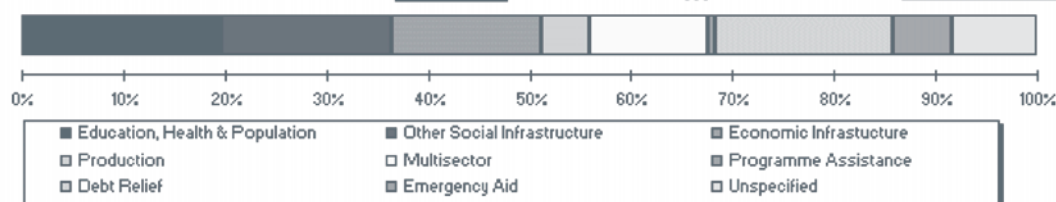
By Income Group (USD m)



By Region (USD m)

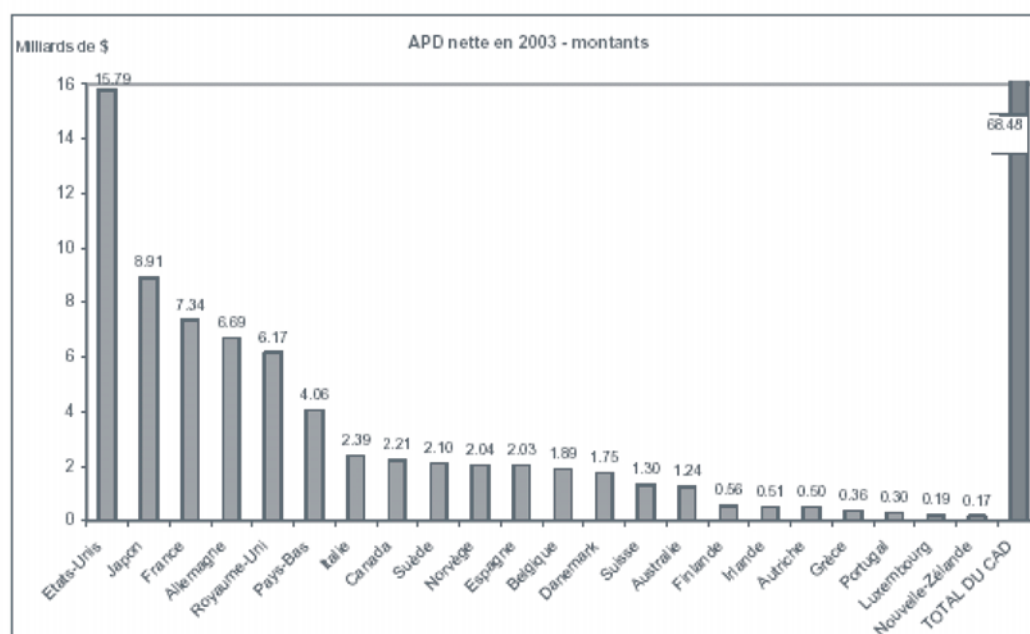


By Sector



Source: OECD

GRAPHIQUE : AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NETTE EN 2003



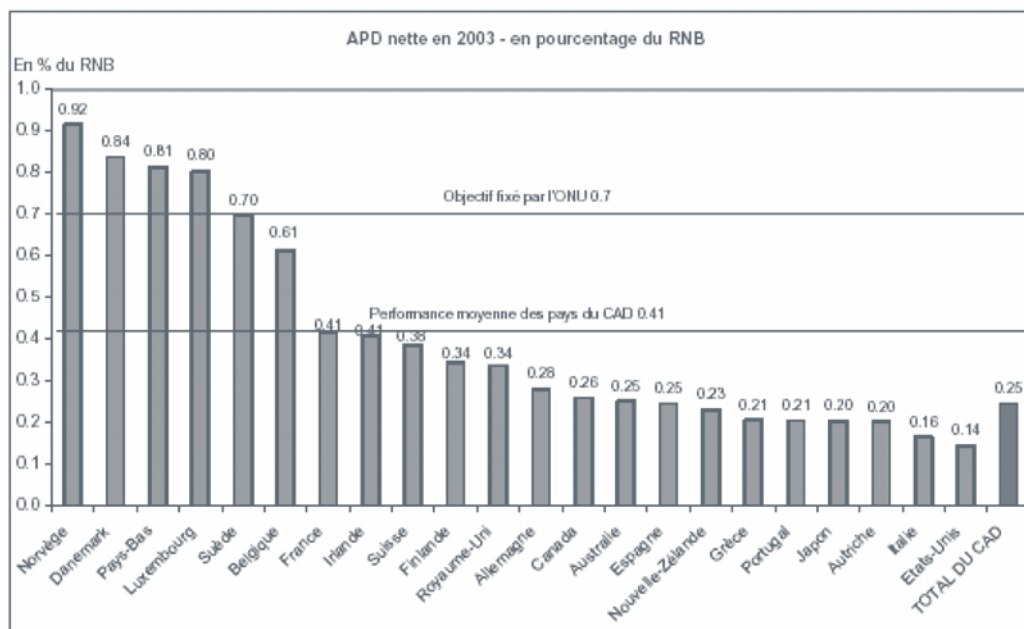
TABEAU : AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NETTE EN 2003
Données préliminaires

	2003		2002		2003	Variation en
	APD	APD/RNB	APD	APD/RNB	APD	pourcentage de
	millions de \$	%	millions de \$	%	millions de \$ (1)	2002 à 2003 (1)
					Aux prix et taux de change de 2002	
Allemagne	6 694	0.28	5 324	0.27	5 530	3.9
Australie	1 237	0.25	989	0.26	1 008	1.9
Autriche	503	0.20	520	0.26	412	-20.7
Belgique	1 887	0.61	1 072	0.43	1 535	43.2
Canada	2 209	0.26	2 006	0.28	1 904	-5.1
Danemark	1 747	0.84	1 643	0.96	1 433	-12.8
Espagne	2 030	0.25	1 712	0.26	1 633	-4.6
États-Unis	15 791	0.14	13 290	0.13	15 541	16.9
Finlande	556	0.34	462	0.35	461	-0.2
France	7 337	0.41	5 486	0.38	6 030	9.9
Grèce	356	0.21	276	0.21	287	4.0
Irlande	510	0.41	398	0.40	418	5.1
Italie	2 393	0.16	2 332	0.20	1 943	-16.7
Japon	8 911	0.20	9 283	0.23	8 459	-8.9
Luxembourg	189	0.80	147	0.77	155	5.6
Norvège	2 043	0.92	1 696	0.89	1 776	4.7
Nouvelle-Zélande	169	0.23	122	0.22	133	9.3
Pays-Bas	4 059	0.81	3 338	0.81	3 296	-1.3
Portugal	298	0.21	323	0.27	243	-24.8
Royaume-Uni	6 166	0.34	4 924	0.31	5 512	11.9
Suède	2 100	0.70	1 991	0.83	1 710	-14.1
Suisse	1 297	0.38	939	0.32	1 122	19.5
TOTAL DU CAD	68 483	0.25	58 274	0.23	60 540	3.9
Performance moyenne des pays du CAD		0.41		0.41		
<i>Pour mémoire</i>						
CE	8 147		6 561		6 666	1.6
Pays Membres de l'Union Européenne	36 825	0.35	29 949	0.35	30 599	2.2
Pays du G7	49 501	0.21	42 646	0.20	44 919	5.3
Pays non membres du G7	18 982	0.46	15 627	0.47	15 622	-0.0
<i>Pays non membres du CAD:</i>						
Corée	334	0.06	279	0.06	314	12.5
République slovaque	15	0.05	7	0.02	12	74.1
République tchèque	87	0.10	45	0.07	73	61.8

(1) Compte tenu de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Note: Les données 2003 sont préliminaires en attendant les données détaillées qui seront publiées en décembre 2004. Les données sont standardisées pour tous les donneurs sur une base d'année calendaire, et de ce fait peuvent différer des données sur une base d'année fiscale disponibles dans les documents budgétaire des pays.

Source: OCDE, 16 avril 2004.



Source : OCDE, 16 avril 2004.

L' Aide Publique au Développement de la Norvège

Traditionnellement membre du "club des 0,7%" parmi les 22 pays du CAD de l'OCDE, la Norvège occupait en **2003 le 1^{er} rang en terme d'effort (0,92% de ratio APD/PNB) et le 10^{ème} rang en terme de volume d'aide (1,7 milliard€).**

L'APD norvégienne est structurée équitablement entre une part bilatérale (709,2 millions € en 2001, soit 48,9% de l'APD totale) et une part multilatérale (668,7 millions € en 2001, soit 46,2%).

La Norvège continue de manifester la volonté d'accroître son APD pour atteindre 1% du RNB, objectif d'autant plus envisageable qu'il est partagé entre la société civile et les différentes forces politiques norvégiennes.

1.- Les structures en charge du développement : les principaux opérateurs et leur rôle

Le système d'aide au développement de la Norvège est organisé autour du ministère des Affaires étrangères et de la NORAD (*Norwegian Agency for Development Cooperation*).

1.1 Le ministère des Affaires étrangères (Utenriksdepartementet)

Toutes les directions du ministère relèvent à la fois du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé du développement international et des droits de l'Homme. Le ministère concentre **la responsabilité constitutionnelle et budgétaire** pour les trois types d'aide au développement norvégienne: urgente, transitionnelle, long terme.

La **direction des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'aide humanitaire**, gère l'aide d'urgence et l'assistance aux situations de conflits (résolution et post-conflit) qui représente 303 M€ soit 21% de l'APD totale.

La **direction de la coopération internationale** du ministère des affaires étrangères est responsable de la programmation de l'aide multilatérale. Des partenariats directs sont signés avec des ONG qui mettent en œuvre une partie des crédits.

Le **département des Affaires bilatérales** (divisé en 4 zones géographiques) a la responsabilité du budget APD qui comprend les crédits de post-conflit ainsi qu'une part de l'aide d'urgence (catastrophes naturelles).

1.2 La NORAD, l'Agence norvégienne pour le développement et la coopération

La **gestion et la mise en œuvre de l'aide bilatérale** est confiée à la NORAD.

L'agence norvégienne participe également, conjointement avec les bureaux régionaux du ministère, à l'élaboration **des stratégies par pays** et au **dialogue à l'échelon local** dans les pays désignés comme partenaires.

Au niveau local, les bureaux de la NORAD ont **fusionné avec les services de coopération des ambassades**.

1.3 Les ONG

En 2001, 10% de l'APD passaient par le canal des ONG (*Norwegian People's Aid, Redd Barna, Norwegian Church Aid, Croix Rouge norvégienne, Norwegian Refugee Council...*).

Les ONG norvégiennes sont particulièrement présentes dans le domaine des droits de l'Homme et de la gouvernance et mettent en œuvre une grande part de l'aide humanitaire.

Elles ont une **influence sur le ministère et le Parlement** (Storting) en ce qui concerne les orientations de l'action.

1.4 Le *Kompakt*

C'est un conseil consultatif, créé en 1998, qui réunit les autorités norvégiennes du développement, les milieux d'affaires et les ONG. Il a pour mission de faire mieux comprendre aux groupes concernés de la population norvégienne les liens existant entre l'activité économique et les droits de l'Homme dans le contexte de la mondialisation.

Il offre aux entreprises une base plus solide pour l'internationalisation de leurs stratégies et de leurs décisions en matière d'investissement.

Le *Kompakt* a pour but d'améliorer la transparence et la cohérence dans la promotion des droits de l'Homme dans les PED.

2.- Présentation de la Stratégie norvégienne d'APD

2.1 Les objectifs stratégiques de l'APD norvégienne

La Norvège a publié, en mars 2002 un nouveau programme d'action intitulé : «**Combattre la pauvreté dans le Sud, plan d'action 2015**». Celui-ci prévoit les lignes directrices suivantes :

- Atteindre 1% de ratio APD/PNB en 2005.
- Concentrer 40% de l'APD bilatérale sur les 49 Pays les Moins Avancés (PMA).
- Améliorer les règlements sur la dette des pays du Sud.
- Garantir la sécurité et la paix au sein des pays partenaires et pratiquer une politique de bonne gouvernance.
- Encourager les principes de l'appropriation du développement par les PED.

Pour l'ensemble de l'APD bilatérale norvégienne, la répartition géographique, en 2001, se traduit comme suit :

- Afrique : 37%
- Asie et Océanie : 20,4%
- Europe : 11,6%
- Amérique Latine : 9,9%
- Moyen-Orient 7%

Parallèlement, l'aide bilatérale norvégienne se concentre sur **12 pays prioritaires**, qui sont des pays à faible revenu (PFR) dont les **2/3 se trouvent en Afrique sub-saharienne** (Corne et sud-est de l'Afrique). Ces bénéfices représentent **environ 40% de l'APD bilatérale**.

En 2001, l'APD norvégienne s'articule autour de différents secteurs :

- Développement Social (Éducation, Santé, Logement, Eau) : 29,4%
- Développement économique (Énergie, Secteur Privé, Agriculture) : 22,9%
- Aide Humanitaire : 20,6%
- Paix, Droits de l'Homme et Démocratie : 17,9%
- Aides transversales (Environnement, Égalité Homme-Femme) : 9,2%

2.2 Les moyens d'Intervention : analyse des instruments et des actions¹

Le gouvernement norvégien défend le déliement de l'aide en général et de l'aide bilatérale en particulier (moins de 10% de l'APD bilatérale depuis 1997).

¹ Chiffres du Ministère des Affaires étrangères norvégien de 2001.

- APD bilatérale

L'aide aux projets est abandonnée progressivement au profit des programmes et approches sectorielles dans le cadre de relations de développement à long terme.

- **Aide sectorielle : 44,9%**
- **Aide budgétaire : 30,9%**
- **Assistance Technique (dont renforcement institutionnel) : 17,1%**
- Investissements 6,7%
- **NORFUND** (Fonds norvégien de capital-risque pour les PED crée en 1998) : 0,8%

Afin de promouvoir des entreprises viables et rentables dans les PED, le NORFUND prend la responsabilité des prêts aux entreprises privées.

- APD Multilatérale (près de la moitié de l'APD norvégienne)

La Norvège verse une **contribution supérieure** à ce qu'elle devrait acquitter au système des Nations Unies notamment au Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) et au Programme alimentaire mondial (PAM).

La **Banque mondiale et les Banques régionales** de développement bénéficient d'une aide en croissance constante : progression de 8,2% entre 1997 et 2001 (143 M€ pour 2001).

La Norvège participe au **groupe Utstein** qui est une coopération informelle entre les ministres du développement des Pays Bas, de la Norvège, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne.

En outre, elle opère en étroite collaboration avec les autres pays nordiques par l'intermédiaire notamment du **Fonds Nordique de développement** (contribution de 5300 € en 2001).

3.- La Coopération entre la France et la Norvège

L'**entretien entre les deux ministres** de la coopération norvégien et français, le 29 avril 2004 à New York, a permis de réaffirmer les positions communes entre les deux pays :

- Les **OMD pour 2015 constituent l'objectif majeur des deux pays**. La Norvège, dans un nouveau livre blanc, proposerait deux plans, l'un sur la dette, l'autre sur le développement agricole (renforcement des capacités productives).

- La Norvège a exprimé la volonté de donner une nouvelle impulsion politique pour atteindre les OMD, lors de la réunion des chefs d'État et de gouvernements en septembre 2005.

- Le **continent africain** constitue la principale priorité des deux pays en accord avec leur politique de lutte contre la pauvreté s'inscrivant dans les OMD 2015. Une opération étroite franco-norvégienne pourrait se mettre en place à court terme au Mali et à Madagascar.

- Les deux pays partagent une position commune avec le Royaume-Uni sur la mise en place d'une **Facilité financière internationale** (IFF), et sur l'étude de la faisabilité d'un mécanisme de taxation internationale pour le développement.

- Les deux pays militent pour le renforcement et une meilleure cohérence des enjeux **environnementaux au sein des Nations Unies**, avec la préférence française pour une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement (ONUE).

- Le **groupe Utstein** souhaiterait entrer plus régulièrement en dialogue avec des pays extérieurs au groupe. Selon la Norvège, la France serait un partenaire privilégié dans les débats du groupe sur la lutte contre la pauvreté, la coordination et les rapports entre le développement, l'aide et le règlement des conflits.

- La France réitère sa participation à hauteur de 12% au programme norvégien LEPSE pour le **démantèlement nucléaire** d'un **navire russe**, d'ici fin 2005./.

L'APD des 10 nouveaux États membres de l'UE

Les Nouveaux États Membres (NEM)¹ ont été pour la plupart **bénéficiaires de l'aide au développement** depuis la chute du mur de Berlin. Ces **pays en transition**, tant sur le plan démocratique que sur le plan économique et social, subissent depuis plus d'une décennie de profondes transformations, en particulier sous la contrainte du rattrapage de l'«acquis communautaire». Désormais membres à part entière de l'UE, ils sont amenés à participer à la politique européenne d'aide au développement.

L'aide publique au développement (APD) des NEM reste aujourd'hui très faible en termes de volume et d'effort. En 2001², la Pologne est le premier contributeur en volume des NEM avec 35,54 M€ et Malte le dernier avec 0,5 M€. Le ratio APD/RNB oscille entre 0,01% pour Malte et 0,13 % pour la Slovaquie. L'**ensemble de l'APD des NEM** atteint un montant de **113,9 millions € en 2001** avec un **ratio moyen de 0,03%**. L'objectif minimum de Monterrey pour 2006 de 0,33% ne pourra certainement pas être atteint par ces pays en 2007 : l'implication des NEM dans une politique d'aide au développement ne se fera que de manière progressive et régulière.

En premier lieu, les structures en charge du développement sont présentées (1), les stratégies actuelles et les orientations futures de l'APD des NEM (2) sont ensuite évoquées, et enfin, une étude par pays des structures et politiques d'APD (3) clôturent cette note.

1.- Les structures en charge du développement : les principaux opérateurs et leur rôle

1.1 Les ministères des Affaires étrangères

Dans les NEM, la gestion de l'APD est assurée au sein des ministères des Affaires étrangères par un **directoire intégré** dédié au développement et à l'aide humanitaire. L'aide à la coopération internationale est considérée avant tout comme une **aide d'urgence**, pour des situations de crises **humanitaires**.

Il existe **peu de coordination** entre les ministères et les organismes privés pour la définition des politiques d'APD. Seules l'Estonie et la Lettonie procèdent à une consultation élargie à l'ensemble des acteurs du développement du pays sur la politique de coopération internationale. En outre, le personnel des ministères (en sous effectif pour la Pologne et la Slovaquie) **manque d'expérience** et mérite une plus grande formation dans ce domaine.

De **grandes réformes structurelles** sont **en cours** au sein des administrations des NEM, afin de prendre pleinement en compte la politique de coopération et de développement et les problématiques de la lutte contre la pauvreté. Ainsi, l'assistance des grands donateurs et le jumelage institutionnel sont stratégiques pour renforcer les institutions et promouvoir la gestion des ressources humaines. Les Français et les Allemands sont les premiers promoteurs du jumelage institutionnel avec les NEM, suivis par les Britanniques et les Espagnols. L'objectif de cette coopération est de créer, dans les meilleurs délais, un système d'aide au développement opérationnel et auto-suffisant.

En outre, le **PNUD** conduit un programme de renforcement des capacités nationales pour l'établissement d'un **cadre de politique de développement** cohérent dans six des nouveaux pays

1 Nouveaux membres UE depuis le 1er mai 2004 : Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovaquie, Malte et la République de Chypre.

2 Nous ne disposons à l'heure actuelle des chiffres définitifs de 2001. La consolidation des données pour 2002 et 2003 est en cours au CAD de l'OCDE. Les prévisions font état d'une progression moyenne d'environ 15% en 2003 par rapport aux chiffres de 2001.

adhérents de l'Union. Dans les pays de *Visegrad*³ et les trois pays baltes, depuis 2001, le **ACDI**⁴ mène le programme **ODACE**⁵ qui fournit une assistance financière, un savoir faire et une formation afin d'établir une politique d'aide au développement efficace à long terme tant au niveau national qu'au plan régional. Le **recueil et l'utilisation des statistiques des APD**, essentiel pour la définition des stratégies futures, est une des applications de ces programmes.

1.2 Les institutions para-publiques ou privées

La majorité des 10 pays possèdent des **agences nationales de développement** qui se chargent en partie de l'exécution des aides au développement.

La Pologne fournit par exemple, depuis 1998, l'assistance technique à ses voisins confrontés au passage à l'économie de marché mondialisée par le biais de la *Polish Know-How*⁶, en diffusant son savoir faire et son expérience de la modernisation économique.

En République Tchèque, le centre du Développement (*Development Centre*) constitue l'agence principale d'experts internationaux du ministère des Affaires étrangères.

L'implication des **ONG** et de la **société civile** dans l'aide au développement connaît des traitements inégaux parmi les NEM. En Pologne et République Tchèque, les ONG sont nombreuses et leurs engagements dans la coopération internationale fortes. Par contre, en Lituanie et Lettonie, les autorités publiques gèrent seules l'aide au développement, du fait notamment de l'absence d'ONG.

2.- Présentation générale de la stratégie d'APD des 10 nouveaux entrants

Il est encore trop tôt pour caractériser réellement les politiques d'APD de ces pays. Des tendances générales se dessinent néanmoins.

2.1 Montants de l'APD dans les NEM

*APD des Nouveaux États Membres (2001-2002)*⁷

APD	Total (M€)	APD/PNB (%)	Nombre de pays bénéficiaires	Nombre de Projets
Pologne	48,7	0,02	15 à 20	15 à 20
République Tchèque	34	0,05	49	79
Hongrie ⁸	29	0,04	10 à 15	NC
Slovénie	21	0,13	5	NC
Slovaquie ⁹	4	0,06	10 à 15	NC
Chypre	2,6	0,02	10 à 15	NC
Lituanie	1,6	0,02	4	8
Lettonie	1,2	0,02	NC	40
Estonie	0,5	0,01	8	11
Malte	0,4	0,01	10 à 15	NC
Total	148,6	0,03	NC	NC

3 Coopération régionale entre la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie et la Hongrie. Créé en 1993, le Visegrad Group établit un réseau d'échanges dans les domaines culturels, éducatifs, scientifiques et d'information.

4 Agence de développement du Canada (CIDA en anglais).

5 Assistance officielle pour le développement en Europe Centrale.

6 Organisme étant sous l'autorité directe du président de la République.

7 Chiffres Commission européenne tirés de Léna Krichewsky (Trialog), Development policy in the accession countries, 2d edition, mars 2003.

8 Aide Publique (OA) = 20,5 M€ et Aide Publique au Développement (ODA) = 8,5 M€.

9 Chiffres 2003.

- Trois **contraintes** fortes pèsent sur l'accroissement des APD des NEM :
 - Des ressources financières limitées ;
 - Peu de moyens statistiques «fiables» sur l'APD ;
 - Un manque de volonté politique et une méconnaissance de l'opinion publique des enjeux mondiaux du développement.

Montants nécessaires au rattrapage des objectifs de Monterrey pour le Nouveaux États Membres (2001)

Pays	Écart pour 0,33% (M€)	Écart pour 0,39% (M€)
Pologne	414,4	495
République tchèque	125,5	152,2
Hongrie	126,4	150,7
Slovénie	32	41,6
Slovaquie	45,5	55,5
Chypre	23,3	28
Lituanie	30	35,9
Lettonie	19,5	23,2
Estonie	14	16,6
Malte	9,4	11,2
Total	840,3	1010,1

Source : CAD de l'OCDE

La moyenne des APD de chacun des 10 représente ainsi 16% voire 14% des objectifs a minima de Monterrey poursuivis par les pays membres de la Communauté européenne (0,33% APD/PNB pour 2006). Il paraît donc improbable que le rattrapage s'effectue d'ici 2007.

Les engagements européens impliquent des positions claires et fermes des 10 nouveaux membres même si l'augmentation annuelle de leur APD ne peut être que modérée (recommandations de la Commission de 18%/an pour la Pologne, la Hongrie et les pays baltes ; 11%/an pour Chypre, la République tchèque, Malte, la Slovaquie et la Slovénie).

2.2 Les objectifs stratégiques

- La priorité donnée à la **Politique de voisinage**

Les premiers bénéficiaires, et de loin, des politiques de développement des NEM sont la Moldavie, l'Ukraine, la Biélorussie, et les Balkans, suivis par l'**Asie centrale** ; il s'agit principalement des pays en transitions (partie II CAD) et des Pays à Revenu Intermédiaire (PRI).

Le continent africain est peu pris en compte : 5% de l'APD tchèque (1999-2001), 0,5% de l'APD slovaque (2001). La Pologne mène uniquement une politique d'aide humanitaire pour l'Afrique et l'Asie. L'Amérique latine enfin, arrive en dernière place des bénéficiaires de l'aide au développement des NEM.

Distribution géographique des APD parmi les 10 en 2001¹⁰

xxx : priorité élevée ; xx : priorité moyenne ; x : priorité faible

Pays et régions	Moldavie Ukraine Biélorussie	Balkans	Asie Centrale	Moyen- Orient	Afrique	Asie du Sud Est	Amérique Latine
Pologne	xxx	xxx	xx			x	
République Tchèque	xxx	xxx	xx	x	x	x	x
Hongrie	xxx	xxx				x	
Slovénie		xxx					
Slovaquie		xxx	xxx		x	x	x
Chypre	xx	xx		xx			
Lituanie	xxx	xx					
Lettonie							
Estonie	xxx	xxx	xx				
Malte					xxx		x

A l'échelle de la politique communautaire d'aide au développement, les NEM appuient les programmes régionaux **CARDS**¹¹ et **MEDA**¹².

• Une concentration des secteurs

L'APD des NEM se concentre traditionnellement sur l'aide humanitaire, l'environnement et les droits de l'Homme, plutôt que sur la réduction de la pauvreté, bien que celle-ci soit inscrite dans les principes.

• Des crédits d'APD dispersés

L'aide au développement connaît une profonde dispersion entre des nombreux projets, prenant le risque de limiter l'efficacité de l'APD, déjà contrainte par la faiblesse des montants. L'aide projet est le principal instrument de l'aide des NEM. Ainsi, la République tchèque, en 2001, a mené 79 projets dans 49 pays pour un montant total de 21,8 millions €. La Lettonie, en 2001, a conduit 40 projets pour un montant de 1,4 million €.

• Harmonisation sur les grands règlements internationaux (Monterrey, OMD, UE)

2.3 Les moyens d'intervention : analyse des instruments et des actions

La majorité des dix nouveaux entrants dans l'UE sont membres à part entière des grandes organisations internationales depuis les années 90. La répartition entre aide bilatérale et aide multilatérale est généralement équilibrée. La Slovaquie, par exemple, consacre 42% de son APD à l'aide multilatérale en 2001.

Les crédits multilatéraux sont voués à progresser avec la participation des NEM aux contributions communautaires en faveur du développement (budget CE+FED).

Par l'adhésion des NEM, l'UE renforce son poids au sein des institutions de Bretton Woods. Au sein des instances communautaires, les NEM concentrent 25% des votes au Conseil ce qui représente un poids significatif pour des États qui ne se tournent pas spontanément vers l'aide publique au développement.

¹⁰ Source : Commission européenne

¹¹ Programme communautaire concernant les Balkans.

¹² Programme communautaire concernant les pays du sud-méditerranéen.

2.4 Les perspectives de l'APD des NEM

- Les recommandations de la Commission européenne
 - Priorité à la **lutte contre la pauvreté** et à la **spécialisation par secteur et par pays** : meilleure coordination (États membres, Commission, multilatéral), meilleurs suivi et évaluation, moins d'aide projet ;
 - **Soutien des États membres** aux nouveaux entrants pour la réorganisation institutionnelle et la refonte des projets et des stratégies d'aide au développement ;
 - **Sensibilisation de l'opinion publique des NEM aux PMA** et à la lutte contre la pauvreté : l'aide d'urgence et les pays voisins sont encore trop privilégiées ;
 - **Renforcement des capacités** à travers des programmes tels que le programme d'apprentissage aux métiers du développement (Centre régional de management de l'aide) ;
 - Améliorer les **données statistiques** des NEM pour définir in fine une feuille de route en vue des objectifs de Monterrey.
- Le Calendrier
 - Période initiale : 2004-2006,
 - Aucune contribution au 9^{ème} FED (déjà validé),
 - Réallocation des taux de remboursements et APD au budget CE des 25 membres de l'UE,
 - Période ultérieure : 2007-2013,
 - Dans le cadre des nouvelles perspectives financières, négociations en 2005-06 pour les dépenses de coopération au budget CE (2007-2013),
 - Si le FED reste hors-budget, négociation du 10^{ème} FED en 2006 pour sa mise en œuvre en 2008-2009.

3.- Organisation et politiques par pays

Les données sont appelées à être réactualisées très régulièrement.

- *La Pologne* : 48,7 M€ d'APD en 2001 (4 personnes au MAE)

Le ministère des Affaires étrangères joue le rôle d'organe coordinateur de l'aide. Les questions de développement sont traitées au sein du **Département des Nations Unies et des questions internationales par une équipe de 4 personnes**. Les autres ministères mènent également des projets de développement (ministères des Finances, de l'Éducation Nationale et des Sports). La Polish Know How Foundation fournit de l'assistance technique¹³. L'organisation se veut très décentralisée et les postes bénéficient d'une grande autonomie pour mener les projets, par exemple en Angola ou au Vietnam. Le document d'orientation de l'APD polonaise fut adopté le 21 octobre 2003 et s'intitule: «**Stratégie polonaise pour la Coopération et le Développement**».

La Pologne attache une certaine importance aux **ONG** (Caritas, the Batory Foundation...). Une centaine d'entre elles participent à des projets internationaux. Le «Groupe des ONG travaillant à l'étranger» est un organe mi-formel de relation avec les autorités polonaises. Par des financements publics et privés, elles mènent des projets humanitaires et de soutien à la société civile notamment dans les Balkans (Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est¹⁴).

¹³ Ref 1.2, p3.

¹⁴ Né sous l'impulsion de l'Union européenne, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est est adopté à Cologne le 10 juin 1999. Il a pour objectif d'assurer la paix, la stabilité, le bon voisinage, la démocratie (séparation des pouvoirs, indépendance de la justice et des médias, loi électorale), le respect des droits de l'homme et des minorités, le retour des réfugiés et la prospérité économique dans la région.

Les **principaux terrains d'opération** de l'APD polonaise sont l'Afghanistan, la Géorgie, l'Irak, la Moldavie (Europe du Sud-Est en général) et le Vietnam. L'Afrique Centrale (10 pays), d'une manière bien relative, figure aussi dans le périmètre de son APD avec une grande liberté laissée aux ambassades, qui recherchent activement (du fait de la faiblesse des moyens polonais) de multiples partenaires (Canada, Pays-Bas, Luxembourg).

La Pologne a entamé un processus de **mise en conformité** de son APD aux grands règlements mondiaux de l'aide au développement (Monterrey, Objectifs du Millénaire, entrée prochaine au CAD de l'OCDE, acquis communautaire). Elle prévoit au moins de doubler son montant d'APD, atteignant ainsi **80 millions €** l'année suivant son entrée dans l'UE. Les **contributions communautaires** de la Pologne au budget développement représenterait **4-5% de ses dépenses d'APD**.

- *La République Tchèque* : 34 M€ (20-30 personnes environ)

Le **ministère des Affaires étrangères** est au centre du dispositif d'APD tchèque au sein de la Division des Relations Économiques Extérieures du département pour le Développement, la Coopération et l'aide humanitaire qui occupe 10 personnes. Le **Centre de développement**¹⁵, issu de l'Institut des relations internationales, emploie 6 personnes pour ces questions. **D'autres ministères** participent également à l'aide au développement avec des projets propres comme le ministère de l'Intérieur menant des projets humanitaires.

Un document d'orientation de l'APD tchèque a été adopté en janvier 2002 : «**Programme d'aide étrangère de la République Tchèque pour 2002-2007**». Une plate-forme tchèque pour le développement des ONG établit un réseau de l'assistance au développement dans le pays.

- *La Hongrie* : 29 M€ (25 personnes environ)

Le **département pour la Coopération Internationale et le Développement**, au sein du ministère des Affaires étrangères, a la responsabilité de la formulation et de l'exécution des politiques d'assistance au développement depuis sa création en novembre 2002 (9 personnes). En 2001, le gouvernement hongrois formula un «**Concept Paper sur la Coopération Internationale**». Un «**Civil Advisory Board**» (15 personnes) a été créé en 2003 afin de sensibiliser au mieux la société civile hongroise (ONG, secteur privé, opinion publique) aux questions de développement.

Les **principaux bénéficiaires de l'APD hongroise** sont la Serbie et Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, le Vietnam, les Territoires palestiniens, la Macédoine et la Moldavie. La Hongrie intervient également dans certains PMA tels l'Éthiopie, le Yémen, le Cambodge et le Laos mais les PMA représentent environ 13% de l'APD de Hongrie (moyenne CAD de 25% pour les PMA).

- *La Slovaquie* : 21 M€ (25 personnes environ)

Le **bureau de la Coopération Internationale, du développement et de l'aide humanitaire** au sein du ministère des Affaires étrangères slovaque, anime la gestion de l'APD autour de 5 professionnels dont le Directeur Général. Parallèlement, un autre bureau du ministère est dédié au **Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est** qui travaille avec la représentation permanente à Bruxelles pour des projets multilatéraux (4 personnes). De plus, **d'autres ministères** mènent partiellement ou intégralement des projets d'assistance internationale (10 à 15 personnes).

- *La Slovaquie* : 4 M€ d'APD en 2003 (8 personnes au MAE)

Le ministère des Affaires étrangères, par le biais du **département pour la Coopération Économique Internationale**, coordonne et centralise (8 personnes) la politique de développement (59% de crédits multilatéraux et 32% d'aide bilatérale en 2001) tandis que le **ministère de l'Intérieur est responsable**

15 Ref 1.2, p4.

de l'aide humanitaire (23% de l'APD en 2001). Le *Co-ordination Committee for Development* (2002) joue un rôle très similaire à celui du CICID français. La *Slovak Foreign Police Association* sert de plateforme aux ONG du pays faisant le lien entre les autorités et la société civile. Le «**Medium-term Concept for the Provision of ODA for the 2003-2008 Period**» constitue le document principal de la politique d'APD slovaque.

L'aide slovaque se concentre sur trois secteurs, suivant l'expérience et le savoir-faire de nombre d'experts slovaques :

1. Renforcement des institutions démocratiques et de l'économie de marché

Réformes du secteur public, favoriser un milieu favorable aux affaires...

2. Infrastructures

Transport et énergie, travaux de déminage, gestion des ressources en eau, gestion des déchets.

3. Protection de l'environnement et agriculture

Gestion des espaces forestiers, construction de systèmes d'irrigation, activités agricoles et recherche géologique.

L'aide programme, depuis 2003, est privilégiée dans les instruments de coopération slovaque et tend à se renforcer à long terme. Par exemple, la Serbie-Monténégro bénéficie d'un CSP pluriannuel depuis 2003. Courant 2004, deux à trois autres pays devraient suivre le même chemin.

Le programme national d'APD pour 2003 est exécuté principalement selon deux voies budgétaires:

- *La Slovak - UNPD Trust Fund* (2,05 M€ en 2003)

1^{er} appel à projets en nov. 2003, 2^{ème} appel à projets courant été 2004.

The Administrative and Contracting Unit (ACU) est l'organe de gestion de cette aide. Elle concerne douze pays (dont 3 PMA) : Afghanistan, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kazakhstan, Kenya, Kirghizistan, Macédoine, Mongolie, Mozambique, Soudan, Tadjikistan, Ouzbékistan ;

Le Fonds Bratislava-Belgrade (1,38 M€ en 2003)

En 2003, la Serbie-Monténégro a été choisie suivant une approche programme pluri-annuelle établie sur une coopération aux secteurs variés.

- *Chypre* : 2,6 M€ (10-20 personnes environ)

Le **Planning Bureau** (7 personnes) est responsable, depuis 1961, de la coordination de l'assistance technique à l'étranger et des questions des relations économiques intergouvernementales. Le **ministère des Finances et le ministère des Affaires étrangères** (2 personnes pour le MAE) sont les deux autres services gérant l'APD.

Les **formes d'aides sont diverses** : assistance multilatérale, contribution régulière au budget de l'ONU, et contributions volontaires aux assistances humanitaires d'urgence.

- *La Lituanie* : 1,6 M€ (3 personnes au MAE)

Au sein du **Département des Relations Multilatérales du ministère des Affaires étrangères**, l'APD est gérée par la **division de l'Assistance au développement** qui comprend trois personnes. Un ministre du développement et un Directeur Général dirigent cette division. Les autres ministères sont peu actifs dans l'APD compte tenu du passé récent de ces politiques en Lituanie. Le document d'orientation est le «**Development Cooperation Policy Paper 2003-2005**» de mai 2003. Les **principaux bénéficiaires en 2004** sont la Géorgie, l'Iran et l'Irak. La zone prioritaire de l'APD lituanienne se situe à son

voisinage (Biélorussie, Région de Kaliningrad, Ukraine, Moldavie, Caucase, Balkans). Des objectifs de concentration à court et moyen terme sont envisagés dans les domaines du renforcement des capacités et de l'éducation.

- *La Lettonie* : 1,2 M€ (3 personnes au MAE)

L'APD lettone est gérée au sein du **Département des Relations Économiques Extérieures avec l'Union européenne du ministère des Affaires étrangères** (3 personnes). La Lettonie n'a pas de budget spécifique d'aide au développement et d'aide humanitaire mais subventionne ponctuellement divers projets.

- *L'Estonie* : 0,5 M€ (4 personnes au MAE)

L'APD estonienne est administrée par une **division Coopération-Développement** au sein du ministère des Affaires étrangères, représentant 4 personnes. Le document d'orientation a été renouvelé en janvier 2003 par la chambre des députés et s'intitule : «**Les principes estoniens de la Coopération et du Développement**».

33% de l'APD sont alloués aux ONG. L'aide humanitaire se concentre sur la Pologne, la Turquie, la Géorgie et l'Afghanistan. L'aide au développement se dirige principalement vers l'Ukraine, l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et les Balkans. Dans ce contexte, des actions de partenariats ont lieu avec la Grande-Bretagne et le Canada. Une autre partie des fonds vont vers les grandes organisations internationales, notamment l'UNICEF, le PNUD et le HCR.

- *Malte* : 0,4 M€ (2 personnes)

L'aide au développement de la République de Malte jusqu'en 2003 était **sous la tutelle du DFID (UK)**. Un département pour la Coopération Internationale a été créé par le Conseil des Ministres en 2003.

Elle ne fournit que de l'**assistance humanitaire au cas par cas**. La politique de développement est en cours de définition.

Les nouveaux habits de l'aide publique au développement des États-Unis d'Amérique

1. Nouvelles orientations de la politique américaine en faveur du développement

L'APD des États-Unis, *stricto sensu*, est passée de 9,95 Md\$ en 2003 à 11,873 Md\$ en 2004¹. Cette hausse s'explique surtout par l'allocation de 1 Md\$ au Millenium Challenge Account (MCA) et de 2,4 Md\$ à la lutte contre le Sida.² Néanmoins, ce montant ne représente toujours que 0,1% du RNB (la moyenne OCDE est de 0,22% du PIB).

Les États-Unis ont été critiqués pour le niveau notoirement insuffisant de leur part dans l'effort de la communauté internationale en faveur des pays les plus pauvres et pour la dimension stratégique de leur aide. Depuis la guerre froide, et singulièrement depuis le 11 septembre 2001, les efforts américains restent subordonnés à des considérations politiques, et les principaux bénéficiaires actuels sont les alliés des États-Unis dans la lutte contre le terrorisme³. Le manque de clarté sur les objectifs globaux et les intentions mis en œuvre par plus de 16 agences concernées par la politique d'aide a été souligné. Face à ces critiques, les autorités américaines ont récemment développé une nouvelle vision de leur politique d'aide au développement qui se fonde sur la primauté du secteur privé dans le développement et sur un double impératif d'efficacité et de sélectivité.

1.1. Le secteur privé dans les processus de développement

Le rôle déterminant conféré au secteur privé dans les processus de développement est maintenant une position constante des États-Unis depuis la mise en œuvre du Millenium Challenge Account (MCA) qui reflète la stratégie américaine fondée sur la croissance du secteur privé comme moteur du développement.

Pour atteindre cet objectif, trois axes sont privilégiés :

- Le développement dépend moins des aides publiques que de la mobilisation des financements privés (épargne domestique, commerce, investissements, aides privées).
- La priorité est donnée à la mise en place de politiques susceptibles de renforcer l'investissement privé ce qui conduit à une nouvelle interprétation des thèmes traditionnels de coopération. Ainsi, la bonne gouvernance est considérée comme un préalable indispensable pour attirer les investissements et promouvoir la croissance grâce à un environnement fait de liberté politique et de règles juridiques claires et transparentes. Est également réaffirmée l'importance de la formation, indispensable pour fournir la force de travail nécessaire et améliorer la productivité.
- Le commerce est perçu comme un moyen privilégié pour financer un développement durable. Au-delà de la nécessaire ouverture des marchés des pays développés et de la réduction des subventions agricoles, un obstacle important au développement des échanges des pays en développement réside dans les barrières protectionnistes d'autres pays en développement. La disparition de ces barrières permettrait aux PED de disposer d'importantes ressources supplémentaires. Dans le secteur agricole, le recours aux biotechnologies garantirait des gains de productivité qui permettraient de réaliser une «seconde révolution verte» obtenue grâce aux plantes génétiquement modifiées ne constituant pas une menace pour l'environnement.

1 L'enveloppe totale de l'aide extérieure pour 2004 sera de 32,3 Md\$, si on y inclut les 20,5 Md\$ attribués à l'Irak et à l'Afghanistan, non comptabilisés dans l'APD.

2 Les chiffres cités proviennent du « White Paper on US Foreign AID » publié en janvier 2004 pour l'USAID (Bureau for Policy and Programme Coordination).

3 Afghanistan, Jordanie, Pakistan, etc.

- Cette stratégie connaît toutefois une exception à titre humanitaire en faveur des pays les moins avancés qui doivent bénéficier de «compassion» par le maintien à un niveau significatif des aides publiques compensant la faiblesse des investissements privés et destinées pour l'essentiel à la lutte contre le sida et l'accès à l'eau potable. De la même façon, les autorités américaines encouragent le rôle dévolu aux ONG et à l'aide humanitaire privée qui réduisent d'autant la part des contributions publiques.

1.2. Une double exigence d'efficacité et de sélectivité

Réfutant l'idée d'une augmentation «aveugle» des crédits d'APD, les responsables américains souhaitent conditionner leur assistance à l'efficacité réelle des programmes et favoriser les pays acceptant d'entrer dans une logique utile à leur lutte contre le terrorisme et leurs objectifs stratégiques. C'est le cas de l'annonce faite au Sommet du G8 de juin 2004 de Sea Island au cours duquel les États-Unis ont présenté leur vision stratégique du Moyen-Orient dans un document intitulé : «G8-Greater Middle East and North Africa Partnership⁴». C'est aussi à l'occasion du Sommet de Sea Island qu'a été présenté le plan d'action «Entrepreneurship⁵», largement inspiré du rapport Zedillo, qui comporte 4 volets : facilitation des transferts financiers des migrants, amélioration du climat des affaires, fourniture d'eau et logement par le recours aux marchés financiers locaux, et développement de la micro finance.

L'efficacité de l'aide est un thème récurrent : les sommes engagées depuis 50 ans pour des résultats jugés médiocres montreraient que le point essentiel réside dans le bon usage de l'aide et non dans son montant. Afin de favoriser un meilleur usage des aides, les États-Unis prévoient la mise en place d'indicateurs et de structures spécifiques. La mise en œuvre de cette stratégie suppose de la part des pays donateurs une approche plus sélective afin de favoriser les pays acceptant ces « bonnes pratiques » tandis que les régimes corrompus ou autoritaires se verraient privés de toute aide, la coopération dépendant alors des contributions caritatives privées. Par ailleurs, la liaison établie entre APD et lutte contre le terrorisme conduit les États-Unis à effectuer une claire régionalisation de l'aide selon le caractère stratégique des zones, régionalisation qui répond à leur conception d'une lutte efficace contre le terrorisme. L'aide au développement est ainsi devenue, du fait de la mondialisation, une affaire de sécurité intérieure pour les États-Unis. Cette approche est déjà une réalité dans le budget américain d'assistance internationale (plus large que le budget d'aide publique au développement, puisqu'il comprend des fournitures d'équipements militaires ainsi que l'assistance à certains pays qui, tel Israël, ne relèvent pas de l'aide au développement).

L'enveloppe d'aide 2004 comporte plusieurs instruments ad hoc qui traduisent clairement les nouveaux axes de l'administration américaine :

- Fonds de soutien économique (Economic support fund) doté de 2,13 Md\$, dont les principaux bénéficiaires sont, cette année encore, Israël, Égypte, Jordanie.
- Fonds de soutien enfance et santé (Child survival and health fund) : doté de 1,88 Md\$, la majeure partie de ce fonds (1,6 Md\$) est destiné à la lutte contre le sida, la malaria et la tuberculose.
- Fonds d'assistance au développement (Development assistance fund, 1,38 Md\$) : sous la forme d'aide aux entreprises.

4 Le «Greater Middle East and North Africa Partnership» (GMENA) a donné lieu à la création par la SFI d'une facilité de 100 M US\$ en septembre 2004 destinée au financement d'actions destinées à améliorer le climat de l'investissement dans les pays du GMENA et principalement en Algérie, Égypte et Maroc. La dimension élargie à l'Afrique du nord est une demande de la France à Sea Island.

5 «Appliquer l'esprit d'entreprise à l'éradication de la pauvreté».

- Aide alimentaire⁶ (Food aid, 1,19 Md\$) : aide alimentaire fournie aux pays en crise.
- Soutien aux institutions multilatérales de développement : doté de 1,4 Md\$ afin de permettre au Département du Trésor de verser les contributions des États-Unis aux banques de développement multilatérales.

Par ailleurs, les États-Unis, à l'occasion de la 59^{ème} AGNU de septembre 2004, ont proposé la création d'un Fonds fiduciaire qui serait géré par le PNUD. Cet instrument, dénommé «Fond International pour la Démocratie» aurait pour vocation le financement d'actions de formation à la démocratie et de renforcement des capacités nécessaires à la mise en place d'institutions démocratiques dans les PED.

Il faut également relever «l'explosion» des contributions financières des fondations américaines. Acteurs émergents de la coopération internationale, ces fondations ont contribué en 2002 à hauteur de 2,2 Md\$⁷ à des projets de coopération internationale (1 Md\$ en 1998) dont 843 M US\$ d'aide déliée versée à des organisations étrangères. En 2002, la fondation Ford était en tête du montant des financements alloués à l'international, suivie par les fondations Gates, Turner, Rockefeller, Mellon et Hewlett. Les premiers récipiendaires non-américains de cette aide étaient des organismes philanthropiques ou de recherche situés en Corée du Sud, Arménie, Mexique, Israël et Pérou.

Au plan géographique, la répartition de l'assistance internationale américaine privilégie :

- le Proche-Orient, la part prépondérante allant à l'Égypte (575M\$) suivi d'Israël de la Jordanie.
- L'Afghanistan et l'Irak (aucun fonds n'est alloué au Pakistan sur le budget d'aide en 2004 mais 200M\$ sont attribués sur le budget supplémentaire Irak).
- La Russie, l'Ukraine, l'Asie centrale et le Caucase.
- Les Balkans et l'Europe du Sud-est.
- L'Amérique latine et les Caraïbes avec une enveloppe de 1,3Md\$ qui comprend un programme d'éradication de la drogue dans la zone andine (731M\$).

Au total, ces orientations, qui sont de plus en plus politiques et de moins en moins géographiques, s'affirment en privilégiant une approche bilatérale.

2. Le Millenium Challenge Account⁸, (MCA) nouvel élément du dispositif américain d'aide au développement

Le président Bush a annoncé en marge de la conférence de Monterrey, en mars 2002, une hausse sensible de l'APD américaine dans le cadre d'un «nouveau contrat pour le développement». L'effort américain d'APD devait augmenter de 50% d'ici 2005, passant de 10 à 15 Md\$ par an dès 2006.

L'innovation réside dans le fait que ces sommes complémentaires seront versées sur un compte spécifique : le «Millenium Challenge Account» (MCA), qui financera de l'aide projet dans un nombre limité de pays. Ce compte a été abondé à hauteur de 1 Md\$ en 2004 (sur les 2,5 Md\$ initialement prévus). L'enveloppe 2005 est en cours de discussion. Un montant de 2,5 Md\$ a été sollicité du Congrès qui, à ce stade, n'a accepté d'accorder que la moitié de cette somme. Il est désormais improbable que les dotations budgétaires allouées au MCA à partir de 2006 avoisinent, comme prévu, les 5 Md\$.

⁶ Cette aide est liée.

⁷ En 2002, l'ensemble du budget du secteur philanthropique américain s'élevait à 30 Md\$ (dont 2,2 Md\$ à l'international).

⁸ Compte pour le défi du millénaire.

Outre l'augmentation des moyens qui l'accompagne, cette initiative a pour objectif affiché d'octroyer aux PED une aide supplémentaire qui ne soit pas fondée sur des critères politiques, mais économiques. Le but du MCA est de contribuer à la croissance économique des bénéficiaires afin de réduire la pauvreté et d'encourager les bonnes politiques. La redistribution des revenus de la croissance ne figure en revanche pas parmi ses objectifs.

2.1. Les principes fondateurs du Millenium Challenge Account

Ils sont définis au travers de plusieurs documents, qui précisent que le MCA a pour objectif de «financer les initiatives susceptibles d'améliorer les économies et les niveaux de vie dans les pays éligibles». Le MCA affirme que l'assistance au développement ne peut être efficace que si elle est liée à des politiques saines. A l'inverse, l'octroi d'aides à des pays dénués de politique publique raisonnable ne peut qu'aller à l'encontre des intérêts de ces pays, en décourageant l'investissement privé et en permettant la perpétuation de politiques erronées.

Outre les critères de revenu par habitant (moins de 1 435 \$/an), le recours à la notion de «politiques saines» sous-entend une série de critères d'éligibilité au MCA. Sont considérés comme possibles bénéficiaires parmi les 63 pays candidats pour 2004, les États consentant un effort particulier dans les domaines suivants :

- Bonne gouvernance, entendue comme lutte contre la corruption, promotion des droits de l'homme et adhésion aux principes juridiques indispensables pour assurer un contexte propice au développement,
- Accès à la santé et à l'éducation : programmes d'immunisation et de santé de base «pour que les citoyens deviennent des agents du développement»,
- Mise en œuvre de politiques économiques saines, c'est-à-dire favorables à l'entreprise et aux entrepreneurs (marchés plus ouverts, budgets publics assainis, soutien marqué aux entreprises individuelles).

2.2. Six principes devant guider le nouveau dispositif de coopération.

Les autorités américaines ont élaboré une liste détaillée des orientations du MCA, présentées comme les six principes devant guider ce nouveau dispositif de coopération :

- les pays bénéficiaires seront choisis en fonction de leur potentiel de croissance et de réduction de la pauvreté et de leur attachement aux trois axes énumérés ci-dessus,
- les financements seront attribués sous forme de dons, et des complémentarités seront systématiquement recherchées avec les ressources publiques, privées et multilatérales,
- l'élaboration des projets devra associer les structures décentralisées, les élus locaux et la société civile des pays éligibles,
- l'attribution des fonds tiendra le plus grand compte des besoins en investissement et des priorités des États bénéficiaires,
- chaque fois que cela sera possible, les projets devront faciliter l'établissement de nouveaux partenariats (universités, fondations, ONG,...),
- enfin, le MCA devra veiller à l'élaboration d'indicateurs et à l'analyse en continu des performances des bénéficiaires.

Au mois de mai 2004, la «Millenium Challenge Corporation» (MCC), dirigée par M. Paul Applegarth et chargée de la gestion du compte pour le défi du millénaire, a retenu 16 pays éligibles (dont 8 pays africains) : Arménie, Bénin, Bolivie, Cap-Vert, Géorgie, Ghana, Honduras, Lesotho, Madagascar,

Mozambique, Mali, Mongolie, Sénégal, Sri-Lanka, Vanuatu. Une deuxième phase de sélection devrait intervenir avant la fin de l'année 2004 pour inclure environ une douzaine des pays à faible revenu non éligibles durant cette première phase. 70 pays sont candidats à l'éligibilité pour 2005.

Le MCA affirme avoir recouru, en matière de critères d'éligibilité des pays, à des sources «indépendantes», voire «non-américaines» : IFIs, OMS, etc. La première liste des seize pays retenus confirme ce souci de transparence, et les choix opérés s'inscrivent dans le cadre du consensus international : elle retient plusieurs pays PPTE, six PMA, et, parmi les pays africains retenus, la moitié sont francophones.

L'inscription sur cette liste ne garantit cependant aux pays retenus aucun droit de tirage sur le compte pour le défi du millénaire. Le décaissement de ces sommes n'interviendra en effet qu'au regard de la qualité des projets qui seront soumis à la MCC. Les programmes d'aide seront établis par les pays bénéficiaires dans une perspective partenariale : chaque pays éligible devra rédiger un «Millennium Challenge Contract», préalable à tout décaissement. Une fois cet accord signé, la mise en œuvre des programmes, et les financements qu'ils impliquent, sera confiée aux acteurs du développement présents (bi et multilatéraux) jugés les plus compétents dans le secteur concerné. Le MCA pourrait donc générer une concurrence entre agences (USAID, GTZ, AFD ...).

Les moyens de la MCC ne sont ni répartis au préalable entre les différents pays, ni liés (aide non soumise au code de marchés publics), ni sous-affectés à tel ou tel secteur. Les ressources de la MCC doivent tout juste être consacrées à la réduction de la pauvreté. Ces fonds échappent également aux règles de l'annualité budgétaire (possibilités de reports).

2.3. Perspectives

Après un premier accueil sceptique, l'initiative MCA semble avoir convaincu. Toutefois, plusieurs paramètres de l'intervention future de la MCC restent encore à préciser, l'initiative restant encore dans une phase de préparation. Il n'a été procédé à ce jour à aucun décaissement, et seule la moitié des pays éligibles ont fourni un premier projet de document cadre. Plusieurs séries de questions se posent d'ores et déjà.

- L'administration américaine réussira-t-elle à faire coexister l'USAID et la MCC malgré les différentes approches de ces deux organisations (risque de fragmentation même si l'USAID est membre du conseil d'administration de la MCC) ?
- Le MCA mobilise d'ores et déjà les pays éligibles, auxquels il a vocation à apporter une aide importante dans des conditions de souplesse appréciables. Quatre d'entre eux sont, de longue date, des partenaires privilégiés de la France en Afrique francophone. Quel sera l'impact politique de l'initiative américaine dans notre zone d'influence traditionnelle ?
- La MCC pourra co-financer des projets déjà existants. La modestie de ses effectifs (200 personnes contre 9 000 pour l'USAID) illustre d'ailleurs la volonté de la MCC de favoriser la mobilisation des capacités locales et de rechercher la complémentarité entre bailleurs. L'attribution de l'aide reste toutefois, in fine, discrétionnaire, et plusieurs des membres du CAD ont fait état de leur préoccupation quant à l'articulation entre les donateurs et à l'exigence de prédictibilité de l'aide.
- L'établissement de bonnes relations avec ce nouvel opérateur semble, en tout état de cause, indispensable afin de coordonner l'action des différents bailleurs sur le terrain, et de faire en sorte que la MCC converge avec notre doctrine et nos propres opérations. Par ailleurs, l'AFD devrait s'efforcer d'obtenir, après mise en concurrence, la mise en œuvre des programmes financés par le MCA.

C'est au stade du choix des projets qu'il sera réellement possible d'évaluer la cohérence de la démarche américaine et de la confronter aux ambitions affichées./.

L' aide publique au développement de l'Espagne

L'alternance politique en Espagne, avec l'arrivée au pouvoir en mars 2004 du gouvernement social-démocrate de **José Luis Zapatero**, a recentré la **politique étrangère espagnole sur le continent européen et sur les questions de coopération internationale et de développement**. En termes de stratégies de coopération, M. Moratinos, actuel ministre des Affaires étrangères et ancien envoyé spécial de l'Union européenne pour le Proche-Orient, place **les relations UE - pays méditerranéens comme l'une des priorités de la diplomatie espagnole**. Parallèlement, l'inclination espagnole vers les pays d'Amérique latine reste prédominante. Ce nouveau contexte rend nécessaire une mise à jour du suivi de l'aide publique au développement de l'Espagne.

L'Espagne se place au **15^{ème} rang des 22 pays donateurs du CAD en terme d'effort** et au 12^{ème} rang en terme de volume. L'APD espagnole, qui a doublé en volume depuis 1996, **atteint en 2003 0,26% du PNB** (1,817 milliard d'euros) avec l'objectif de se conformer aux engagements de Monterrey (0,39% du PNB en 2006). **En 2004, l'APD devrait atteindre 0,30% du PNB** (2,29 milliards d'euros). L'APD espagnole se caractérise par le poids de son aide bilatérale (63%), les contributions multilatérales étant pour l'essentiel concentrées sur la participation communautaire (71%) et sur les institutions financières internationales (19%).

La présente note consolide des données fournies par l'AFD et la DgCiD. Elle présente les institutions espagnoles en charge du développement (1) ainsi que la stratégie espagnole d'APD et ses instruments (2).

1. Les structures en charges du développement : les principaux opérateurs et leur rôle

1.1. Les administrations publiques

L'aide au développement de l'Espagne est confiée pour 30% au **ministère des Finances** et pour 22%¹ au **ministère des Affaires étrangères** (secrétariat d'État aux Affaires étrangères). L'exécution des programmes incombe à l'agence espagnole pour la Coopération internationale (AECI).

1.2. L'Agence espagnole pour la Coopération internationale

L'AECI, créée en novembre 1988, est un **organisme autonome rattaché au ministère des Affaires étrangères** par le biais du secrétaire d'État pour la Coopération internationale et pour l'Amérique latine. L'AECI joue un rôle fondamental en terme de **gestion et d'exécution de la politique espagnole d'aide au développement**, ainsi qu'en terme de **coordination de l'ensemble des acteurs de la coopération**, par la mise en place de nouveaux programmes sectoriels².

Depuis 2000, le fonctionnement de l'AECI repose sur deux directions générales géographiques (coopération avec l'Amérique latine / coopération avec l'Afrique, l'Asie et l'Europe orientale) et une direction générale thématique (relations culturelles et scientifiques). L'agence fonctionne de façon comparable à l'AFD et dispose d'agences locales³.

1 Communautés autonomes à hauteur de 9%, les organismes locaux (5%) et le reste provenant des autres ministères sectoriels.

2 Azahar, Araucaria, Nauta et Vita.

3 L'agence dispose actuellement de 29 bureaux de coopération techniques, de 12 centres culturels et de 3 centres de formation dans les pays avec lesquels elle mène ses principaux projets et programmes de coopération. Les bureaux de coopération technique et les centres de formation dépendent des DG géographiques tandis que les centres culturels sont affiliés à la DG des relations culturelles et scientifiques.

1.3 Les institutions para-publiques et privées

La politique espagnole d'aide au développement fait intervenir une pluralité d'acteurs dont **les administrations publiques, les entreprises, les ONG, les universités, les centres de recherche et les syndicats**. Elle prévoit des **procédures consultatives** destinées à coordonner les actions de ces différents acteurs : commission inter-territoriale, commission interministérielle pour la coopération espagnole, groupes de travail des organes consultatifs de la coopération espagnole pour l'élaboration des stratégies sectorielles et horizontales.

L'essentiel de ces **fonds est acheminé par le biais des ONG** en cofinancement avec l'AECI.

2. Présentation de la stratégie espagnole d'aide publique au développement

2.1. Les objectifs stratégiques de l'APD espagnole

• *Cadre général*

La politique d'aide de l'Espagne se fonde sur **la loi de juillet 1998 sur la Coopération internationale pour le développement (LCID)**.

Les **principaux objectifs** sont **la lutte contre la pauvreté et la promotion de la démocratie et de l'état de droit**. Leur réalisation implique l'appui au développement économique, social et environnemental soutenable ainsi que le soutien des PED en vue de leur intégration dans l'économie internationale.

La politique espagnole de coopération pour le développement n'entend pas lutter contre la pauvreté en concentrant uniquement son aide sur les pays à faible revenu. Conformément aux priorités géographiques contenues dans la LCID, elle **concentre son aide sur les pays à revenu intermédiaire**, qui sont confrontés à des poches de pauvreté persistantes et dans lesquels il est nécessaire de consolider l'État de droit.

En 2004, les **principaux pays bénéficiaires** de l'aide espagnole sont : Honduras, Nicaragua, Salvador, Guatemala, République Dominicaine, Pérou, Bolivie, Equateur, Colombie, Paraguay, Maroc, Algérie, Tunisie, Mauritanie, Mozambique, Angola, Bosnie, Philippines et Vietnam.

Les **principales régions bénéficiaires** de l'APD bilatérale espagnole sont l'Amérique latine, à hauteur de 302 M€ (56,9%) et l'**Afrique subsaharienne**, à hauteur de 66 M€ (12,4%).

• *objectifs spécifiques de l'AECI*

- Les plans régionaux géographiques

Plan régional pour le Maghreb et le Moyen-Orient 2003/2004 : il concerne 18 pays (dont Maroc, Mauritanie, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte, Jordanie et Liban). Les autres pays font l'objet d'actions ponctuelles dans le domaine de la culture, de la formation ou dans le cadre de programmes horizontaux.

Plan régional pour l'Afrique subsaharienne 2003/2004 : la coopération espagnole se concentre sur 8 pays prioritaires: Angola, Cap Vert, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Mozambique, Namibie, Sao Tomé y Príncipe et Sénégal.

Plan régional pour l'Europe orientale et centrale 2003/2004 : l'APD espagnole est allouée en priorité à la Bosnie-Herzégovine, à la Serbie-et-Monténégro et à l'Albanie. Des programmes horizontaux d'assistance technique sont mis en œuvre dans le reste des pays de la Communauté des États Indépendants.

Plan régional pour l'Asie et le Pacifique 2003/2004 : la coopération espagnole concentre son aide sur les Philippines, la Chine et le Vietnam avec lesquels il existe une convention cadre de coopération et

une commission mixte bilatérale qui met en œuvre l'ensemble des instruments de coopération espagnole. Des actions ponctuelles sont également menées en Indonésie, Malaisie et Thaïlande ainsi qu'au Timor oriental par le biais d'un soutien aux ONG espagnoles.

- *Les programmations sectorielles*

Programme AZAHAR de coopération au développement en matière de développement durable, de protection de l'environnement et de conservation des ressources naturelles en Méditerranée ;

Programme ARAUCARIA de coopération pour la conservation de la biodiversité et du développement durable en Amérique latine ;

Programme NAUTA de coopération pour le développement durable du secteur de la pêche en Afrique ;

Programme VITA de coopération pour le développement de la santé en Afrique ;

Programme de coopération inter universitaire ;

Programme de coopération pour le patrimoine culturel.

2.2. Les moyens d'intervention

• *Assistance technique*

Les projets et programmes de coopération technique représentent le **principal instrument de la coopération espagnole**. En 2004, 728 millions d'euros d'APD non remboursable ont transité par cette voie, coopération décentralisée incluse.

• *Instruments financiers*

Le gouvernement espagnol dispose d'une série d'instruments financiers pour réaliser sa politique de coopération internationale, parmi lesquels :

Le Fonds d'Aide au Développement (FAD) : créé en 1976, ce fonds - sans personnalité juridique propre – octroie des **aides financières de caractère concessionnel** aux PED dont le PNB/hbt est inférieur à 2935 \$ ainsi que des fonds aux institutions financières multilatérales. Jusqu'à aujourd'hui, le FAD a financé plus de 920 projets pour un montant cumulé de 8,5 milliards d'euros. L'objectif de ce fonds est à la fois le **développement des exportations espagnoles** et la **coopération financière pour le développement**. Les crédits du FAD sont administrés par le ministère de l'Économie avec l'appui d'une commission interministérielle créée à cet effet : la CIFAD⁴.

La ligne d'étude de viabilité (FEV) : ses objectifs sont le renforcement des relations économiques, commerciales et financières entre l'Espagne et les pays bénéficiaires par le biais de la **promotion des activités des entreprises espagnoles** dans ces pays. Cette ligne budgétaire est gérée par le secrétaire d'État du Commerce, du Tourisme, de la Pêche et des PME. La ligne FEV peut être mise en œuvre par le biais de modalités publiques, privées ou multilatérales (contributions aux fonds de consultation gérés par la Banque mondiale, la Banque Interaméricaine de Développement, la Banque Européenne de Reconstruction pour le Développement et la Banque Africaine de Développement).

Fonds pour la concession de micro crédits pour les projets de développement social de base à l'étranger (FCM) : ses ressources proviennent des dotations annuelles établies par la loi cadre budgétaire du SECIPI du MAE, auxquelles s'ajoute les gains générés par l'activité de crédit. Les

⁴ Pour être éligibles au FAD, les projets ne doivent pas avoir de finalité commerciale et la concessionnalité des crédits (ou subventions implicites) doit atteindre un minimum de 35 %. En moyenne, l'Espagne atteint un degré de concessionnalité d'environ 50%.

institutions impliquées dans ce fonds sont le SECIPI, l'AECI en tant qu'organe gestionnaire de ce fonds, l'institut de crédit officiel (ICO), le Comité exécutif (ministère des Affaires étrangères, ministère de l'économie, ministère du budget, ICO, SECIPI et AECI) et le Conseil des ministres qui autorise les opérations de prêts précédemment approuvées par le Comité exécutif. La mise en œuvre des micro crédits fait l'objet d'une déclaration d'intention, d'un accord spécifique non financier entre l'AECI et l'entité bénéficiaire, et d'un contrat financier entre l'ICO et le maître d'œuvre du pays bénéficiaire.

- ***L'allègement de la dette***

L'Espagne contribue pour 3,89% (39,2 milliards de dollars) aux **initiatives PPTE (1996) et PPTE renforcée (1999)** et se place ainsi aux **7^{ème} rang des pays engagés**. En 2004, une part importante de l'augmentation du volume d'APD est consacrée à l'initiative PPTE, celle-ci devant culminer à 372 M€ en faveur du Cameroun, du Ghana, du Honduras et du Nicaragua.

- ***L'aide humanitaire et alimentaire***

Pour appuyer la réalisation de l'OMD n°1, l'Espagne agit dans le cadre de **transferts d'aliments aux PED** (pour des opérations d'urgence ou pour leur vente sur le marché local), dans le cadre de projets ou programmes de sécurité alimentaire et par le biais de sa contribution à la Réserve Alimentaire Internationale d'Urgence (**7,5 M€ en 2004**). Par ailleurs, l'Espagne a consacré **35 M€ à l'aide humanitaire en 2004**.

- ***Programme de cofinancement des ONG***

Il s'agit d'un instrument significatif de l'APD espagnole, correspondant à une gestion annuelle d'environ **29 % de l'APD bilatérale** et plus d'un tiers de l'APD bilatérale non remboursable. La moyenne de la participation des ONG aux activités des pays du CAD est de 13 %.

ANNEXE

Ventilation de l'APD espagnole pour 2004

Type d'aide	M€	%
Union européenne	495,3	21,6%
Organisations internationales financières	272,0	11,9%
Organisations internationales non financières	75,2	3,3%
Total multilatéral	842,4	36,8%
APD bilatérale remboursable	223,7	9,8%
Crédits FAD	163,6	7,1%
micro crédits	60,1	2,6%
APD bilatérale non remboursable	1 224,4	53,5%
<i>Administration générale de l'État</i>	889,9	38,9%
réorganisation de la dette extérieure	372,0	16,2%
programmes et projets	394,1	17,2%
aide et sécurité alimentaire	7,5	0,3%
aide humanitaire	35,5	1,5%
aide et subventions aux ONG	79,5	3,5%
promotion et sensibilisation	1,2	0,1%
<i>Administration régionale</i>	233,1	10,2%
<i>Administration locale</i>	101,4	4,4%
Total bilatéral	1 448,1	63,2%
Total général	2 290,5	100,0%
<i>PIB 2004</i>	777 441,6	
<i>APD/PIB</i>	0,30%	

L'aide publique au développement de l'Italie

Dans leur tour du monde des politiques d'aide au développement initié en juin 2004¹, les Notes du Jeudi se penchent cette semaine sur l'aide publique au développement de l'Italie. Malgré son poids économique et politique au sein de l'Union européenne, l'Italie ne dispose pas encore d'une politique ambitieuse en faveur du développement ; ses performances ont en particulier été critiquées par la récente revue par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

L'APD italienne vaut néanmoins la peine que l'on s'y intéresse, pour au moins deux raisons. D'une part, elle présente un visage relativement original, avec une prépondérance de l'aide multilatérale. D'autre part, les statistiques récentes montrent une augmentation sensible des crédits de coopération. Assiste-t-on à un réveil de l'aide italienne ?

Parmi les 22 pays du CAD de l'OCDE, l'Italie se situe à la 7^{ème} place en volume mais seulement au 21^{ème} rang en terme d'effort². Pourtant, l'APD italienne a été très sensiblement accrue en volume ces dernières années, passant de 1,38 Md\$ en 2000 à 2,43 Md\$ en 2003 (0,17 % du RNB). Cette augmentation de 76 % en trois ans rend crédible la volonté affichée par l'Italie de respecter l'objectif de 0,33 % du RNB en 2006, défini par l'Union européenne à Barcelone en 2002.

L'APD italienne se caractérise avant tout par la forte prépondérance du canal multilatéral (56 % de l'APD totale) dont 35 % pour le seul canal communautaire, qui traduit autant un choix politico-stratégique que les faibles montants des crédits bilatéraux.

La présente note agrège des données fournies par la revue du CAD de septembre 2004 et des contributions de l'AFD et de la DGCID. Elle présente les institutions italiennes en charge du développement (1) ainsi que la stratégie d'aide italienne et ses instruments (2).

1. Les structures en charge du développement : les principaux opérateurs et leur rôle

1.1 Les administrations publiques

Les compétences en matière d'aide au développement sont essentiellement réparties entre le ministère des Affaires étrangères (MAE) et le ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI).

La loi 49/1987, qui est le fondement de la politique italienne de coopération au développement, a confié au MAE la coordination des programmes de développement. Il héberge en particulier le Comité de pilotage de la coopération au développement et le Comité interministériel pour la programmation économique. C'est toutefois la Direction générale pour la Coopération au développement (DGCS) du

1) L'APD allemande (NDJ 1, juin 2004), l'APD norvégienne (NDJ 4, juillet 2004), l'APD de la Communauté européenne (NDJ 6, juillet 2004), l'APD des dix nouveaux Etats membres de l'Union européenne (NDJ 11, septembre 2004), l'APD américaine (NDJ 13, septembre 2004), l'APD espagnole (NDJ 18, novembre 2004).

2) Source : statistiques 2002/03 du CAD.

MAE qui est plus particulièrement en charge de l'APD, même si elle s'occupe aussi d'affaires culturelles, d'activités consulaires et de lutte contre le terrorisme.

Le **MINEFI** administre essentiellement les contributions communautaires et multilatérales auprès de l'Union européenne ou les crédits de reconstitution des fonds des banques régionales de développement.

L'exécution de la **coopération décentralisée** (1% de l'APD totale) est en général confiée à des organisations internationales ou à des ONG. La réforme constitutionnelle de 2000 déterminant les compétences régionales ne décrit pas précisément le rôle des régions en matière d'aide au développement. Le MAE travaille actuellement à une définition qui puisse être acceptée par les parties intéressées.

1.2 Les institutions para-publiques ou privées

La coopération non gouvernementale est très active. La plupart des **organisations non gouvernementales** se sont regroupées dans trois collectifs : le FOCSIV (catholique), le CIPSI (politiquement de gauche) et le COCIS (qui insiste sur le partenariat et les ONG locales). Ces collectifs se retrouvent dans une plate-forme nationale Association ONG Italienne qui est l'interlocutrice de la DGCS et de l'Union européenne. Les ONG italiennes (171 en 2003) se caractérisent par leur petite taille et une forte dépendance aux soutiens publics. Par rapport à la moyenne des pays du CAD, elles mobilisent en effet sensiblement moins d'aide privée.

Le secteur privé, en particulier les **associations commerciales**, constitue un autre interlocuteur privilégié. Dans le domaine du micro-crédit, des contacts réguliers s'établissent avec les industriels et le monde de la finance. La loi 49/1987 autorise par ailleurs la création d'un fonds de capital risque pour les entreprises semi-publiques qui participent à l'aide au développement.

Du côté de la coopération culturelle, les **universités** développent des relations étroites dans l'élaboration de programmes communs avec des unités universitaires dans les Balkans et les pays méditerranéens.

2. Présentation de la stratégie italienne d'aide publique au développement

2.1 Les objectifs stratégiques de l'APD italienne

• *Cadre général*

La **loi 49/187** s'attache à des détails de gestion mais ne traite pas des sujets essentiels de politiques et de stratégies. Les intérêts sur le long terme des pays en développement ne sont pas clairement identifiés comme des objectifs à atteindre à côté des objectifs d'intérêt national. La revue du CAD de septembre 2004 ne constate pratiquement aucun progrès par rapport aux recommandations énoncées en 2000 : les débats parlementaires auxquels donne lieu cette question depuis longtemps n'ont toujours pas abouti à la mise en place d'un nouveau cadre législatif proposant des orientations claires. Faute de clarté, les orientations de l'aide sont de plus en plus souvent influencées par la nécessité de réagir à des crises ou par des initiatives ponctuelles.

Le Comité interministériel pour la programmation économique a approuvé en 1995 des «lignes directrices pour une nouvelle politique de coopération pour le développement» qui listaient différents secteurs d'intervention en fonction d'objectifs politiques, économiques et humanitaires. Le CAD estime toutefois que l'Italie n'a pas su mettre à jour ces lignes directrices pour prendre en compte les leçons de l'expérience, les changements dans les besoins des pays partenaires et le nouveau cadre de référence international constitué par les objectifs du Millénaire pour le développement.

- *Priorités géographiques*

L'**Afrique sub-saharienne** reçoit 61 % de l'aide bilatérale italienne, suivie par la zone Afrique du Nord/Moyen Orient (11%). Les dix premiers pays bénéficiaires en 2002/03 étaient le Mozambique (231 M\$), la République démocratique du Congo (225 M\$), la Tanzanie (67 M\$), l'Éthiopie (48 M\$), la Tunisie (35 M\$), la Guinée-Bissao (35 M\$), l'Afghanistan (33 M\$), la Chine (33 M\$), les Territoires palestiniens (31 M\$) et l'Albanie (26 M\$).

- *Priorités sectorielles*

La **réduction de la pauvreté** a longtemps été au cœur de la politique italienne d'aide au développement et demeure encore une des caractéristiques de ses programmes. Le CAD estime cependant que cette approche manque de cohérence et observe que le rapport 2002 de la DGCS contient peu de références à cette question.

L'**action humanitaire** est en constante progression (7 % de l'aide bilatérale en 2002/03) et est à peu près également répartie entre les différentes régions du monde. En volume, l'aide humanitaire italienne se situe dans la moyenne des pays du CAD. Ce dernier a recommandé en 2000 à l'Italie, compte tenu de son rôle actif en matière de résolution de conflits, de clarifier les distinctions entre action humanitaire, prévention des conflits et activités en faveur de la paix.

Le **développement du secteur privé** a toujours été privilégié (l'Italie a une solide expérience dans le domaine des PME). En accueillant en 2000 le Processus de Bologne en faveur des PME, l'Italie a manifesté son intention de jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. Elle a été l'un des fondateurs du Réseau International des PME basé à Rome où se rencontrent gouvernants, entreprises, centres de recherche et organisations internationales du Nord et du Sud.

L'Italie s'est engagée dans la **lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria** dans les années 90 en se concentrant sur l'Afrique, qui reçoit plus de 80 % de l'aide italienne dans ce secteur. Présidente du Sommet du G8 de Gênes en 2001, l'Italie a donné un signal fort à la communauté internationale en accordant une contribution de 100 M\$ au Fonds mondial dont elle est membre permanent. Elle se devrait se situer au 3e rang mondial des donateurs sur la période 2000/2006.

L'Italie introduit la question de l'**égalité des sexes** dans tous ses secteurs d'intervention depuis 1998, avec une importance particulière accordée à cette dimension dans les programmes de gouvernance (rôle des femmes dans le dialogue politique et dans les situations de post-conflit). La DGCS a récemment produit un manuel Gender in Emergencies pour l'action humanitaire.

A la suite des engagements pris aux sommets du G8 de Gênes et de Kananaskis en 2001 et 2002, l'Italie a accueilli à Palerme en 2002 une nouvelle initiative sur l'**administration électronique**, sous la responsabilité du ministère pour l'Innovation et la Technologie. Ce dernier coordonne la mise en œuvre des 16 M\$ de l'initiative au moyen de 4 fonds fiduciaires créés avec le PNUD, UNDESA, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement.

2.2 Les instruments de la stratégie italienne

• *Le canal multilatéral*

L'Italie est le membre du CAD qui utilise le plus ce canal en proportion (56 % de l'aide totale). La **Communauté européenne** (35 % de l'aide totale) est de très loin le principal destinataire de l'aide multilatérale, l'Italie contribuant pour 13,6 % au budget communautaire d'aide extérieure et à hauteur de 12,5 % au 9ème Fonds européen de développement. Le volet communautaire de l'APD italienne ne traduit cependant pas un engagement politique en faveur du développement : la participation de l'Italie au budget communautaire (et, par conséquence, à son volet «aide extérieure») est obligatoire, tandis que son taux de contribution au FED (qui résulte de négociations intergouvernementales ad hoc) est légèrement inférieur à ce que justifierait son poids économique.

Parallèlement, l'Italie a comme objectif de figurer parmi les dix premiers contributeurs au système des **Nations Unies**. Son influence dans ce système est principalement fondée sur un réseau d'accords de partenariat avec l'OMS, la FAO, l'UNICEF et bientôt le PNUD. L'Italie a été, enfin, le sixième contributeur (avec 3,8%) à la 13^{ème} reconstitution des fonds de l'Association internationale du développement (Banque mondiale).

• *Les annulations de dette*

L'église catholique, la société civile et les partis politiques soutiennent fortement l'initiative PPTE. Depuis l'adoption d'une loi à cet effet en 2000, l'Italie a annulé la totalité de ses créances commerciales et ses créances d'APD ; elle a également converti un volume important de créances en activités de développement. L'accroissement des annulations de dette, qui ont représenté 49 % de l'aide bilatérale en 2002/03, explique pour une large part l'augmentation récente de l'APD italienne.

• *Les prêts*

Le MAE est responsable de la programmation des enveloppes de prêts, dont le montant brut représentait 147 M\$ en moyenne sur la période 2002/03 et qui sont dirigées aux deux tiers vers l'Afrique. En revanche, l'activité nette de prêts de l'Italie est déficitaire (-70 M\$ en moyenne sur 2002/03), conséquence d'une politique de prêts moins dynamique que par le passé.

La gestion des prêts est confiée au Mediocredito Centrale (MCC), le quatrième groupe bancaire italien, spécialisé dans le développement des PME. Le MCC fait partie, avec notamment la Banque du développement des PME et la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) allemande, du Réseau européen des établissements financiers soutenant les PME (Network of European Financial Institutions).

• *L'efficacité de l'aide*

Bien que l'Italie ait accueilli en 2003 à Rome le premier Forum de haut niveau sur l'harmonisation de l'aide, son rôle dans la réflexion internationale sur ce sujet reste assez limité. Le CAD constate ainsi une faible implication sur le terrain, tant en ce qui concerne l'harmonisation que l'alignement. Trois explications sont avancées par les examinateurs : la forte centralisation des processus de décision, l'insuffisance des effectifs dans les pays bénéficiaires de l'aide (dont le niveau est limité par la loi 49/1987) et une gestion déficiente des personnels (clivages entre diplomates et experts de la coopération, ces derniers étant des contractuels de droit privé).

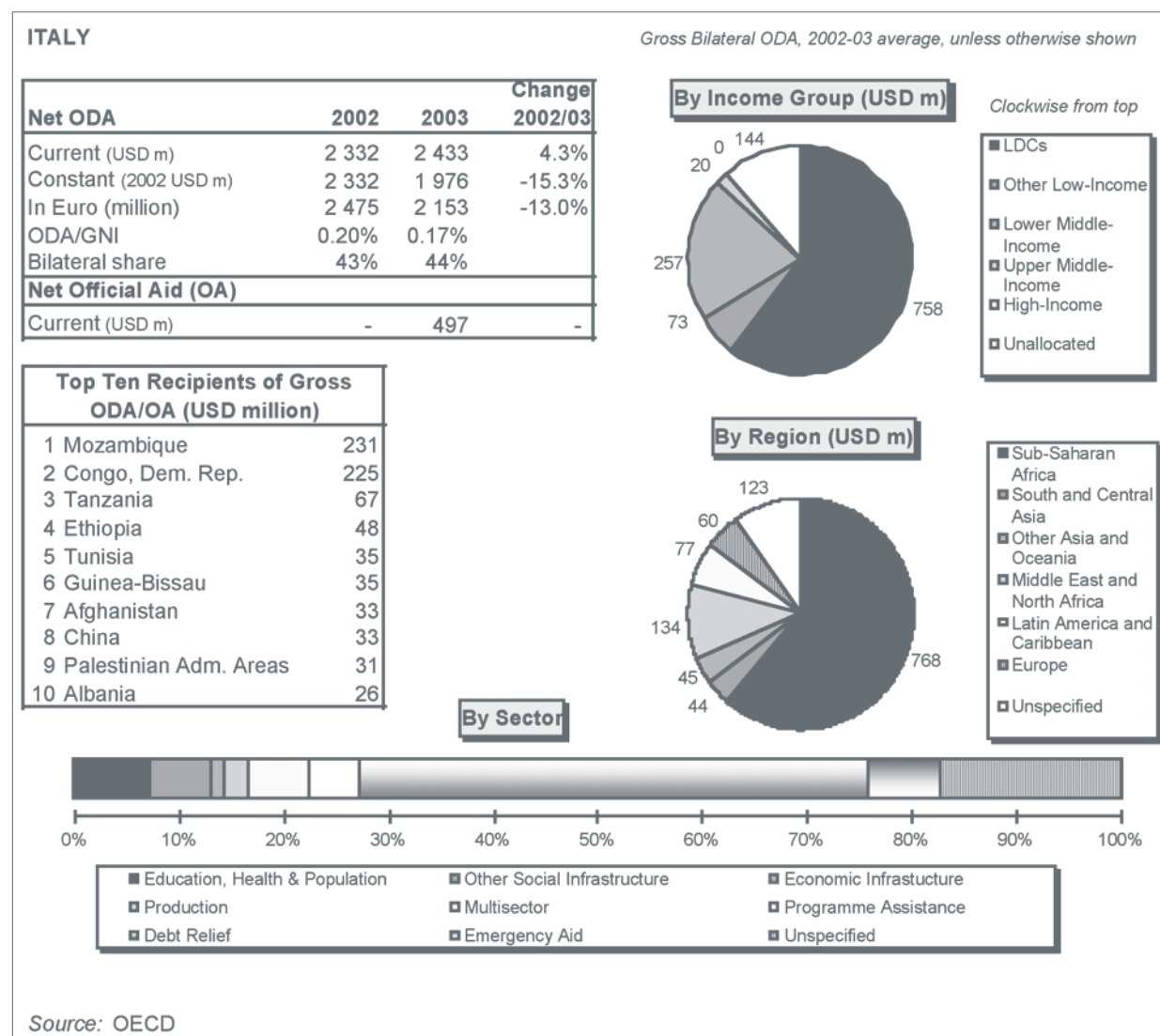
Par ailleurs, le CAD regrette que l'Italie ne se soit pas encore dotée d'une politique formelle visant à assurer la **cohérence** des politiques au service du développement. En outre, la coopération italienne s'intéresse peu à l'**évaluation** des résultats de ses opérations, se contentant des contrôles administratifs et budgétaires classiques. Enfin, et bien que sa législation sur les finances publiques l'y autorise, elle est très réticente à s'engager dans des programmes pluriannuels qui assureraient une meilleure **prédictibilité** de son aide.

• *Le déliement de l'aide*

La performance de l'Italie en la matière est particulièrement faible. Même si elle doit encore fournir des données pour les années les plus récentes, le niveau de déliement de son aide ne semble pas s'être amélioré depuis la précédente revue par les pairs en 2000, où le pourcentage de l'aide liée était de 62 %.

Septième donateur en volume du CAD de l'OCDE, l'Italie est pourtant rarement citée en exemple par ses pairs. Ses stratégies sectorielles et géographiques manquent de clarté, alors qu'elle est en retard sur les sujets porteurs de l'aide internationale, telles que la coordination, l'harmonisation, la cohérence et la refonte des instruments de l'aide. Les engagements italiens d'une croissance soutenue de l'aide dans les années à venir seront difficiles à respecter car les opérations d'allègement de la dette, qui ont contribué pour beaucoup à l'augmentation récente de l'APD, toucheront à leur fin d'ici 2006. La contrainte budgétaire et la dette publique italiennes apparaîtront alors comme des freins à un déploiement d'une APD italienne plus ambitieuse et plus visible./.

Annexe : les principaux chiffres de l'APD italienne



L'aide publique au développement du Japon

Après l'Italie, les «Notes du Jeudi» poursuivent leur tour du monde des aides bilatérales par l'aide japonaise, longtemps première aide du monde en volume, mais aujourd'hui en phase de restriction spectaculaire. Prisonnier de son image de «bailleur de luxe» de l'Asie, le Japon vit une profonde remise en question de son aide, tant sur les aspects quantitatifs que qualitatifs. Son repli met en danger, à l'échelle mondiale, l'atteinte de niveaux d'aide suffisants pour prétendre répondre aux défis des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

L'aide publique au développement (APD) fait partie intégrante de la politique étrangère du Japon. Plus de 2000 professionnels, dont un tiers en poste sur le terrain, participent à sa mise en œuvre. Les difficultés économiques du Japon de ces dernières années et la faible sensibilisation de ses citoyens pour les questions de développement ont eu des influences sur l'APD japonaise, dont le volume, la nature et les structures ont été modifiées par la réforme entreprise en 1999.

I/ Volume et nature de l'APD japonaise

- Une APD en baisse

Entre 1999 et 2003 l'aide publique au développement du Japon (aide nette, bilatérale et multilatérale) est passée de 14,6 milliards à 8,9 milliards de dollars. Cela classait encore en 2003 le pays au 2^{ème} rang des membres du CAD, derrière les États-Unis¹. Il semble désormais probable que dans le classement 2005 le Japon reculera au quatrième ou cinquième rang du CAD. Cette baisse correspond à **une tendance lourde dont les effets se feront encore davantage sentir dans les prochaines années**. Le rapport APD/RNB du Japon n'est que de 0,20 % (19^{ème} rang des pays du CAD). Le Japon a pourtant adhéré en 1970 à l'objectif des 0,7 %, fixé par les Nations-Unies. Or, d'après les prévisions du ministère des Affaires étrangères japonais, ce rapport pourrait chuter autour de 0,15 % à l'horizon 2006.

A la Conférence de Monterrey en 2002 le Japon ne s'est pas engagé à maintenir ou accroître son APD. Cette évolution est conforme aux objectifs du gouvernement japonais qui applique depuis 1998 une nouvelle «politique à moyen terme pour l'APD» dans laquelle, pour la première fois, aucun objectif n'est précisé en terme d'APD globale. Le gouvernement justifie son attitude par le déficit des finances publiques et une certaine «fatigue de l'aide» dans l'opinion publique japonaise. Selon certains sondages, la proportion de japonais favorables à un accroissement de l'APD a chuté de 41 % en 1991 à 19 % en 2002, et la proportion de ceux qui souhaitent sa réduction a augmenté de 8 % en 1991 à 19 % en 2002. Cependant une enquête effectuée en 2002 par l'Association pour la promotion de la coopération internationale souligne que les japonais semblent plus ouverts aux questions humanitaires et moins déterminés par le seul intérêt national.

- Une APD encore dominée par les prêts

En 2003 les prêts ont représenté 6 milliards de dollars de nouveaux décaissements, soit 57 % de l'APD bilatérale brute japonaise. Le Japon considère qu'il favorise ainsi «les efforts d'auto-assistance» des PED. Il est parmi les membres du CAD le pays qui a le plus recours aux prêts et celui qui détient le plus de créances bilatérales (notamment sur les PMA). Ses prêts ont baissé sur une longue période (82 % de l'APD en 1975), de même que le nombre des pays bénéficiaires (62 en 1989 / 52 en 2002). Leur part varie selon les régions: elle était en 2001 de 71 % pour l'Asie et de 10 % pour l'Afrique

1) Le Japon s'était maintenu au premier rang du CAD de 1992 à 2001.

Subsaharienne. La dette des PED contractée au titre de l'APD représentait un stock de 97 milliards de dollars, dont 8 milliards pour les PMA, fin 2002. Compte tenu de l'augmentation régulière des remboursements de prêts (4,1 milliards de dollars en 2003), le solde net est en constante diminution, et risque de devenir négatif d'ici peu.

- Une APD tournée vers l'Asie

76 % de l'APD bilatérale du Japon va vers l'Asie (moyenne 2002/2003, aide bilatérale brute) qui, par comparaison, ne reçoit que 39 % de l'aide totale des pays du CAD. 12 % va vers l'Afrique et le Moyen Orient (dont 7% en direction de l'Afrique subsaharienne), et 9 % vers l'Amérique. 14 % de l'aide est tournée vers les PMA (contre 26 % en moyenne pour le CAD), 32 % vers les autres pays à faible revenu, 47 % vers les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Les cinq pays qui reçoivent le plus d'APD du Japon n'ont pas changé depuis dix ans et absorbent un peu moins de la moitié de l'aide bilatérale (brute) : la Chine (12,9 %)², l'Indonésie (8,9 %), les Philippines (8,1 %), l'Inde (7,6 %, en forte baisse), et la Thaïlande (6,5 %). Viennent ensuite le Vietnam (4,5 %), le Pakistan (2,8 %), le Bangladesh (2,6 %), Sri Lanka (2,5 %), et la Malaisie (1,9 %). Seuls 3 pays africains figurent parmi les 20 premiers bénéficiaires de l'aide japonaise : la Tanzanie (12^{ème} position), la Tunisie (17^{ème} position), et le Maroc (18^{ème} position)³. Cependant, le Japon est le bailleur bilatéral le plus important pour sept pays d'Afrique.

Le Japon s'applique à promouvoir la coopération entre l'Asie et l'Afrique à travers l'organisation des «Conférences internationales de Tokyo sur le développement de l'Afrique» (**TICAD**), dont la première a été lancée en 1993. TICAD 2, en 1998, a permis d'adopter le «plan d'action de Tokyo». TICAD 3, en septembre 2003, a mis l'accent sur des mesures concrètes de soutien au NEPAD. TICAD 4, en 2004, s'est penché sur le commerce et l'investissement.

- Une APD qui privilégie l'économie et les infrastructures

En 2002-2003 la répartition sectorielle de l'APD bilatérale Japonaise se présentait ainsi : infrastructures et services économiques (28 %), infrastructures et service sociaux (20 %, dont 8 % pour l'enseignement), secteur productif et multisecteurs (12 %), allégement de la dette (30 %), autres aides non affectées (9 %), et aide d'urgence (1 %). L'implication en faveur des infrastructures est en diminution mais reste forte, et continue à susciter de nombreuses controverses entre les tenants du financement d'infrastructures lourdes et les partisans d'une assistance plus orientée vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

- Une APD multilatérale à définir

En 2003 l'aide multilatérale du Japon a représenté 1 986 milliards de dollars, soit 24 % de son APD nette. Ce pourcentage est inférieur à la moyenne du CAD (34 %). Le Japon apporte néanmoins un soutien relativement important à plusieurs institutions des Nations Unies : l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés (HCR), le Programme Alimentaire mondial (PAM), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). En 2001, il était le premier contributeur à l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Université des Nations-Unies, l'Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel (ONUDI). Toutefois, le Japon ne semble pas avoir défini une véritable politique officielle concernant son aide multilatérale. Sa part dans l'AID de la Banque Mondiale qui était de 16 % a fléchi à 11 % dans la nouvelle reconstitution (AID 14). En revanche, le Japon reste le plus important contributeur à la Banque Asiatique de Développement.

2) L'aide à la Chine devrait connaître une forte réduction dans les prochaines années.

3) Depuis quelques années une baisse de l'aide à l'Afrique a été constatée. Mais, cette baisse pourrait être temporairement interrompue en 2005, grâce à une hausse de l'aide d'1 milliard de \$.

II/ Structures de l'APD japonaise

- Un système complexe, éclaté entre plusieurs structures

La coopération Japonaise relève de plusieurs acteurs. Certains dépendent du gouvernement japonais, (ministères, organismes d'exécution), d'autres sont extérieurs à ce dernier (ONG, secteur privé, établissements universitaires). Trois ministères principaux interviennent activement : le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Finances, le ministère de l'Économie, du Commerce, et de l'Industrie. Deux organismes : l'Agence japonaise de Coopération internationale (JICA) et la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC) jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre des projets de développement.

Le ministère des Affaires étrangères élabore la politique en matière d'APD. Il gère l'essentiel des dons. Il assure la tutelle administrative sur la JICA et la JBIC. Il représente 33 % de l'APD : 19 % gérés par lui, 10 % reversés à la JICA, 5 % transmis aux Nations-Unies. Au sein du ministère, le Bureau de la coopération économique (ECB) joue un grand rôle dans la formulation de la politique d'APD.

Le ministère des Finances gère les fonds en transit destinés à la JBIC. Il coordonne aussi les activités des IFI. Il représente 59 % de l'APD, dont 47 % reversés à la JBIC.

Le ministère de l'Économie, du Commerce, et de l'industrie suit les secteurs des échanges et des investissements, ainsi que les relations économiques entre le reste de l'Asie et le Japon. Il anime les institutions chargées de la promotion des échanges. Il représente 3 % de l'APD.

L'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) met en œuvre une partie de l'aide sous forme de dons du ministère des Affaires étrangères. Elle participe à la conception des projets de la JBIC. Elle met en œuvre la coopération technique. 1200 agents et 90 bureaux extérieurs sont à son service. Elle représente 10 % de l'APD.

La Banque japonaise de coopération internationale (JBIC) assure l'exécution des prêts d'APD. Elle gère les financements pour les investissements du secteur privé. Elle réalise des études sur le développement. Elle représente 51 % de l'APD.

De nombreux autres ministères (5 % de l'APD) coopèrent aussi au développement. Ce sont les ministères de l'éducation, de la santé, de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, de l'environnement etc. Des institutions non publiques interviennent également : ONG, secteur privé, universités, mais, leur rôle est assez mineur (0,4 % de l'APD).

III/ Réforme de l'APD japonaise

Depuis 1999, la coopération japonaise cherche à se réformer. La charte de l'APD qui datait de 1992 a été modifiée. Le rôle des acteurs intervenant dans l'APD a été révisé.

- La nouvelle charte de l'APD japonaise

La nouvelle charte de l'APD, finalisée en août 2003, définit les grandes orientations de la coopération japonaise. Elle vise à répondre aux nouveaux défis du Japon en matière de développement, à mobiliser un soutien accru en faveur de l'APD, à renforcer son caractère stratégique, à améliorer son efficacité et sa transparence.

- Des objectifs diversifiés

Selon la nouvelle charte, les objectifs de l'APD sont «de contribuer à la paix et au développement, d'assurer la sécurité et la prospérité du Japon, de promouvoir le bien-être des Japonais, de favoriser les relations amicales avec les autres peuples, d'affirmer la position du Japon sur la scène internationale, de rallier le soutien de la communauté internationale au point de vue du Japon».

- Des éléments nouveaux

Des orientations nouvelles apparaissent dans la charte : les notions de «sécurité humaine» et «d'équité» (deux éléments que le Japon hésitait à intégrer jusqu'ici dans son programme d'aide); une ferme volonté de coopérer avec la communauté internationale (organisations multilatérales, autres donateurs, ONG, secteur privé) ; un désir d'améliorer la qualité de l'aide japonaise, notamment grâce à un dialogue actif sur les politiques à suivre, à un renforcement des missions sur le terrain, à une amélioration de la transparence de l'aide.

- Des priorités à suivre

La charte assigne à l'APD quatre domaines d'intervention prioritaires : l'instauration d'une croissance durable (infrastructures, commerce et investissement), le suivi des problèmes d'envergure mondiale (environnement, maladies, démographie, alimentation, énergie, catastrophes naturelles, terrorisme, drogue, crime organisé), la construction de la paix (prévention des conflits, aide d'urgence), la lutte contre la pauvreté (éducation, santé, eau et assainissement, agriculture).

- Des réalisations concrètes

Ces dernières années le Japon s'est employé au moyen de son APD à répondre à de grands défis mondiaux : initiative Koizumi sur le développement durable, initiative Okinawa sur les maladies infectieuses (3 milliards de dollars sur 5 ans), dispositif global de coopération pour la réduction de la fracture numérique, aide importante pour les victimes du Tsunami.

- La révision du rôle des acteurs de l'APD japonaise

Diverses pistes ont été tracées à cet effet : en 1999, la fusion du Fonds japonais de coopération économique extérieure (OECE) et de la Banque japonaise pour le financement des exportations et des importations (JEXIM) a donné naissance à la Banque japonaise de coopération internationale (JBIC) ; en 2001 une loi a stipulé que la coordination d'ensemble des activités des organismes intervenant dans l'APD incombait au ministère des Affaires étrangères. Cette loi a conféré à la JICA le statut «d'institution administrative indépendante»⁴. Elle impose de nouvelles obligations concernant l'efficacité, la transparence et l'évaluation de l'APD. Grâce à la mise en place «d'équipes-pays» et de «stratégies-pays», des expériences pilotes de décentralisation de cette APD ont été réalisées en Tanzanie et au Viêt-nam.

- Des attentes importantes

Le Japon s'applique à aligner ses politiques et à organiser ses ressources sur sa nouvelle conception de l'aide. Il entend grâce aux réformes entreprises lutter contre la pauvreté, accroître le volume de son aide, élargir la place faite aux dons, renforcer la cohérence de ses politiques, rationaliser et décentraliser son aide, continuer à apporter son soutien à la coordination et à l'harmonisation des pratiques d'aide des bailleurs. Il joue déjà en ce domaine un rôle actif dans les exercices pilotes d'harmonisation de l'aide engagés au Viêt-Nam entre Banques de Développement (groupe dit des «5 Banques» : Banque Mondiale, Banque Asiatique, KfW, AFD et JBIC).

Conclusion

Le Japon a longtemps conçu le développement des PED en fonction de son expérience de reconstruction après la seconde guerre mondiale, basée sur l'amélioration rapide de ses infrastructures

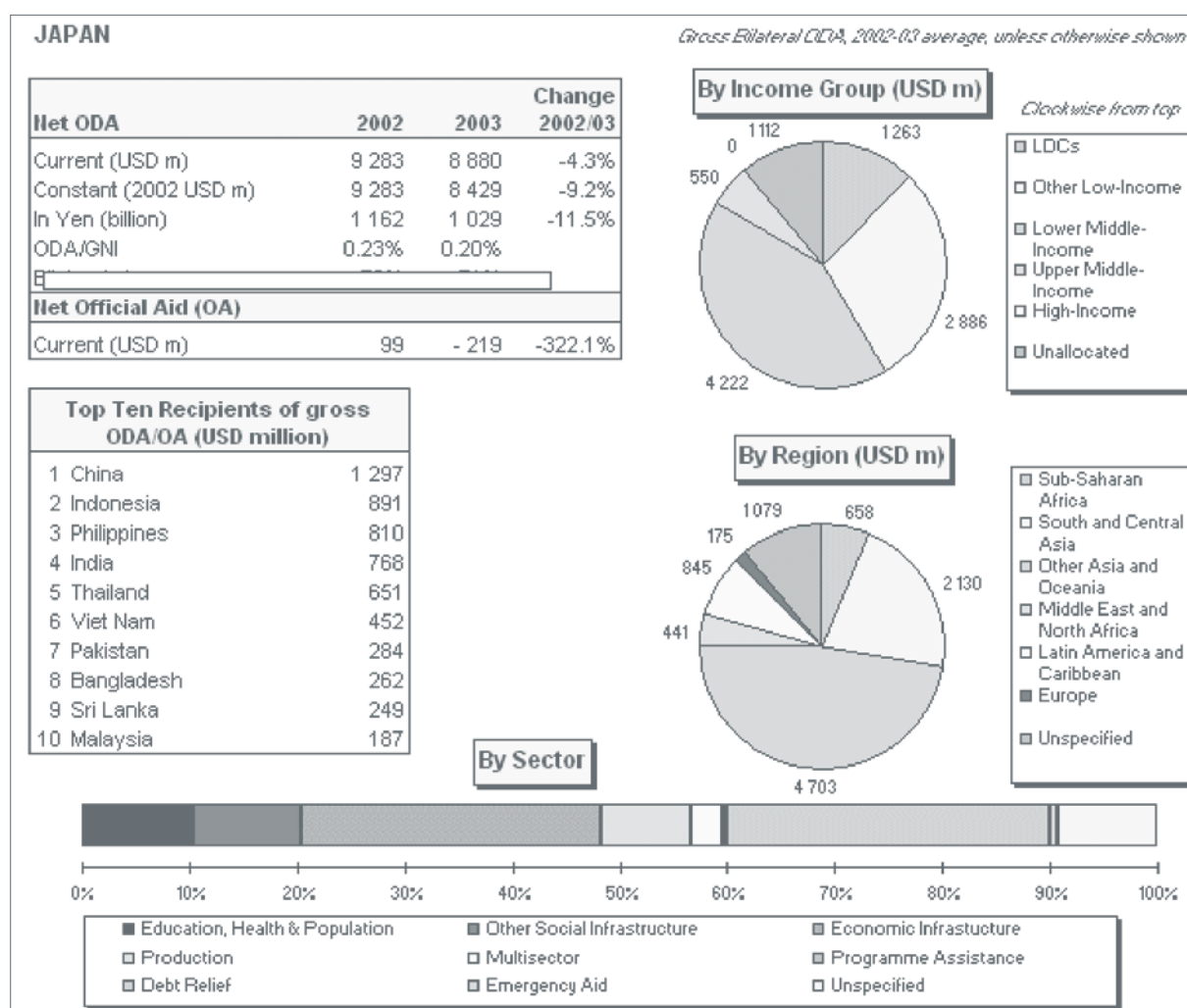
4) La JICA est en pleine réorganisation. Depuis quelques mois, la coordination entre les actions de la JICA, de la JBIC, et des ambassades est assurée localement par chaque ambassade, sous la forme de task forces.

grâce aux prêts de la Banque Mondiale. Son aide, essentiellement dirigée vers l'Asie, a eu pour objectif politique de contribuer à façonner son image de puissance régionale, parfois aux dépens de la qualité de son contenu. S'est ainsi construite une image de «bailleur de luxe» : une aide aux décaissements élevés et pas assez regardante sur les contenus des opérations financées.

Par ses réformes en cours, le Japon entend profondément modifier sa stratégie d'aide au développement et améliorer la qualité de cette aide. Tout en maintenant l'instauration d'une croissance durable comme axe prioritaire de ses interventions, il prétend maintenant intégrer cette approche dans des objectifs de lutte contre la pauvreté.

Dans sa charte de l'APD, il ne fait pas expressément référence à ses «intérêts nationaux», mais seulement à l'utilisation de l'aide pour assurer sa sécurité et sa prospérité. Cependant, la notion d'intérêt national apparaît en filigrane dans cette charte, et continue à occuper dans les programmes d'aide du Japon une place non négligeable.

Condamné à plusieurs années de «vaches maigres» pour cause de crise économique durable, l'APD japonaise compte relever le défi de mettre à profit cette période d'étiage pour opérer une refonte complète de son approche.



L'aide publique au développement de la Communauté Européenne

L'Union européenne (Communauté Européenne + États membres) fournit **55% du total mondial de l'APD**. A elle seule, la CE gère un cinquième de l'APD globale de l'Union européenne, soit plus de 10% de l'aide mondiale. L'aide de la CE représente un montant de 6,5 milliards € en 2002. La CE se place ainsi au **3^{ème} rang des donateurs** d'APD (après les États-Unis et le Japon) et au **1^{er} rang en terme d'aide humanitaire**.

La Commission européenne entretient ainsi des relations de coopération avec plus de 160 États et organisations régionales, et anime un réseau de 130 délégations et représentations dans le monde.

La présente note agrège des données fournies par l'AFD et le ministère des Affaires étrangères. Les institutions européennes en charge du développement sont présentées (1), puis les actions et les instruments qui servent la stratégie européenne sont abordés (2) ; enfin, les orientations de la prochaine présidence néerlandaise sur la politique européenne de développement sont évoquées (3).

1. - Les institutions en charge du développement, les principaux opérateurs et leur rôle

1.1. Le Conseil

Le **Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures** réunit à intervalles fréquents les ministres européens des Affaires étrangères. Il comporte tous les six mois un segment Développement. Cette instance définit les **grandes orientations de la politique communautaire d'aide au développement**.

1.2. La Commission européenne

1.2.1. La Commission Européenne est chargée de la gestion de l'aide

Au titre des compétences que lui confère le **Titre XX du Traité de Maastricht**, la Commission européenne met en œuvre des **actions d'aide extérieure** financées sur la base :

- du budget général de l'Union européenne affecté aux relations extérieures (rubrique 4). Le Conseil des ministres et le Parlement européen, sur proposition de la Commission, décident chaque année de la dotation des différentes lignes budgétaires qui concourent à l'aide communautaire au développement, dans les limites fixées par le cadre financier pluriannuel.

Le montant de l'aide extérieure financée sur le **budget de la CE** s'est élevé en 2002 à **4,2 milliards €** répartis entre 29 lignes budgétaires, dont 1,8 milliard € pour les crédits d'**aide de pré-adhésion**.

- des contributions versées par les États membres au **Fonds européen de développement (FED)**, instrument financier du partenariat entre l'Union européenne et les pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les territoires d'outre-mer. En 2003, le niveau des décaissements du FED s'est élevé à 2,3 milliards €, soit près de 75% de l'APD versée aux pays ACP¹.

¹ Le groupe ACP regroupe 79 pays (depuis l'entrée de Cuba le 14 décembre 2000 et celle de la République démocratique de Timor-Leste le 13 mai 2003), faisant tous partie de la partie I de la liste du CAD.

Voir http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/dossier_international/cotonou/2accordscotonou/4acp.shtml

1.2.2. La gestion de l'aide au sein de la Commission

Depuis novembre 2000, la Commission a conduit une restructuration des services des relations extérieures de la Commission européenne, dans le but de poursuivre ses missions de façon plus efficace et d'améliorer l'impact de son action dans les relations internationales.

- La Direction Générale du Développement (DG DEV)

La DG DEV est gérée par M. Nielsen, Commissaire pour le développement et l'aide humanitaire. Elle contribue à la formulation de la coopération au développement de la Communauté européenne et coordonne sa politique en direction de tous les pays en développement. Elle est chargée de la programmation des actions de coopération avec les 79 pays ACP et les 20 pays et territoires d'outre-mer ainsi que de programmes thématiques financés sur le budget général de la CE.

- L'Office d'Aide Humanitaire ECHO est placé sous tutelle de la DG DEV

ECHO est un programme qui finance les secours nécessaires aux victimes de crises. L'assistance fournie par ECHO est mise en œuvre par des organisations partenaires : agences humanitaires des Nations unies, organisations internationales comme la Croix-Rouge et ONG. Ses fonds proviennent pour une large part du budget de la Communauté et pour une part mineure du Fonds Européen de Développement.

- La Direction Générale des Relations Extérieures (DG RELEX)

La DG RELEX est placée sous l'autorité du Commissaire Chris PATTEN. Il est le Commissaire chargé de l'interface entre le Conseil des Affaires Générales de l'UE et le Haut Représentant de la Politique Extérieure et de Sécurité Commune, M. Javier SOLANA. La DG RELEX a en charge la coordination des activités des relations internationales de la Commission à l'égard de toutes les zones géographiques hors États membres (Pays du Maghreb et Moyen-Orient, Asie, Amérique latine, Balkans...) et ACP. Elle est chargée de la programmation des actions de coopération pour les programmes régionaux (MEDA, ALA, TACIS...).

- L'office de Coopération EuropeAid

EuropeAid est placé sous la tutelle des Commissaires chargés des relations extérieures, du développement, de l'élargissement et de l'Économie et des finances. Mis en place en **2001**, il a vocation à mettre en œuvre tous les instruments d'aide extérieure aux pays tiers : programmes géographiques (financés par le budget d'aide communautaire et le Fond Européen de Développement) et programmes thématiques à l'exception des instruments de pré-adhésion (PHARE, ISPA, SAPARD), de l'aide humanitaire et de l'aide macro-financière.

- La Direction Générale Élargissement

La DG Élargissement, conduite par le Commissaire Günther VERHEUGEN, a pour mission de superviser les tâches favorisant l'intégration du continent européen et étendant la zone de stabilité et de prospérité aux nouveaux États. Elle s'intéresse à l'exécution des programmes de pré-adhésion : PHARE, ISPA, SAPARD.

- La Direction Générale du Commerce extérieur

La DG Commerce, sous l'égide du Commissaire Pascal LAMY, est responsable de la conduite de la politique commerciale de l'Union européenne, conformément aux objectifs établis dans l'article 133 du Traité. Elle prend en charge le système de préférences généralisées ainsi que les thématiques du commerce équitable.

1.3 La Banque Européenne d'Investissement (BEI)

La BEI apporte son soutien aux politiques communautaires d'aide au développement et participe activement aux politiques de coopération menées par l'Union dans 150 pays tiers.

Elle agit dans le cadre des **mandats de prêts** qui lui sont confiés par l'Union mais aussi par le biais du mécanisme additionnel financier de partenariat euro-méditerranéen institué par la BEI suite au Conseil européen de Nice (décembre 2000). Ce dernier prévoit une enveloppe de prêts plafonnée à 1 milliard € d'ici janvier 2007 pour cofinancer des grands projets trans-régionaux de transport, d'énergie et d'environnement.

Les **pays partenaires** (pays en développement) ne représentent que 8% des prêts alloués par la BEI en 2003 soit **3,6 milliards €**.

- dans les **pays du bassin méditerranéen**, la première priorité est de financer des projets qui répondent à l'objectif du Partenariat euro-méditerranéen lancé à Barcelone en novembre 1995. A cette fin, la BEI conduit sa politique de prêts suivant trois axes :

1. Le développement du secteur privé et le renforcement du secteur financier local ;
2. La création d'infrastructures de base (la protection de l'environnement) ;
3. Le soutien de projets de dimension régionale issus de la coopération entre les pays concernés ;

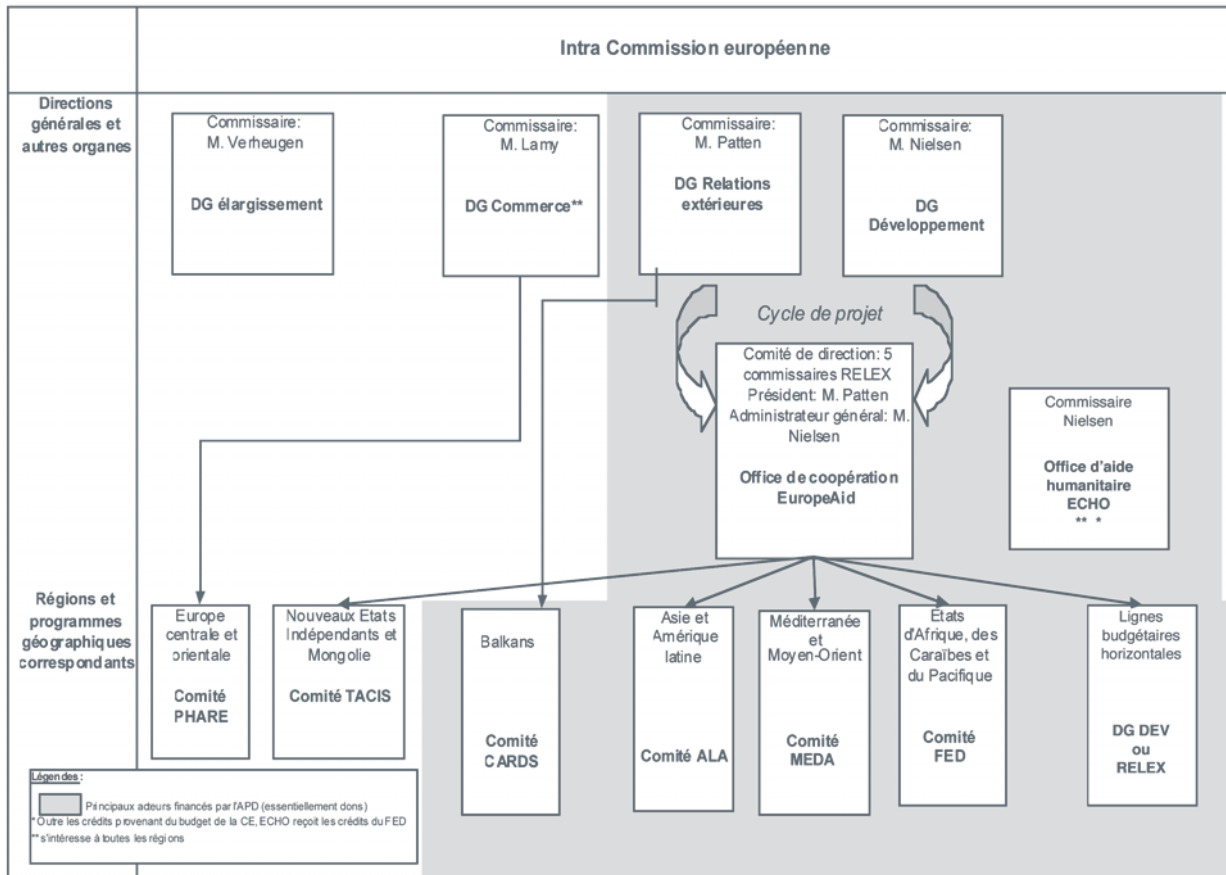
- dans les **Balkans**, la BEI met en œuvre le Programme prioritaire de reconstruction («Quick Start Package») et s'est vue confier la mise en œuvre d'un second programme de relèvement de l'économie, via le financement de projets transfrontaliers d'intérêt régional dans les domaines des transports et de l'énergie ;

- le financement de projets d'intérêt mutuel est une priorité dans les **pays d'Amérique latine et d'Asie** où la coopération avec des institutions de financement multilatérales et bilatérales sera poursuivie et élargie ;

- dans les **pays ACP**, dans la lignée des objectifs généraux de l'accord de Cotonou, la première priorité est le soutien au secteur privé. La Banque cherche également à financer, avec des critères d'éligibilité précis, des projets dans les secteurs de **l'éducation** et de la **santé**.

Elle met également en œuvre la facilité d'investissement du 9^{ème} FED dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

Résumé des acteurs de la gestion de l'APD de la Commission européenne



2.- Présentation de la stratégie d'APD de la Communauté européenne

2.1 Les objectifs stratégiques de l'APD de la CE

Depuis novembre 2000, la CE dispose d'un cadre global pour orienter sa coopération et ses partenariats avec tous les pays en développement avec lesquels elle entretient des relations. Ce cadre stratégique comprend plusieurs orientations :

- les **objectifs stratégiques** axés autour de la lutte contre la pauvreté, le développement économique, social et environnemental durable, l'intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale et la lutte contre les inégalités ;
- la mise en œuvre des **principes internationaux en matière de meilleure pratique**²

² Partenariat avec les PED, appropriation par les communautés locales, participation des acteurs non-étatiques, ciblage efficace des ressources, collaboration entre bailleurs de fonds, passage d'une approche projet à des programmes sectoriels, voire à un appui budgétaire (CAD de l'OCDE).

- la réforme de la gestion de l'aide extérieure lancée en 2000 :

- Les DG RELEX et DG DEV ont vu leur rôle recentré sur la stratégie, la programmation et l'évaluation des programmes d'aide de la CE. Les procédures d'assistance technique ont été modifiées : l'élaboration des documents de stratégie nationale et régionale, et l'intégration (2002), de l'approche des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu (PFR).

- Création d'EuropeAid en 2001.

- Relance depuis Barcelone 2002, du dispositif des «3C»³ : Complémentarité, Coordination, Cohérence.

- l'optimisation de l'impact des actions de la CE dans le **cadre global du développement** par le **recentrage** de son aide sur **six secteurs prioritaires. Quatre thématiques transversales et intégrées** à tous les niveaux : promotion des droits de l'homme, égalité entre les sexes, développement durable et prévention des conflits.

Une première évaluation, en 2002, de ce recentrage a permis de constater que 83,9 % des ressources totales avaient été allouées aux 6 domaines prioritaires définis dans les documents de stratégies nationales:

- accès équitable aux services sociaux —→ 21,4 %

- transports —→ 19,2 %

- renforcement des capacités institutionnelles (bonne gouvernance et état de droit) —→ 14,9 %

- appui aux politiques macroéconomiques —→ 14,7 %

- sécurité alimentaire et développement rural —→ 7,8 %

- lien entre le commerce et le développement —→ 5,9 %

2.2 Les moyens d'intervention : analyse des instruments et des actions

Les dispositifs de coopération diffèrent en fonction de grands ensembles régionaux. Ils s'appuient le plus souvent sur des programmes communs aux pays de la région auxquels s'ajoutent des prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI).

2.2.1 Les programmes communautaires par zone géographique

a) Les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) financés par le FED

L' **Accord de Cotonou**, conclu le 23 juin 2000 (entrés en vigueur en avril 2003 après ratification) avec **79 pays ACP**, reposent sur **cinq piliers**: la réduction de la pauvreté, le dialogue politique, la participation de la société civile, le nouveau cadre de coopération économique et commerciale (APE) et la réforme de la coopération financière.

Ces accords sont financés par le **Fonds européen de développement**. Les décaissements du FED en 2003 s'élèvent à **2,3 milliards €**.

Le FED n'est pas financé par le budget général de la CE mais par des **contributions directes des États membres**, dont le montant est fixé lors de négociations quinquennales. Le taux de contribution de chaque État membre dépend pour partie du PIB et pour partie des liens historiques de chaque État membre avec les États ACP concernés. Il est complété par une contribution de la Banque Européenne d'Investissement.

3 Dispositif inscrit depuis 1993 dans le traité de Maastricht.

Contributions des États membres au 9^{ème} FED (2003-07) en millions € :

États membres	Contributions	Pourcentages
France	3 353,40	24,3%
Allemagne	3 223,68	23,36%
Royaume-Uni	1 751,22	12,69%
Italie	1 730,52	12,54%
Espagne	805,92	5,84%
Pays-Bas	720,36	5,22%
Belgique	540,96	3,92%
Suède	376,74	2,73%
Autriche	365,70	2,65%
Danemark	295,32	2,14%
Finlande	204,24	1,48%
Grèce	172,50	1,25%
Portugal	133,86	0,97%
Irlande	85,56	0,62%
Luxembourg	40,02	0,29%
Total des contributions des États	13 800,00	100%
Contribution de la BEI	1 500,00	
Total du budget du FED	15 300,00	

b) Les pays méditerranéens et du Moyen-Orient

Les pays méditerranéens sont liés à l'Union européenne par un réseau d'accords de coopération et d'association qui organisent les exportations de produits industriels et agricoles de ces pays et l'aide financière. La déclaration de Barcelone adoptée en 1995 a renforcé un "**partenariat euro-méditerranéen**", qui prévoit la création d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et ses 12 partenaires méditerranéens d'ici à 2010.

Le **programme MEDA II** constitue la deuxième phase du partenariat pour la période **2000-2006**. Il a pour objectif de renforcer l'intervention européenne dans les pays du sud de la Méditerranée : soutien de la stabilité politique et de la démocratie, coopération dans les domaines social, culturel et humain et création d'une zone de libre-échange. Son budget 2003 s'établit à **640 millions €** auxquels s'ajoutent 105,05 millions € destinés au Moyen-Orient et 8 millions € pour les pays non participants au processus de Barcelone.

Afin de renforcer ce dernier volet, une Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) a été lancée en avril 2003 par la BEI.

c) Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO)

L'aide de l'Union européenne aux 10 PECO, dont 8 ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004, repose essentiellement sur le **programme PHARE** (instrument financier pour préparer l'adhésion à l'Union européenne) mais également sur les **programmes ISPA** (aide aux investissements en matière d'environnement et de transport, DG Politique régionale) et **SAPARD** (aide au développement agricole et rural, DG Agriculture).

Sur des lignes budgétaires ad hoc, des aides ont été versées également à la Turquie (149 millions €), à **Malte** (13 millions €) et à **Chypre** (12 millions €) pour 2003.

d) L'Europe du Sud-Est

Le **programme CARDS** a pour objectif d'aider à la reconstruction, au retour des réfugiés, au développement économique et à la stabilisation de la région des Balkans. En 2003, CARDS a représenté **533 millions €**.

e) Les Nouveaux États Indépendants

Le **programme communautaire TACIS (2000-2006)** appuie la démocratisation, l'État de droit et la transition vers l'économie de marché des Nouveaux États indépendants (NEI). Il prévoit une **assistance technique et financière**. En 2003, le programme a représenté **507 millions €**.

f) Les pays d'Asie et d'Amérique Latine (ALA)

Lancée officiellement en **1976**, la coopération entre l'Union européenne et les pays ALA, repose sur une **aide financière et technique** visant les populations les plus démunies et sur une **coopération économique basée sur l'intérêt mutuel**.

Le financement de cette coopération tient essentiellement aux activités de prêt de la BEI, dans le cadre des mandats édictés par l'Union européenne. Le mandat actuel (ALA III⁴) porte sur **2,5 milliards €** et couvre la période allant du 1^{er} février 2000 au 31 janvier 2007. Au titre de ce mandat, la BEI affecte des ressources au financement d'investissements dans les pays qui ont signé des accords de coopération avec l'Union européenne. Aucun montant n'est affecté au préalable à chaque pays.

Il existe aussi des projets de coopération financés par le budget, 556 millions € en 2003.

g) Soutien à l'Afrique du Sud

Inscrit au budget général, il s'élève à **507 millions €** en 2003.

2.2.2 Les programmes communautaires transversaux

Il s'agit de :

- L'aide et la sécurité alimentaire (**425 millions €**)
- L'aide humanitaire (Programme ECHO de **442 millions €**)
- Les actions d'appui aux ONG et à la coopération décentralisée.
- L'Initiative européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (**106 millions €**)
- L'Initiative «Tout Sauf les Armes» (TSF)

Ce programme étend le **libre accès au marché communautaire**, en franchise de droits et de contingents, à tous les **produits originaires des pays les moins avancés**, à l'exception des armes et des munitions.

- Le programme d'action contre le SIDA, le paludisme et la tuberculose

Il comprend **3 axes d'actions ciblées** pour la période 2001-2006: l'impact des interventions existantes, la mise à disposition des médicaments essentiels à un prix abordable ainsi que le développement de biens publics mondiaux spécifiques. La contribution financière de la Communauté s'élève à 85 millions € par an (financée par le budget et par le FED).

⁴ Asie : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Brunei, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Laos, Malaisie, Maldives, Myanmar, Népal, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Timor Oriental, Vietnam et Yémen.

Amérique Latine : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Equateur, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panam, Paraguay, Pérou, Salvador, Uruguay, Vénézuéla.

3. – Les orientations de la présidence néerlandaise pour la politique européenne d'aide au développement (juillet 2004 – décembre 2004) :

3.1 Les objectifs clés

La future politique de coopération européenne envisagée par la prochaine présidence des Pays-Bas de l'UE est publiée dans un document officiel intitulé : «**Vers une Europe responsable**». Il développe trois lignes directrices :

- Atteindre une plus grande efficacité et transparence de la politique communautaire d'aide au développement :

1. Poursuivre et évaluer la politique des «3C».
2. Réunir les différents éléments de la politique extérieure de l'UE (PESC, développement, humanitaire, aide commerciale).
3. Prendre en compte les conséquences des décisions communautaires sur les pays développés pour l'agriculture, l'environnement, la pêche, le commerce et les migrations.
4. Développer les partenariats Public Privé (PPP) au niveau européen.
5. Intégrer les questions de sécurité et de prévention des conflits dans les préalables au développement.
6. Faciliter la politique de coopération des 10 nouveaux États membres de l'UE.

- Veiller à la bonne application des accords internationaux

1. Lutter contre le Sida.
2. Lutter contre la mortalité infantile et maternelle.

- Renforcer le système multilatéral.

1. Soutenir le système et programmes des Nations-Unies.
2. Participer activement au Round de Doha.
3. Porter une attention particulière à l'Afrique.

3.2 Le Calendrier

- Juin 2004 : CIG – vote sur la Constitution pour l'Europe
- Juillet 2004 : proposition d'un paquet législatif de mesures sur la réorganisation de la Commission
- Juillet 2004 : bilan de la Commission sur le processus de déconcentration inscrit dans la réforme de l'aide extérieure
- Novembre 2004 : nouvelle Commission
- Fin 2004 : publication des résultats du bilan sur la déconcentration
- Fin 2004 ou début 2005 : prise de décision sur la réforme des services extérieurs et du cycle de projet : disparition de la DG DEV ?
- Novembre 2004 : remise du rapport coordination / harmonisation par le groupe d'experts ad hoc
- 2004/2005 : présentation du PIS (rapport paix, sécurité et développement)
- A partir de 2008 : budgétisation du FED ?/.

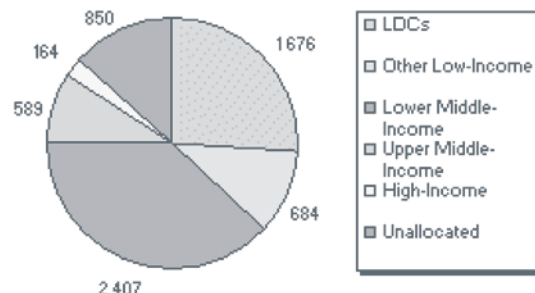
EC

Net ODA	2001	2002	Change 2001/02
Current (USD m)	5 961	6 561	10.1%
Constant (2001 USD m)	5 961	6 085	2.1%
In Euro (million)	6 656	6 962	4.6%
Net Official Aid (OA)			
Current (USD m)	2 689	3 104	15.4%

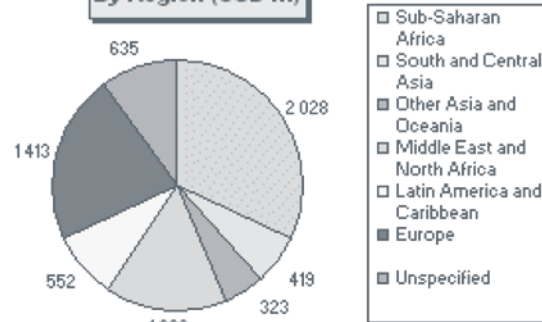
Top Ten Recipients of gross ODA/OA (USD million)	
1 Poland (OA)	662
2 Romania (OA)	511
3 Hungary (OA)	416
4 Czech Republic (OA)	355
5 Ex-Yugoslavia Unsp.	311
6 Serbia & Montenegro	307
7 Turkey	291
8 Tunisia	261
9 Morocco	226
10 South Africa	187

Gross Bilateral ODA, 2001-02 average, unless otherwise shown

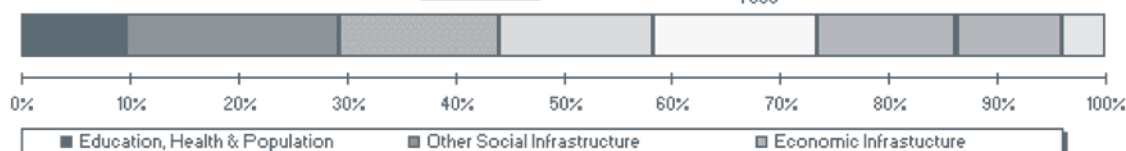
By Income Group (USD m)



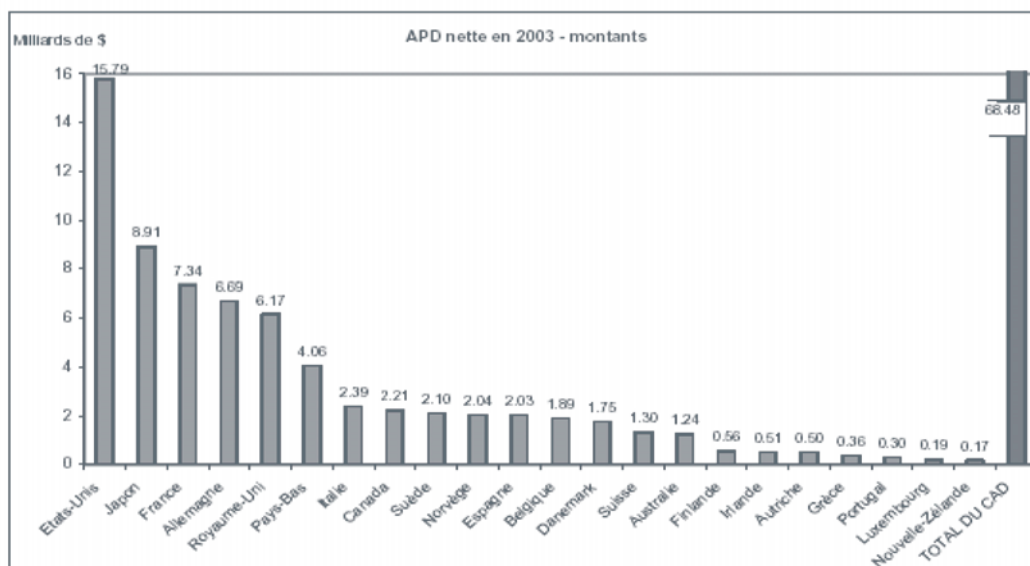
By Region (USD m)



By Sector



GRAPHIQUE : AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NETTE EN 2003



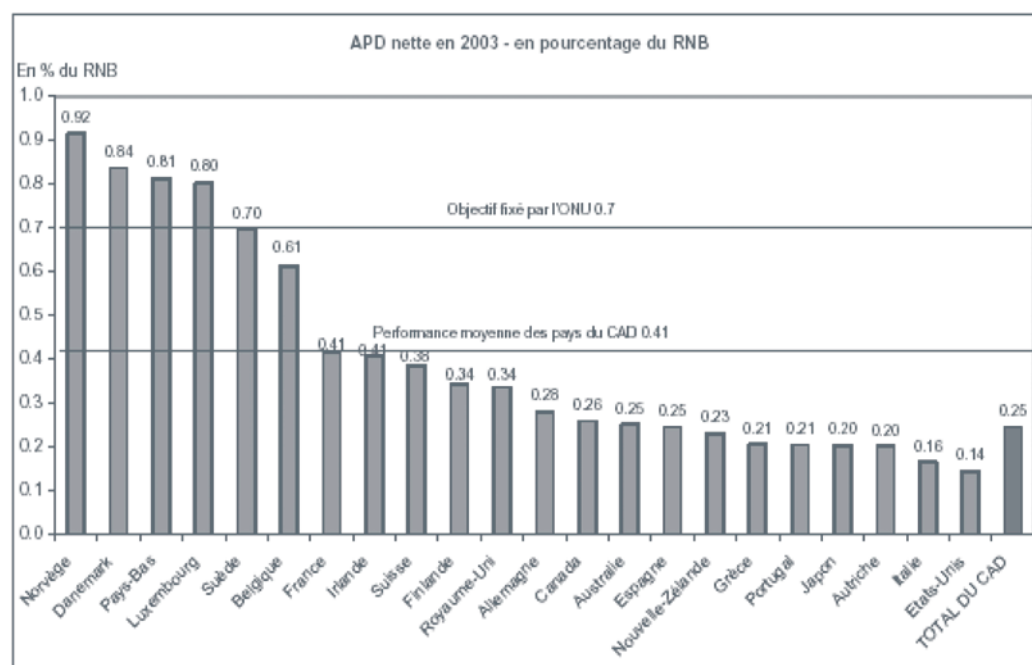
TABEAU : AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT NETTE EN 2003
Données préliminaires

	2003		2002		2003	Variation en
	APD	APD/RNB	APD	APD/RNB	APD	pourcentage de
	millions de \$	%	millions de \$	%	millions de \$ (1)	2002 à 2003 (1)
	Aux prix et taux de change de 2002					
Allemagne	6 694	0.28	5 324	0.27	5 530	3.9
Australie	1 237	0.25	989	0.26	1 008	1.9
Autriche	503	0.20	520	0.26	412	-20.7
Belgique	1 887	0.61	1 072	0.43	1 535	43.2
Canada	2 209	0.26	2 006	0.28	1 904	-5.1
Danemark	1 747	0.84	1 643	0.96	1 433	-12.8
Espagne	2 030	0.25	1 712	0.26	1 633	-4.6
Etats-Unis	15 791	0.14	13 290	0.13	15 541	16.9
Finlande	556	0.34	462	0.35	461	-0.2
France	7 337	0.41	5 486	0.38	6 030	9.9
Grèce	356	0.21	276	0.21	287	4.0
Irlande	510	0.41	398	0.40	418	5.1
Italie	2 393	0.16	2 332	0.20	1 943	-16.7
Japon	8 911	0.20	9 283	0.23	8 459	-8.9
Luxembourg	189	0.80	147	0.77	155	5.6
Norvège	2 043	0.92	1 696	0.89	1 776	4.7
Nouvelles-Zélande	169	0.23	122	0.22	133	9.3
Pays-Bas	4 059	0.81	3 338	0.81	3 296	-1.3
Portugal	298	0.21	323	0.27	243	-24.8
Royaume-Uni	6 166	0.34	4 924	0.31	5 512	11.9
Suède	2 100	0.70	1 991	0.83	1 710	-14.1
Suisse	1 297	0.38	939	0.32	1 122	19.5
TOTAL DU CAD	68 483	0.25	58 274	0.23	60 540	3.9
Performance moyenne des pays du CAD		0.41		0.41		
<i>Pour mémoire</i>						
CE	8 147		6 561		6 666	1.6
Pays Membres de l'Union Européenne	36 825	0.35	29 949	0.35	30 599	2.2
Pays du G7	49 501	0.21	42 646	0.20	44 919	5.3
Pays non membres du G7	18 982	0.46	15 627	0.47	15 622	-0.0
<i>Pays non membres du CAD:</i>						
Corée	334	0.06	279	0.06	314	12.5
République slovaque	15	0.05	7	0.02	12	74.1
République tchèque	87	0.10	45	0.07	73	61.8

(1) Compte tenu de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

Note: Les données 2003 sont préliminaires en attendant les données détaillées qui seront publiées en décembre 2004. Les données sont standardisées pour tous les donneurs sur une base d'année calendaire, et de ce fait peuvent différer des données sur une base d'année fiscale disponibles dans les documents budgétaire des pays.

Source: OCDE, 16 avril 2004.



Source : OCDE, 16 avril 2004.

Le FED vu par la coopération française

La coopération de la Communauté européenne avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) dans le cadre de l'accord de Cotonou est financée par le Fonds européen de développement (FED), auquel la France est le premier contributeur (24,3%). A l'occasion des journées du réseau de juillet 2004, le ministre des Affaires étrangères et le ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie ont rappelé l'importance d'une meilleure articulation sur le terrain entre les services français et communautaires, dans le but de participer à l'élaboration et au suivi des projets financés par le FED.

Parallèlement, la DgCiD (SME/SQM) et la DCE (DCE/REC) ont saisi 55 postes des pays ACP concernant le suivi des projets financés par le FED et la coordination avec la délégation de la Commission. 36 postes ont répondu. La présente synthèse, qui rend compte de leur contribution, contribuera à mieux définir une stratégie de renforcement de notre influence sur la politique de développement conduite par la Commission.

1. La qualité de la coordination

1.1. Un constat nuancé de l'influence française

- Une coordination particulièrement faible lors de la conception des projets FED

La situation décrite par notre poste en **Afrique du Sud** est représentative à de nombreux égards : «pas ou peu de contacts avec les ambassades européennes pendant la phase de préparation des projets, courte réunion de présentation formelle aux 25 partenaires, documents de référence distribués en séance voire ultérieurement, délai de quelques jours pour transmission de commentaires». Ce constat est partagé en **Guinée**, en **Angola** (où les réunions de coordination «ne sont souvent que des occasions d'approuver les travaux déjà réalisés ou de cautionner des décisions déjà prises» et «les enseignements que l'on pourrait tirer des projets réalisés sont rares et peu partagés avec les États membres»), au **Kenya**, au **Rwanda** (où le poste est «informé des futurs projets juste avant l'envoi des documents à Bruxelles»), au **Mozambique** et en **Erythrée** (où «la Commission estime que c'est au niveau du comité du FED que les États membres doivent donner leur avis sur les projets»).

- Une coordination souvent limitée à un projet ou une phase du cycle de vie

Le poste à **Maurice** souligne que «les programmes indicatifs donnent lieu à consultation des États membres avant envoi pour approbation à Bruxelles. Quant aux projets arrêtés dans le cadre de ces programmes, les représentants des États membres sont en général associés aux signatures des conventions de financement». Néanmoins, «la coordination pourrait être renforcée notamment en amont des conclusions des projets». La situation est quasi-identique à **Djibouti** et, depuis peu, au **Zimbabwe**.

Au **Nigeria**, «les échanges ont actuellement moins pour objet une réflexion stratégique qu'un partage d'informations sur l'exécution». La situation est similaire au **Burundi**, où le poste remarque

qu' «il n'existe pas encore de processus de concertation formel et régulier pour définir une vision commune du développement et développer des synergies et des complémentarités entre nos différentes interventions».

- Une appréciation globalement positive dans certains pays

Au **Botswana**, en ce qui concerne le projet d'appui à la recherche régionale agricole, «les fonds financés par l'Union européenne seront gérés selon les règles et les procédures définies par le FSP français, lequel a joué un rôle pilote». En **Guinée Equatoriale**, le poste «a été associé» au seul projet financé par le FED depuis 2001, tout comme le poste en **Mauritanie** pour les deux projets en cours. Au **Malawi**, la revue à mi-parcours a «fait l'objet d'une concertation en bonne et due forme», tout comme à **Madagascar**.

Au **Malawi**, la concertation est jugée «globalement satisfaisante» tout comme à **Madagascar**, où le poste juge qu'il est «est bien associé dans le cadre de la coordination communautaire» et au **Bénin**, où le poste évoque «une bonne coordination opérationnelle» et une délégation «ouverte au dialogue et à l'échange d'informations». D'autres postes (**Jamaïque**, **Vanuatu**, **Burundi** et **Zambie**) recensent très exactement les projets financés par le FED en soulignant ainsi la transparence d'action de la délégation.

1.2. La taille du dispositif français de coopération influe sur le niveau de coordination

- La faiblesse des moyens humains, ainsi qu'une organisation géographique éclatée, n'expliquent pas toujours l'insuffisance de la coordination

En **Papouasie-Nouvelle Guinée**, malgré des relations très suivies avec la délégation, le poste affirme qu'«il est impossible de suivre et surtout de donner un jugement sur la pertinence et la réalisation de tous les projets» en raison d'un effectif trop limité. Au **Rwanda**, notre poste juge que la faiblesse des effectifs du SCAC «est la principale raison» de l'absence de suivi des projets FED. Des problèmes d'effectifs sont aussi signalés en Jamaïque (du côté du poste) et en **République dominicaine** (du côté de la délégation). Dans certains cas, cependant, les contraintes fortes sur le personnel n'empêchent pas une bonne coordination. Ainsi, au **Malawi**, «réduite à un seul agent, l'antenne diplomatique s'efforce de rester disponible pour le suivi des projets du FED». En **Papouasie-Nouvelle Guinée**, en dépit d'une équipe réduite, «les agents de la délégation se montrent toujours prêts à coopérer avec les États membres».

Aux **Seychelles**, «la localisation à Maurice de la délégation limite l'information de ce poste et, a fortiori, sa participation à l'élaboration et au suivi des stratégies de coopération de la Communauté européenne». Cependant, «le défaut d'information dont souffre notre conseiller commercial, en résidence à Maurice, s'explique difficilement». La critique est moins feutrée au **Lesotho** : «à l'évidence la représentation de la Commission tire parti de la faiblesse de la présence des pays de l'Union pour gérer les fonds à sa guise». En **République dominicaine**, la représentation de la Commission «n'a qu'une vue très imparfaite des programmes gérés depuis la délégation régionale de Trinidad».

- Les cas exemplaires de coordination sont corrélés à une forte présence de la coopération française

Au **Togo**, le poste indique que «la délégation entretient des consultations régulières sur sa politique et sur la mise en œuvre de ses projets. C'est ainsi que les programmes du FED s'inscrivent totalement en cohérence avec nos axes d'intervention et font l'objet de concertations régulières, voire de réorientations à notre demande. Aussi méritent-ils d'être soutenus à Bruxelles». Au **Ghana**,

les relations avec la délégation sont qualifiées d'«excellentes», tout comme au **Burkina Faso** («aussi bien du point de vue des efforts de complémentarité que du partage d'informations et de prise de position commune») et au **Mali**.

1.3. Les facteurs d'une bonne coordination selon les postes

- Des assistants techniques et des experts qui jouent le rôle d'interface...

Aux **Comores**, «notre assistant technique éducation a été étroitement associé à ce travail préparatoire et à toutes les phases ultérieures». On retrouve cette mobilisation de l'assistance technique sur certains projets au **Botswana** et au **Nigeria**, où notre poste note que les deux assistants techniques français mis à la disposition de la délégation «ont apporté une contribution décisive au démarrage des programmes européens». Au **Vanuatu**, le poste regrette l'absence d'assistant technique, faute d'avoir réussi à placer des candidats sur des appels d'offre européens et à cause de la DgCiD, qui «n'a pas réussi à nous trouver les VI que nous lui demandions».

En **Angola**, notre poste estime que l'assistance technique «de grande qualité» recrutée par la Commission «peut être un moyen d'accroître les échanges techniques et de mieux partager les doctrines d'intervention». A **Djibouti**, pourtant, «la délégation s'est renforcée par l'appui de deux assistants techniques qui ne prennent notre attache que de manière extrêmement épisodique».

En **Papouasie-Nouvelle Guinée**, «tout missionnaire en provenance de Bruxelles s'entretient du développement des projets avec l'ambassade». En **République dominicaine**, au contraire, le poste souhaiterait «participer aux restitutions des évaluations des projets et/ou qu'une copie des rapports correspondants [lui] soit remise», puisqu'il est en général interrogé par les consultants chargés de ces évaluations.

- ... des relations personnelles entre les agents de l'ambassade et de la délégation...

Au **Kenya**, «la personnalité et la nationalité du délégué britannique font qu'il est plus proche des bailleurs du Nord (GB, USA, FMI...) que de pays plus modérés (Japon, France)». Au **Nigeria**, «la qualité de la concertation s'est radicalement améliorée avec l'arrivée d'un nouveau délégué dont les compétences ont remis à la place qui lui revient le premier bailleur de fonds non remboursables». Le poste en **Zambie** note que «notre avis sur les projets FED est pris en compte depuis la nomination à la tête de la délégation [d'un diplomate] de nationalité néerlandaise et francophone». Au **Malawi**, le poste souligne que «cinq des collaborateurs [du chef de délégation] sont français» et que «l'équipe est de bonne volonté».

- ...une coordination formalisée

Au **Nigeria**, «tous les quatre mois la délégation de la Commission réunit les représentants des États membres de l'UE » pour une «revue de portefeuille des projets existants». Au **Mozambique**, la coordination «se fait à deux niveaux : celui des chefs de poste diplomatique une fois par mois et celui des conseillers de coopération dont les ordres du jour des réunions sont les plus techniques». Un système équivalent existe au **Burkina Faso** et en **Tanzanie**. Ces descriptions de cadres formels de concertation font écho aux demandes des postes à **Trinité-et-Tobago** («la définition des priorités du FED a fait l'objet d'une concertation informelle» mais «il n'existe pas actuellement de cadre de coordination formelle»), à **Djibouti**, au **Tchad** (où il serait «utile de formaliser un premier cercle de concertation entre européens, de manière à bâtir des positions communes sur des grands dossiers») et en Guinée.

2. La qualité des projets FED et la complémentarité des aides communautaires et bilatérales

2.1. Une qualité inégale des projets FED

Notre poste en **Erythrée** juge «excellente» la pertinence de certains projets FED. Au **Ghana**, le poste partage «globalement les vues de la Commission». A **Madagascar**, l'appréciation sur l'ensemble des projets oscille entre «bonne» et «très bonne». Au **Burundi**, les projets FED «apparaissent en bonne adéquation avec les priorités de développement du gouvernement». A contrario, en **Angola**, «les orientations choisies ont été étayées par une analyse stratégique qui semble aujourd'hui moins pertinente», tout comme en **Ethiopie**, où le recours à l'aide budgétaire «présente l'avantage évident de faciliter les décaissements» mais soulève des interrogations sur la capacité d'absorption du pays. En **Zambie**, le poste estime que «la contribution du FED est très modeste dans l'agriculture, alors que les potentialités du pays sont importantes». Au **Rwanda**, le rapport du délégué concernant la revue à mi-parcours est jugé «complaisant», la délégation s'étant laissée «embarquer par les **Rwandais**».

En **République dominicaine**, «la coopération européenne est d'une lourdeur et d'une lenteur telle qu'elle est en bonne partie discréditée, même si une part de la responsabilité repose sur la nullité et la corruption de l'administration dominicaine». Parallèlement, de nombreux postes regrettent les retards de décaissement, à l'image du **Cameroun** où «la mise en œuvre des projets a souffert de certaines lenteurs et difficultés d'exécution qui en réduisent l'efficacité».

2.2. Une complémentarité encore insuffisante

Au **Zimbabwe**, «les micro-projets de la Commission paraissent difficilement compatibles avec ceux de l'ambassade, disposant de budgets beaucoup plus importants, avec des procédures de mise en œuvre très différentes des nôtres». En **Angola**, «les échelles de financement des opérations sont telles qu'elles condamnent trop souvent la délégation à un type de partenariat excluant des opérateurs ou même des administrations dont elle estime qu'ils ne peuvent répondre à ses attentes et à ses critères de gestion». Au **Kenya**, «la Commission est plus naturellement tournée vers les gros donateurs. En dehors de secteurs très spécifiques où notre coopération est forte, elle reconnaît difficilement notre action et ne nous associe pas à ses réflexions».

A **Trinité et Tobago**, «notre enveloppe de coopération bilatérale est essentiellement consacrée à la promotion du Français et de la culture de notre pays. Il n'y a donc pas de risque de duplication avec le FED et nos moyens ne nous permettraient guère, si ce n'est à titre symbolique, de soutenir ou compléter des actions financées par le FED». Au **Surinam**, les projets n'accordent pas d'importance particulière à la «présence voisine de la France et donc d'un territoire européen. De ce fait, les conditions ne sont pas encore réunies pour une véritable cohérence ou une complémentarité entre les analyses et les moyens de coopération française et européenne».

2.3. Dans certains cas, qualité des projets FED et complémentarité vont logiquement de pair

Aux **Comores**, «la complémentarité entre les différents projets financés par la Commission est excellente». En ce qui concerne la coopération décentralisée plus particulièrement, le poste relève «l'excellente qualité» d'une étude d'identification «qui propose une réponse à un besoin essentiel» et «la complémentarité avec, d'une part, la démarche visant à favoriser le co-développement que soutient le département et, d'autre part, des initiatives de coopération décentralisées des collectivités françaises». Au **Mali**, «les objectifs de mise en œuvre par la Commission européenne répondent à des besoins réels» et «l'appui de la délégation est cohérent avec les interventions de la coopération française».

3. La part de la France dans les financements communautaires

3.1. Une réussite inégale des opérateurs français

A **Maurice**, «les opérateurs français ont généralement accès aux projets et ont dans de nombreuses occurrences été retenus pour leur mise en œuvre», tout comme aux **Comores**, au **Mali** (où «la Commission fait régulièrement appel à des entreprises françaises»), au **Bénin** et à **Madagascar**, où des opérateurs français interviennent sur cinq des six projets FED en cours.

En revanche, en **République dominicaine**, le poste indique que «la participation d'opérateurs français aux projets européens demeure modeste». Pour expliquer cette situation, les postes évoquent : «la difficulté de travailler avec un pays dont la langue officielle est le néerlandais» (**Surinam**) ; les frais de transport (**Papouasie-Nouvelle Guinée**) à cause desquels «il est quasiment impossible de rivaliser avec des entreprises déjà sur place» ; la faible coordination entre le poste et la délégation (**Lesotho**) qui «diminue les chances pour des prestataires français d'être retenus» ; «l'opacité intrinsèque du dispositif FED, du moins pour les non initiés» (**Jamaïque**).

Les opérateurs français sélectionnés rencontrent eux-mêmes parfois des difficultés. Aux **Seychelles**, en ce qui concerne un projet de gestion des déchets solides, «l'entreprise française à qui a été dévolu le contrat rencontre de nombreuses difficultés, notamment pour sa rémunération». Au **Nigeria**, «la société chargée du programme de renforcement des capacités a changé quatre fois son consultant en quelques mois et a bien du mal à engager la mise en œuvre de ce programme».

3.2. Un retard par rapport aux autres États membres, notamment le Royaume-Uni

A la suite du constat sévère porté sur la coordination en **Afrique du Sud**, notre poste note que «le Royaume-Uni semble plus impliqué : nombreux britanniques au sein de la délégation, assistance technique importante dans les structures sud-africaines et capacité conséquente de co-financement des projets européens». Au **Vanuatu**, le poste estime que la France, «seul État membre de l'UE à maintenir une coopération bilatérale, ne sait pas en tirer profit, contrairement au Royaume-Uni dont les lobbies à Bruxelles déploient une grande activité et obtiennent des résultats». En **Jamaïque**, «les autorités ne perçoivent pas toujours notre place de premier contributeur dans ces financements importants», tout comme au **Kenya**. Au **Surinam** et au **Guyana**, le poste remarque «que la valorisation locale de la participation française au FED pour la réalisation de projets que nous critiquons, constitue un exercice de style particulier».

Aux **Seychelles**, en revanche, où la coordination entre la délégation et le poste est faible, ce dernier affirme que son «collègue du Royaume-Uni (seul autre pays de l'UE disposant d'une mission diplomatique aux Seychelles) ne bénéficie pas d'un traitement privilégié à cet égard».

La **coordination** sur le terrain fait l'objet d'un constat nuancé. Si elle est souvent limitée à un projet ou à une phase du cycle de vie, le jugement des postes est cependant globalement positif dans certains pays. La qualité de la coordination dépend de facteurs multiples, structurels ou contingents : taille de notre dispositif de coopération (la délégation s'appuyant logiquement sur la France dans les pays où nous sommes très présents), présence ou non d'experts ou d'assistants techniques prêts à jouer le jeu de la coordination, concertations formalisées (avec la délégation ou entre États membres) mais aussi dynamisme des services français, transparence de la délégation et relations personnelles entre les COCAC et les directeurs opérationnels des délégations.

La **complémentarité** des aides bilatérale et communautaire est avant tout affaiblie par l'asymétrie des moyens et des procédures, mais aussi par des différences de priorités et d'analyses. La qualité des projets FED, quant à elle, fait l'objet de jugement hétérogènes.

En ce qui concerne la **mise en œuvre**, enfin, l'enquête souligne la faible performance française sur les appels d'offre dans les pays hors champ et un retard dans la mobilisation par rapport aux autres États membres, particulièrement le Royaume-Uni.

Ce constat appelle une **mobilisation renouvelée du Département et du réseau** pour renforcer nos points faibles, dans un contexte marqué par le renforcement des pouvoirs des délégations de la Commission. S'appuyant sur les réponses des postes, la DgCiD prépare une note sur ce sujet, comprenant un ensemble de recommandations opérationnelles./.

ANNEXE

55 postes des pays ACP ont été saisis à deux reprises : le 9 décembre 2003 (TD Diplomatie n° 78575 et 78670) et les 2 et 3 juin 2004 (TD Diplomatie n°33992 et n° 34315).

Les **36 postes qui ont répondu** à la saisine conjointe de la DGCID (SME/SQM) et de la DCE (DCE/REC), et dont les réponses ont été exploitées, sont les suivants :

Afrique du Sud	Malawi
Angola	Mali
Bénin	Maurice
Bostwana	Mauritanie
Burkina Faso	Mozambique
Burundi	Nigeria
Comores	Papouasie Nouvelle Guinée
Djibouti	République Dominicaine
Erythrée	Rwanda
Ethiopie	Seychelles
Ghana	Suriname
Guinée	Tanzanie
Guinée Equatoriale	Tchad
Guyana	Togo
Jamaïque	Trinité-et-Tobago
Kenya	Vanuatu
Lesotho	Zambie
Madagascar	Zimbabwe

Les jumelages institutionnels, leviers d'influence dans les programmes communautaires d'aide extérieure

Conçus en 1998 pour aider les futurs Etats membres de l'Union européenne à rattraper l'acquis communautaire, les jumelages institutionnels s'étendent aujourd'hui à la zone de «voisinage» de l'Europe : pays méditerranéens, Balkans, Asie centrale. Ils s'appuient en grande partie sur la mise à disposition, de courte ou de longue durée, d'experts européens dans les administrations des pays bénéficiaires.

La France, dont les opérateurs publics connaissent une réussite inégale sur les appels d'offre concernant les jumelages, ne bénéficie pas encore pleinement des retombées économiques et politiques attachées à cette forme de coopération.

1 Présentation des jumelages institutionnels

1.1 Un instrument communautaire de coopération administrative activé en 1998

Le jumelage est une **initiative de la Commission européenne lancée en 1998**. Il a été conçu comme un **instrument de coopération administrative** destiné à aider les **pays candidats** à l'adhésion à renforcer leurs capacités administratives et judiciaires **afin de pouvoir appliquer la législation communautaire** en tant que futurs Etats membres de l'Union. Les accords dits de «jumelages institutionnels», initialement financés par les programmes de pré-adhésion (en particulier PHARE¹) puis également par la Facilité de transition², sont signés par les Etats et exécutés par leurs administrations.

Il existe deux types de jumelages :

- Le **jumelage traditionnel** est organisé autour d'un «**conseiller résident de jumelage**», fonctionnaire d'un Etat membre qui est mis à disposition par son administration d'origine pour travailler à plein temps dans le pays bénéficiaire pendant au moins une année ;
- Le **jumelage léger** (150 K€ et 8 mois maximum), créé par la Commission en 2001, porte sur des sujets plus techniques et qui ne font appel qu'à l'**expertise ponctuelle** des Etats membres, comportant généralement une ou plusieurs missions de courte durée et sans obligation de résidence d'un conseiller dans le pays candidat.

La réussite des jumelages dans la zone Phare étant avérée, la **Commission a décidé d'étendre cette pratique** aux pays des zones CARDS³ et TACIS⁴ dès 2001 puis à la zone MEDA⁵ en 2004.

1) PHARE fournit une assistance aux pays candidats à l'adhésion à l'UE dans leurs efforts en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis communautaire.

2) Instaurée par l'article 34 de l'Acte d'adhésion, elle est destinée à fournir un soutien continu au renforcement des capacités administratives et judiciaires des nouveaux Etats membres de l'UE pour la période 2004-2006.

3) Le programme CARDS couvre la coopération communautaire avec les cinq pays suivants : Albanie, Bosnie et Herzégovine, Croatie, Serbie-et-Monténégro, Macédoine.

4) Le programme TACIS couvre la coopération communautaire avec les douze pays suivants : Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Biélorussie, Ukraine, Russie, Kazakhstan, Kirghizstan, Turkménistan, Tadjikistan et Ouzbékistan.

5) Le programme MEDA couvre la coopération communautaire avec les huit pays suivants : Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Territoires palestiniens, Jordanie, Liban, Syrie.

Ces zones correspondent aux futures régions privilégiées d'influence de l'Union européenne, à travers ses politiques de pré-adhésion et de voisinage.

La convention cadre signée en 1999 entre chaque État membre et la Commission fixe les modalités de mise à disposition des experts en qualité de «conseillers résidents» auprès des autorités du pays bénéficiaire. Cette convention, qui ne s'applique qu'à des pays de la zone PHARE, doit aujourd'hui être amendée pour tenir compte de l'extension de l'outil des jumelages aux pays relevant des programmes CARDS, TACIS et MEDA. La convention cadre impose à chaque État membre ou pays bénéficiaire de désigner un Point de contact national (PCN) auprès de la Commission pour le représenter dans toutes les matières relatives aux jumelages. Pour la France, le PCN actuel est Mme Canton-Bacara au S.G.C.I.

1.2 Les modalités de mise en œuvre diffèrent sensiblement des appels d'offre

La pratique des jumelages est encadrée par des «**manuels des jumelages**» qui diffèrent suivant les régions afin de s'adapter aux exigences stratégiques et administratives de chaque programme. En ce qui concerne l'**Europe centrale et orientale**, par exemple, la Commission indique que *«les projets de jumelage s'articulent autour d'objectifs politiques communautaires convenus d'un commun accord, tels que la préparation à l'élargissement de l'Union européenne (PHARE) et le renforcement de la capacité administrative des nouveaux États membres (Facilité de transition)»*⁶.

Ce document a été **actualisé en 2002 pour CARDS et TACIS, en 2004 pour PHARE et MEDA.**

Des objectifs et une mise en œuvre spécifiques

- Les pays bénéficiaires choisissent leurs partenaires dans les États membres ;
- Les administrations partenaires s'engagent à atteindre le résultat et pas seulement à mettre en œuvre les moyens pour y parvenir. **À l'issue du projet, le pays bénéficiaire doit disposer d'un système nouveau ou adapté qui fonctionne sous sa seule responsabilité** et avec ses propres moyens ;
- Afin d'étayer la crédibilité de leur engagement, les partenaires élaborent un **programme de travail détaillé avant le début du projet**. Ce programme peut être adapté au fil de sa mise en œuvre, mais il doit prévoir des normes claires, permettant de superviser étroitement sa progression vers le résultat final ;
- Les projets de jumelage **doivent générer un résultat concret opérationnel** en termes de réalisation par le pays bénéficiaire d'un objectif lié à l'**acquis communautaire** ;

Des critères d'éligibilité stricts

- Le jumelage doit s'inscrire dans le cadre d'une réforme visant à **atteindre une part de l'acquis communautaire** ;
- Le pays bénéficiaire doit montrer un **engagement suffisant pour assurer la mobilisation des ressources** (financières et humaines) nécessaires à la réalisation d'un projet de jumelage.

6) Renforcement de la capacité institutionnelle dans le cadre des politiques de l'Union européenne – Un manuel de référence pour les projets de jumelage (PHARE, Facilité de transition et autres instruments financiers), 2004

Des moyens complémentaires

Le «**plan de travail**» du jumelage inclut toutes les activités entreprises par le pays bénéficiaire en vue de réformer sa législation et ses institutions, avec l'aide :

- de **conseillers résidents** ;
- de **missions** d'expertise (de courte et moyenne durée) ;
- de **séminaires**, d'ateliers, de stages et de formations ;
- d'**apports immatériels** (logiciels, documentation) ;
- d'**autres services** jugés nécessaires à la réussite du projet.

Une procédure contraignante⁷

Les réponses aux demandes de jumelage mobilisent les organismes habilités des Etats membres

Une fois qu'un projet d'aide communautaire a été adopté en comité de gestion, le pays bénéficiaire peut indiquer qu'il souhaite une mise en œuvre sous la forme d'un jumelage institutionnel. Cette **demande de jumelage** est transmise par le pays bénéficiaire à la délégation de la Commission sur place, qui examine l'éligibilité du projet.

Si la demande est validée, la Commission à Bruxelles⁸ transmet les termes de référence aux PCN des 25 États membres. Ces derniers mobilisent alors **les ministères et les organismes nationaux préalablement habilités par la Commission** à conduire des jumelages⁹, qui ont un délai de six semaines (dans le cas d'un jumelage léger) ou de deux mois (si c'est un jumelage traditionnel) pour présenter une **manifestation d'intérêt**. Chaque État membre a la possibilité, s'il le désire, de constituer un consortium avec un, voire exceptionnellement deux autres États membres. En outre, un État membre ne peut répondre que par une seule offre à la demande de jumelage.

Le pays bénéficiaire est souverain dans le choix qu'il opère in fine

Le chef de projet de l'État membre¹⁰ ainsi que le conseiller résident présumé vont ensuite **soutenir leur offre, en anglais¹¹, dans le pays bénéficiaire**, devant un jury composé de membres de l'unité de gestion¹² (dans les nouveaux États membres) ou de membres de la délégation de la Commission (dans les autres pays bénéficiaires), du chef de projet et de représentants des organismes concernés du pays partenaire.

7) Cette partie porte plus spécifiquement sur les jumelages traditionnels car les procédures relatives aux jumelages légers interdisent les consortiums et ne demandent pas la rédaction d'une convention de jumelage.

8) DG ELARG pour la zone PHARE, DG RELEX et EuropeAid pour les zones TACIS, MEDA et CARDS.

9) Voir annexe.

10) Chaque projet de jumelage doit avoir un chef de projet du côté du pays bénéficiaire, qui agit en tant qu'homologue du chef de projet de l'Etat membre et assure, en coopération étroite avec celui-ci, la direction et la coordination générales du projet.

11) La prédominance de la langue anglaise n'est en aucun cas prévue par les textes. Le manuel PHARE indique même que «les conventions de jumelage peuvent être rédigées en anglais, en allemand ou en français, comme convenu par les partenaires». Il est néanmoins reconnu et admis que seuls les Etats membres pratiquant couramment la langue anglaise ont des chances de voir leurs offres sélectionnées.

12) À partir de la date d'adhésion, les agences de mise en œuvre des nouveaux États membres sont responsables de la gestion de la passation des marchés, de la mise en œuvre des projets et des paiements à effectuer dans le cadre des opérations de jumelage financées à l'aide de la facilité de transition (système EDIS). Ainsi, l'unité de gestion est un organe au sein de l'administration d'un nouvel Etat membre qui a été désigné pour assurer la gestion générale, réglementaire, financière et contractuelle des projets de jumelage.

Le pays bénéficiaire est souverain **dans le choix qu'il opère *in fine*** et les résultats sont transmis, via Bruxelles, aux PCN. Lorsque la candidature de l'État membre n'est pas retenue, le pays bénéficiaire **doit communiquer les raisons de son ajournement** afin que les États membres dont les offres ont été rejetées puissent mieux planifier et adapter leur stratégie dans leurs propositions futures. C'est à l'État membre sélectionné et au pays bénéficiaire qu'incombe exclusivement la responsabilité d'élaborer **une convention de jumelage**, qui est ensuite soumise pour avis à la délégation de la Commission ou à l'unité de gestion.

L'approbation de la convention de jumelage

Le **comité de pilotage** de la Commission à Bruxelles est chargé d'évaluer la crédibilité du plan de travail par rapport au résultat obligatoire visé ainsi que la pertinence de l'acquis communautaire qui sous-tend le projet. À l'issue de son évaluation, le comité émet un avis fournissant des orientations et recommandations au chef de la délégation, qui aura à avaliser la convention de jumelage. Le comité est composé de représentants des services compétents de la Commission.

Dans les nouveaux États membres, la Commission n'est plus impliquée dans l'évaluation des aspects contractuels et financiers durant la préparation des conventions de jumelage. Son rôle se limite à émettre un avis obligatoire sur la pertinence du plan de travail par rapport à l'acquis communautaire et à ses développements les plus récents. L'unité de gestion transmet la convention à Bruxelles en vue d'une procédure de consultation avec les DG concernées.

Une fois définitivement approuvée, la convention est transmise au PCN.

2 La place de la France dans les jumelages institutionnels

2.1 Le bilan chiffré fin 2003

De 1998 à fin 2003, les **853 jumelages PHARE** ont représenté un budget de 777 M€, soit une moyenne de 0,91 M€ par projet. La France a déposé 351 offres (dont 180 en consortium), soit 41 % des projets et 13% des offres. **180 projets ont été remportés par la France** (soit un taux de réussite de 51 %) pour un montant de 101 M€, soit **13 % du total en termes financiers**. En terme de nombre de projets remportés, la France se classe au **second rang** derrière l'Allemagne (277 projets).

Dans les **Balkans**, 44 demandes de jumelage pour un total de 25 M€ ont été formulées depuis 2001. La France a proposé 11 offres en Croatie (elle a été retenue sur un jumelage gestion des frontières) et 2 en Serbie (elle a gagné, en partenariat avec la Lituanie, pour un projet de coordination interministérielle). Les opérations pour lesquelles elle a été retenue représentent un montant de 2 M€, soit **8 % du total en termes financiers**. La France se place ainsi au **4^e rang** derrière l'Allemagne (8 M€), l'Autriche (3,5 M€) et l'Italie (3 M€).

S'agissant de l'Asie centrale, 24 propositions sont parvenues à la Commission depuis 2001. Les opérations pour lesquelles la France a été retenue s'élèvent à 1,5 M€. Elle se place ainsi au 3^e rang derrière l'Allemagne (4 M€) et l'Espagne (3 M€).

Enfin, les premiers jumelages **MEDA** ont été lancés en 2004 en Jordanie et au Liban. La France n'a fait aucune offre. D'autres, pour lesquels les thèmes retenus ne sont pas encore connus, sont attendus pour 2005 au Maroc et en Egypte.

2.2 Un succès inégal qui s'explique par de nombreux obstacles

La Commission encourage expressément la **pratique du consortium**, «*afin d'éviter la tentation de reproduire simplement le système d'un EM dans le pays bénéficiaire et afin de permettre aux EM qui ont moins d'expérience dans la coopération administrative de prendre part à des jumelages*¹³». D'un point de vue stratégique, l'association avec d'autres Etats membres **permet de bénéficier des relations privilégiées d'un membre du consortium avec le pays bénéficiaire**. La France, par exemple, a récemment profité des relations étroites entre la Lituanie (son associée dans le projet) et la Serbie (pays bénéficiaire) pour remporter un jumelage portant sur la création d'un secrétariat général du gouvernement.

Les Britanniques ont l'avantage de la **langue** qui leur permet de mobiliser l'ensemble de leurs experts sur tous les sujets. L'Allemagne et la France restent néanmoins les premiers pays à gagner des jumelages, devant les Britanniques et les Espagnols.

Les taux de remboursement des frais pour le transfert d'expertise du secteur public étant fixes, la sélection de l'Etat membre est avant tout fondée sur l'affinité du pays bénéficiaire avec le système administratif en place dans l'EM en question et sur la qualité et l'expérience des experts proposés.

3 Enjeux stratégiques

Les jumelages apparaissent comme des enjeux stratégiques car ils permettent de développer des habitudes de travail entre deux pays, qui ont des **répercussions économiques** (ouverture de marché pour nos entreprises) **et politiques** (rapprochement des relations).

Par ailleurs, la France connaît **plus de succès sur les dossiers relatifs aux jumelages traditionnels** que sur ceux concernant les jumelages légers. Compte tenu de leur portée et de leur durée limitées, il convient de noter que les jumelages légers n'ont pas besoin d'établir des liens structurels à plus long terme entre des administrations publiques, ce qui est, en fait, l'un des objectifs plus généraux du jumelage traditionnel. L'effet de levier en terme d'influence est donc moindre.

Enfin, l'importance de la mission de **FCI** concernant l'aide technique apportée à certains ministères ou opérateurs dans la rédaction des offres ou dans la mise en œuvre des projets est à souligner./.

13) Renforcement de la capacité institutionnelle dans le cadre des politiques de l'Union européenne – Un manuel de référence pour les projets de jumelage (Phare, facilité de transition et autres instruments financiers), 2004

Annexe : les organismes français habilités à déposer des offres de jumelage

Toutes les administrations des États membres sont automatiquement éligibles comme partenaires de jumelages.

La Commission a par ailleurs fixé **cinq critères cumulatifs de qualification pour les organismes non administratifs** mandatés. Un tel organisme doit (1) avoir une compétence confirmée dans un domaine important de l'acquis communautaire, (2) être un organisme sans but lucratif ni commercial, (3) être la propriété du secteur public, (4) être placé sous la supervision permanente d'une administration publique et (5) avoir un effectif suffisant et proportionné de personnel permanent.

Enfin, il existe dans les États membres beaucoup d'organes qui pourraient satisfaire aux critères formels pour être mandatés, mais qui ne peuvent apporter qu'une petite contribution très spécialisée à un projet de jumelage (formation du personnel d'un laboratoire phytosanitaire par exemple) ou qui ne participeront que rarement à un projet. Leur inclusion dans la liste consolidée n'est donc pas nécessaire et il est possible de leur donner un **mandat ad hoc**.

1 Organisme habilités sans réserve dans leur situation actuelle

- CNASEA
- ACOFA
- Agence de coopération juridique internationale (ACOJURIS)
- Agences de l'eau
- Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière (ADETEF) et Groupement d'intérêt public ADETEF
- ADECRI
- Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement (ISTED)
- Centre des Etudes européennes de Strasbourg (CEES)
- Racine
- Centre National de la Fonction Publique Territoriale CNFPT
- Association Française de Normalisation AFNOR
[Class 1 experts: 350€, class 2 experts: 450€, Class 3 experts: 550€]
- APAVE SUD – AETS
- [Class 1 experts :350€, Class 2 experts:450€]
- Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes
- O.E.C. – Ordre des experts-comptables
- Centre de sécurité sociale des travailleurs migrants (CSSTM)
- EUROGIP Groupement de l'Institut Prévention de la Sécurité sociale pour l'Europe
- Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA)
- Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA)
- CSA Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
- INC Institut National de la Consommation
- BNM Bureau National de Métrologie
- Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)
- Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)
- Museum national d'histoire naturelle (MNHN)

- Office National des Forêts –International
- Office national de la Chasse et de la faune sauvage (ONCFS)
- Centre de Documentation de Recherche et d'Expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)
- ANVAR: Agence nationale de valorisation de la recherche
- Centre international d'études pédagogiques.
- Agence nationale pour l'Emploi
- Ecole nationale d'Administration
- France coopération internationale GIP

2 Organismes dont l'habilitation peut entrainer à l'occasion de chaque convention certaines restrictions temporaires de certaines activités commerciales qui pourraient être liées au projet de jumelage

- ONIC/ONIOL
- ONILAIT
- ONIFLHOR
- ONIVINS
- OFIVAL
- FIRS
- Agence française de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- Atelier technique des espaces naturels (ATEN)
- Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques (INERIS)
- CIVI.POL
- Espaces naturels de France (ENF)
- Laboratoire National d'Essais
- Centre scientifique et technique du bâtiment
- Fédération des Parcs naturels régionaux de France(FPNRF)
- Observatoire français des Drogues et Toxicomanies
- G-MED (Groupement d'intérêt économique)
- Laboratoire Central des Industries Electriques (restrictions éventuelles étendues à ses actionnaires)
- Office International de l'eau (OIE)
- Groupement d'Intérêt Public pour le développement de l'assistance technique et la collaboration internationale (GIP International)
- Bureau de recherche géologique et minière (BRGM)
- ACFCI Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
- Comité français d'accréditation
- Réserves Naturelles de France
- DCI/COFRAS

Le rôle des fondations dans la coopération internationale

Lors du Sommet de Monterrey (mars 2002), les pays industrialisés se sont engagés à augmenter substantiellement leur APD pour assurer la réalisation des *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (OMD). Les divers engagements devraient porter l'APD à 73 Md\$ en 2006, mais cela apparaît insuffisant. Il existe un consensus international sur le fait qu'il en faudrait 50 Md\$ supplémentaires dès à présent pour espérer atteindre les OMD à l'horizon 2015, et que cet effort supplémentaire d'aide devrait être à la fois soutenu et progressif sur le long terme. Plusieurs pays membres de l'OCDE ont décidé d'**impliquer le secteur privé pour la réalisation des OMD, en élargissant la coopération aux fondations privées.**

1. Examen de la contribution financière des fondations aux activités de développement

Globalement, on estime à près de 20 Md\$ les subventions et dons distribués chaque année par les grandes fondations privées dans le monde. En 2002, environ **3,1 Md\$** de ceux-ci étaient destinés **au développement**, et plus généralement **à l'action internationale**. En 1998, on estimait l'apport financier au développement à 1,6 milliards de dollars, ce qui revient à conclure que les dons des fondations pour le financement de programmes internationaux ont pratiquement **doublé en 4 ans**.

Ces estimations doivent cependant être assorties de plusieurs **mis en garde méthodologiques**, étant donné le nombre important de difficultés auxquelles l'analyse se heurte. En particulier, il n'existe pas de procédure organisée sur le plan international pour le recueil des informations sur la portée des activités des fondations en matière de coopération pour le développement.

La *Foundation Center*¹ a néanmoins tenté de réaliser une **estimation des tendances générales de l'aide internationale des fondations privées**, basée sur les données disponibles concernant les fondations au budget supérieur à 10.000 dollars, rapportée à un échantillon d'environ 1.000 fondations états-uniennes, qui sont parmi les plus puissantes. 75% de l'aide internationale environ émane de ces fondations.

Entre 1998 et 2002, l'aide internationale a connu une **croissance plus rapide que l'aide générale émanant des fondations**² : en 2001, les fondations de l'échantillon ont contribué pour près de 2,5 Md\$ à des programmes internationaux, soit plus du double des 1,07Md\$ décaissés en 1998. Ces programmes correspondent le plus souvent à des **interventions dans les domaines de la santé publique mondiale, la recherche et l'éducation**.

Entre 1998 et 2001, certains programmes internationaux ont vu leur capacité financière multipliée par deux, voire par trois, grâce à la **générosité de grandes et puissantes fondations** telles que les fondations Ford, Packard, William et Flora Hewlett, Freeman et la Carnegie Corporation, mais surtout grâce aux dons faramineux de la **fondation Bill & Melinda Gates**. Cette fondation a vu le jour en janvier 2000, fruit de la fusion de la fondation Gates pour le Savoir³ avec la fondation William H. Gates⁴.

1 La mission de la Foundation Center est de soutenir et d'assurer l'efficacité de la philanthropie en favorisant l'information entre les philanthropes potentiels et les demandeurs de financement de projets. Les chiffres donnés ici viennent de son site internet : www.fdncenter.org

2 C'est-à-dire aussi bien nationale qu'internationale.

3 dont l'objet était d'améliorer l'accès à la technologie par le biais des bibliothèques publiques.

4 dont l'activité était centrée sur l'amélioration de la santé dans le monde.

En **2001**, l'appui financier à l'aide internationale de la fondation Gates s'élevait à **528M\$**, contre 5,5M\$ en 1998. L'aide émanant de la fondation Gates **explique 37% de la croissance des dons internationaux pour l'aide au développement sur ces 3 ans**. Cependant, même en ne tenant pas compte de la contribution de cette fondation, le Foundation Center affiche une croissance de 82% de l'aide internationale au développement pendant ces 3 années. Si l'on exclut également la fondation Ford, alors il en ressort que l'aide internationale a augmenté de 59%.

2. La particularité de la contribution des fondations privées pour le développement

Les fondations ont des caractéristiques qui leur font occuper une place à part dans le domaine du développement. En effet, par leur nature et par leur dotation, elles **peuvent se permettre de se lancer dans des activités à long terme, innovantes, risquées et parfois à contre-courant de certaines opinions**. Elles sont totalement **indépendantes** et, vivant sur leurs dotations, **à l'abri des pressions politiques et des contraintes de la collecte de fonds**. A contrario, l'APD des États, tout en énonçant la nécessité de s'engager dans des programmes de long terme, telles que par exemple «Éducation pour tous», a beaucoup de mal à sécuriser les financements nécessaires compte tenu des contraintes politiques et législatives.

La **fondation Bill & Melinda Gates**, qui est à ce jour la plus puissante, possède des avoirs s'élevant à **23,5 Md\$** : elle distribue **environ 600 M\$ par an** pour ses interventions, **dont 93% à des activités internationales**. Parmi celles-ci, la fondation consacre environ 75% des dons au domaine de la santé, et le reste principalement à l'éducation. Ainsi, «la manifestation la plus éclatante de la mondialisation et de ses succès est à l'origine d'une des premières sources de dons privés en faveur du développement»⁵.

Cette fondation a eu une action remarquable dans la **lutte contre le VIH/SIDA**. Elle a consacré 100M\$ au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, soit 0,4% de ses avoirs, mais l'essentiel de ses soutiens à des programmes de santé se fait par l'intermédiaire de son «**Programme de santé mondiale**». Ce programme vise à améliorer les conditions de vie dans le monde grâce au partage des progrès réalisés dans le domaine de la santé. Son action de lutte contre le VIH/SIDA s'est fortement concentrée sur le Botswana. Son objectif était de montrer au monde, au travers d'un exemple concret, ce qui pouvait être fait une fois les contraintes financières dépassées, et répondre aux questions suivantes : est-il possible de soigner des populations vivant dans la pauvreté ? Les prises de sang, qui sont chères, sont-elles indispensables pour diagnostiquer les patients ou suffit-il de les observer ? Aucune organisation internationale ou État ne pourrait se permettre d'avoir une sélectivité aussi rigoureuse. **La distinction entre une fondation se donnant une vocation d'aide au développement et un État, c'est la responsabilité politique.**

La **fondation Clinton** est un autre exemple de la place originale des fondations dans l'aide internationale au développement. En effet, la fondation a lancé en 2003 son **programme de lutte contre le sida** en Afrique et dans les Caraïbes, avec pour objectif de soigner 2 millions de personnes d'ici à 2008. Elle travaille en partenariat avec des institutions publiques internationales (dont l'OMS) et des institutions privées. La **méthode** choisie est **innovante** à double titre :

- la fondation propose aux pays un «package», contenant des médicaments et une expertise pour mettre en place la distribution la plus efficace et la plus large possible. Si la fondation n'est évidemment pas rémunérée pour ce service, les États, eux, doivent assumer l'achat des antirétroviraux, mais à des prix défiant toute concurrence, la fondation ayant signé un accord avec cinq grandes sociétés productrices de tests pour qu'elles réduisent jusqu'à 80% le coût de leurs technologies pour les pays pauvres.

⁵ Rapport du groupe de travail Landau sur les sources de financement internationales

- la fondation Clinton mobilise, grâce à sa notoriété, les financements privés et publics au bénéfice des gouvernements qui participent à son programme. Ainsi, la fondation Clinton fournit une **assistance technique** et s'efforce de changer les paramètres économiques de la prise en charge du SIDA dans les pays pauvres. L'assistance technique consiste également à aider les gouvernements à préparer des demandes de financements adressées au FMI ou à la Banque mondiale.

Quant à l'action des fondations dans le **domaine de la recherche**, elle est très importante : la recherche dans le secteur privé est reconnue pour être très performante dans la création de nouveaux produits médicaux, mais elle vise principalement la clientèle des pays riches ; quant au secteur public, il se concentre sur des recherches assez généralistes, pour la connaissance scientifique, cela dans un but non lucratif. La fondation, elle, cherche à ce que les intérêts du secteur privé et les efforts du secteur public trouvent un terrain d'entente et coordonnent leurs actions. Il s'agit d'un «**partenariat public/privé**» : les résultats des recherches du secteur privé bénéficient alors de l'appui financier d'une fondation et de l'État pour tenter de **surmonter les obstacles commerciaux au lancement de nouvelles technologies vouées aux pays pauvres**, et donc à faible rendement. Ces partenariats sont de plus en plus nombreux, ils concernent des activités telles que les productions végétales, la recherche médicale ou l'amélioration des structures. Ils donnent une incitation commerciale à la découverte de nouveaux moyens de lutter contre la faim et les maladies dans les PED. Aussi, comparativement à la recherche financée sur fonds publics, l'existence d'une motivation financière constitue une incitation supplémentaire à la réussite du projet et aussi une garantie contre le risque de gaspillage de fonds pour des projets non viables.

Un exemple d'initiative commune entre les secteurs public et privé est celui de «**l'Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation**» (GAVI), un partenariat international forgé en 1999. En 2000, cette Alliance s'est lancée dans le combat contre la tuberculose, avec pour objectif d'améliorer le contrôle de l'épidémie en favorisant la recherche, la mise au point et la production de médicaments anti-TB, en particulier dans les pays les plus touchés et à des prix abordables. Cette alliance a été conçue dans l'idée de mêler le meilleur du secteur public et du secteur privé. En sont partenaires des gouvernements nationaux, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Banque mondiale, le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), la fondation Bill et Melinda Gates, la fondation Rockefeller et l'industrie des vaccins. Un fonds de 150 M\$US sur 5 ans a été constitué, dont 25 M\$US proviennent de la fondation Bill et Melinda Gates, et 15M\$US de la fondation Rockefeller.

Cependant, **certains gouvernements** demeurent **sceptiques face aux partenariats public/privé**, pour des raisons d'ordre moral : selon eux, cela revient à utiliser l'argent public au service d'activités dont le succès éventuel procurera des bénéfices au secteur privé, et à placer des technologies de développement, parfois d'importance vitale, sous le contrôle d'intérêts privés. Mais le fait que la majorité des ressources financières se trouvent entre les mains du secteur privé, et non entre celles du secteur public justifie la formation d'alliances avec des entités privées, dont on peut également penser qu'elles souhaitent avoir un comportement responsable, soucieux et citoyen.

3. Les fondations parmi les acteurs du développement

De plus en plus, les **fondations** s'affirment comme des **partenaires essentiels du développement**, aux côtés des institutions publiques et des ONG. Leur évolution témoigne d'une prise de conscience. Elles **peuvent intervenir dans des domaines ignorés ou délaissés par les grandes institutions internationales**, en raison notamment des divergences entre leurs États membres. C'est ainsi qu'elles assument aujourd'hui la très grande majorité des **interventions de planning familial** dans les pays en développement. Plus généralement, un accent particulier est mis par de nombreuses fondations sur le rôle de la démographie dans les problèmes des pays en développement.

On comprend bien pourquoi les fondations ont ici une place que ne peuvent pas occuper les États, puisque, s'agissant des questions telles que la contraception ou la fécondité, on touche à des sensibilités d'ordre culturel ou religieux.

La **Banque mondiale**, soucieuse d'élargir ses partenariats et ses financements aux fondations privées, a créé un **service spécifique** ainsi qu'un site dédié à ses questions⁶.

4. Fondations et *think tanks* : le pouvoir d'influencer

Un *think tank* peut se définir comme une «**institution privée** non partisane, sans but lucratif, indépendante des administrations, des universités et des intérêts économiques, dont l'objectif est de **nourrir les débats publics et de promouvoir le développement économique et social de la Nation**, en réalisant et en diffusant des études auprès du grand public, des médias, des dirigeants d'entreprise et surtout des responsables politiques»⁷. Ces institutions privées, typiquement américaines, jouent un rôle majeur dans la vie publique, économique et politique américaine.

Les *think tanks* **sont financés par des institutions diverses, et notamment des fondations privées**. C'est le cas de la RAND Corporation, *think tank* américain le plus connu et le plus important, qui a reçu en 1999 plus de 50.000 \$US de chacune des fondations Ford, Alcoa, ATT, Exxon, Hearst, Merck et Starr. Au total, plus de 50 fondations apportent leur contribution à la RAND, à des niveaux plus ou moins importants.

Nombreux sont ceux qui pensent que les donateurs des *think tanks* souhaitent propager leurs intérêts par le biais d'instituts de recherche. Sans trop s'avancer, on peut dire qu'en général, les recherches réalisées par les think tanks sont menées sinon conformément aux intérêts de ceux qui les financent, du moins en veillant à ne pas les contrecarrer. En ce qui concerne les fondations privées, étant donné la hauteur des contributions, on peut penser que certains donateurs souhaitent véhiculer leurs idées par le biais de ces instituts de recherche, qui leur apportent une caution scientifique.

5. Les fondations en Europe

Le **développement** des fondations en Europe a été beaucoup **plus lent qu'aux États-Unis**, en partie à cause des deux guerres mondiales et de la grande crise des années 1930, et de la place de l'État dans les sociétés européennes. Il n'y a eu de renaissance des fondations que **dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle**, renaissance limitée en terme de dimension et de moyen d'action par le poids relativement élevé de l'imposition directe. Une estimation de la contribution de ces fondations au développement est très compliquée par le fait qu'il existe des **différences importantes de statut juridique et de structure des fondations selon les pays européens**.

Cependant, on peut remarquer que les **pays européens se sont depuis peu davantage intéressés au rôle du secteur privé dans la coopération en faveur du développement**. L'Espagne, par exemple, compte 3.000 fondations, dont 10% se consacrent à la coopération internationale, ce qui correspond financièrement à environ 100 M\$US.

⁶ www.worldbank.org/foundations

⁷ définition tirée du site www.robert-schuman.org/synth14.htm, « Penser et orienter la société : les Think Tanks dans le débat public aux États-Unis », Gaël Moullec.

En France, le poids de l'État et l'histoire de la France ont longtemps constitué un frein au développement du mécénat et des fondations. Aujourd'hui, l'aide privée française atteint 343 M€, soit quatre fois moins qu'en Grande-Bretagne et trente fois moins qu'aux États-Unis. Conscient de l'importance que pourrait prendre le secteur privé en terme d'aide, que ce soit dans le domaine culturel, environnemental ou humanitaire, le gouvernement réfléchit aux façons d'alléger la traditionnelle rigidité de fonctionnement des fondations privées d'utilité publique. Il a déjà mis en place une **réforme générale**, votée le **1^{er} août 2003**, pour donner un **nouvel élan au mécénat et aux fondations**. Cette réforme (loi n°2003-709) montre l'ambition gouvernementale et découle de son objectif annoncé, à savoir rattraper son retard en terme de participation privée à la R&D, et amener le montant des dépenses de recherche à hauteur de 3% du PIB d'ici 2010 (1% de fonds publics et 2% de fonds privés). Il s'agit d'un dispositif d'incitations fiscales et juridiques pour que se développent les fondations dont le nombre reste faible en France (en 2001, on en dénombrait environ 1000, alors qu'aux États-Unis, 12000 fondations ont été recensées ; 3000 «charity trust» britanniques ; 2000 fondations allemandes).

Certaines mesures juridiques incitent les particuliers et les entreprises à augmenter leurs dons en faveur des fondations, par le biais de nouvelles incitations fiscales. D'autres assouplissent les conditions de création des fondations, et assouplissent les conditions de fonctionnement, de contrôle, de transparence et de gestion. Certains décrets d'application sont encore examinés par le ministère de l'Économie et des finances. Cependant, ce nouveau dispositif devrait bientôt donner au mécénat à la française les mêmes outils de gestion qu'aux Anglo-saxons, avec toutefois un système de contrôle par les pouvoirs publics. Il est encore **trop tôt pour pouvoir tirer des conclusions sur les effets incitatifs de cette réforme**, alors que la Fondation de France a élaboré un «baromètre de la générosité et du mécénat, qui fait état d'un tassement des dons et d'élans de solidarité moindres depuis 2 ans»./.

Le financement du développement

Le retour en force de la question du financement du développement est en grande partie dû à la fortune politique des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : à supposer en effet que les OMD répondent à la question des fins, celle des moyens gagne en urgence. Elle gagne aussi en importance par le fait qu'un consensus (politique plus que scientifique¹) s'est formé autour de l'idée d'un nécessaire doublement de l'aide publique au développement pour la réalisation des OMD, la faisant passer de 50 à 100 milliards de dollars par an.

La présente note passe d'abord en revue les formes de financement existantes pour déterminer la mesure de leur possible augmentation, puis rend compte des débats actuels sur les financements innovants - Facilité Internationale de Financement ou IFF, fiscalité internationale, émission de Droits de Tirage Spéciaux.

1. Sources de financements existantes

1.1 Ressources domestiques

D'après la Banque Mondiale², 90% des investissements dans les PED proviennent de sources domestiques ; ce qui conduit certains auteurs à considérer l'aide comme quasi inutile, toute discussion de son efficacité mise à part³.

Sans les suivre dans ces excès, il faut admettre l'évidence que l'épargne et l'investissement contribuent au développement. Cette évidence en entraîne une autre: que l'épargne et l'investissement doivent si possible être favorisés dans les PED. C'est dans cet esprit que le consensus de Monterrey, enjoignant aux PED de prendre la responsabilité de leur propre développement, propose les trois recommandations suivantes :

- créer un environnement juridique et bancaire favorable (en particulier protection des droits de propriété)
- lutter contre la corruption et l'évasion fiscale
- mettre en œuvre des politiques fiscales, budgétaires et monétaires responsables.

Il est raisonnable de penser que la réalisation de ces trois conditions entraînerait un fort développement de l'investissement privé. Toutefois même dans cette hypothèse optimiste, si par ailleurs l'on admet que la pauvreté en plus d'être une conséquence du sous-développement en est aussi elle-même l'une des

1 C'est en mars 2002 lors de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement que ce consensus s'est cristallisé, notamment autour du rapport de la Commission Zedillo au SGNU (juin 2001). Pourtant le rapport Zedillo était extrêmement prudent sur le sujet du coût des OMD, indiquant que «nos connaissances actuelles ne sont pas suffisantes pour donner un chiffrage convaincant, même approximatif, du coût de la réalisation (des) objectifs (de développement humain)». On pourra consulter l'étude de Jan Vandemoortele et Rathin Roy (Making sense of MDG costing, PNUD, juillet 2004), selon laquelle «en dernière analyse le coût exact de la réalisation des OMD est inconnaisable».

2 Voir Banque Mondiale, Foreign Investment, Remittances outpace Debt as Sources of Finance for Developing Countries, avril 2003.

3 Voir Timothy Besley et Robin Burgess, Halving Global Poverty, LSE, mars 2003.

causes⁴, alors l'aide au développement conçue comme le moyen de briser ce système de causalité réciproque garde toute sa légitimité.

1.2 Commerce international

Certains observateurs mentionnent que plusieurs des secteurs économiques (agriculture et textile en particulier) où les pays du Sud se montrent performants figurent précisément parmi ceux qui font l'objet de politiques protectionnistes actives de la part des pays du Nord. Selon James Wolfensohn, «les subventions agricoles accordées par les pays riches, au rythme d'un milliard de dollars par an, sont un gaspillage de ressources et nuisent gravement aux pays pauvres, les privant des possibilités d'investir dans leur propre développement»⁵. Cette idée, formulée avec plus de modération, figure dans le texte du consensus de Monterrey.

Pourtant le calcul du coût de ces politiques en termes de sous-développement est un exercice complexe. Il est difficile de souscrire aux estimations les plus élevées, telles que celle du précédent directeur général de l'OMC, pour qui «la suppression de tous les obstacles tarifaires pourrait (...) soustraire 320 millions de personnes à la pauvreté d'ici à 2015. (...) L'abolition des subventions accordées à l'agriculture dans les pays de l'OCDE rapporterait un montant correspondant à trois fois la totalité de l'aide publique au développement fournie aux pays en développement»⁶.

Il n'en demeure pas moins que les négociations en cours dans le cadre du cycle de Doha et visant à promouvoir un système commercial plus ouvert pourraient sans doute à condition d'aboutir entraîner des retombées très positives pour les PED, d'autant plus que le taux d'ouverture⁷ de ceux-ci est en moyenne plus élevé que celui des pays de l'OCDE (57% contre 45%).

1.3 Investissements directs étrangers (IDE)

Les investissements directs étrangers se développent avec la mondialisation dont ils sont à la fois cause, conséquence et manifestation. Sur les 143 milliards de dollars ainsi investis en 2002, 27% soit 39 milliards de dollars ont bénéficié aux PED. Les IDE, comme les investissements domestiques présentés plus haut et pour les mêmes raisons, sont essentiels au décollage économique. De surcroît, ils permettent de transférer technologies et savoir-faire, d'enrichir le capital humain local, enfin de renforcer le compte financier de la balance des paiements du pays bénéficiaire.

Comme l'investissement domestique mais à un degré encore plus élevé, les IDE ne peuvent se développer que si plusieurs conditions sont réunies: un environnement juridique et bancaire stable, une lutte efficace contre la corruption, enfin une politique économique responsable de la part du pays d'accueil. Ceci est sans doute un facteur explicatif de l'extrême inégalité des situations au sein du groupe des PED à l'égard des flux d'IDE. Sur les 39 milliards de dollars investis en 2002, un premier tiers revenait à la Chine et un second à seulement 10 autres pays⁸. Les 22 pays à faibles revenus (PFR) ne recevaient dans le même temps que 7 milliards de dollars, et les 48 pays les moins avancés (PMA) 4 milliards de dollars.

4 L'idée selon laquelle le décollage économique est impossible en deçà de certains seuils d'isolement géographique, d'état sanitaire, ou de vulnérabilité aux catastrophes naturelles fait l'objet de justifications théoriques centrées sur les notions d'«équilibre sous-optimal» et de «trappes à pauvreté».

5 Assemblée annuelle de la Banque Mondiale, septembre 2002.

6 Discours de Mike Moore, alors directeur général de l'OMC, à l'occasion de la Conférence ministérielle sur le commerce organisée à l'intention de l'Europe centrale et du Sud-Est, Zagreb, 11 juin 2002.

7 Taux d'ouverture = (Importations + Exportations) / (2 * PIB)

8 Dans l'ordre décroissant : Brésil, Mexique, Argentine, Pologne, Chili, Malaisie, Thaïlande, République tchèque, Venezuela et Inde (depuis le 01/01/2003 la Pologne et la République tchèque ne figurent plus parmi les PED dans la classification OCDE).

Les perspectives qui s'ouvriront lorsque les conditions mentionnées plus haut seront réunies sont brillantes mais sans doute fort lointaines. Aussi est-il généralement admis que les IDE seuls ne peuvent suffire au développement, encore moins à la lutte contre la pauvreté⁹.

1.4 Transferts de revenus des travailleurs migrants

Leur montant est difficile à mesurer avec précision et probablement variable (le cabinet McKinsey avance le chiffre de 80 milliards de dollars pour l'année 2002). Mais ces flux ont le double avantage de constituer une ressource stable, et probablement à tendance contracyclique (à supposer que les récessions encouragent l'émigration). En revanche le caractère équitable de leur répartition entre les PED souvent mis en avant dans la littérature qui leur est consacrée est douteux, en particulier parce que les PMA n'en sont que faiblement bénéficiaires par rapport aux PRI américains.

Ces transferts agissent de deux manières : chez les plus démunis ils constituent un revenu d'appoint et contribuent ainsi à la lutte contre la pauvreté ; dans les situations plus favorables, ils facilitent l'accumulation primitive du capital et préparent le décollage économique.

Toutefois il apparaît que les mécanismes actuellement utilisés pour ces transferts sont loin d'être efficaces, puisqu'on estime qu'ils entraîneraient des coûts de transaction de l'ordre de 15%. Un accroissement des flux serait donc envisageable à travers la promotion, par exemple dans le cadre de partenariats public-privé, de mécanismes moins destructeurs de valeur.

1.5 Dons privés

Ces dons s'effectuent essentiellement à travers deux canaux : les ONG et les fondations privées, qui ensemble sont aujourd'hui selon certaines estimations à l'origine de 10 milliards de dollars de transferts annuels vers les pays du Sud. Les fondations privées seules auraient consacré à l'aide au développement plus de 3 milliards de dollars en 2002¹⁰

Le développement des ONG manifeste l'apparition au cours des dernières décennies d'une conscience sociale à l'échelle mondiale, et est probablement appelé à se poursuivre. Celui des fondations est fortement corrélé à la conjoncture économique¹¹. Dans les deux cas, une politique raisonnable d'incitation fiscale permettrait sans doute d'encourager ces formes de financement.

Par ailleurs des projets sont à l'étude visant à encourager les donations volontaires par le biais des cartes de crédit.

1.6 Aide publique au développement (APD)

L'aide publique au développement, longtemps stable autour de 0,35% du PIB des pays OCDE, a fortement diminué à partir de 1994 pour tomber à 0,22% en 1998. La tendance est aujourd'hui à nouveau positive, peut-être en partie du fait de la pression politique exercée par les opinions publiques du Nord sur leurs gouvernements¹². A mesure en effet que le mot de mondialisation prend plus d'empire sur les esprits, l'APD, conçue comme le moyen par excellence d'en corriger les défaillances, gagne en prestige.

9 La thèse opposée garde pourtant ses défenseurs. Voir par exemple C. K. Prahalad, «The fortune at the bottom of the pyramid – Eradicating poverty through profits» (Wharton School Publishing, 2004)

10 Étude du CAD/OCDE «Fondations philanthropiques et coopération pour le développement» (Dossiers du CAD 2003).

11 Le boom économique des années 1990 a donné lieu à des initiatives philanthropiques spectaculaires, en particulier dans le monde anglo-saxon. A titre d'exemple, la fondation Ford était en 2002 la première donatrice privée américaine à l'international avec 120 millions de dollars affectés à des projets américains de coopération internationale et 91 millions de dollars versés directement à l'étranger (Source : Foundation Center).

12 Toutefois les opinions publiques, soucieuses d'abord de solidarité nationale, sont aussi un facteur limitatif de l'accroissement du financement budgétaire du développement. Par ailleurs on peut observer que la hausse récente de l'APD est également liée à des facteurs événementiels (cyclone Mitch en Amérique Centrale, événements du Timor Oriental, Afghanistan et Irak) et aux opérations d'annulations de dettes.

La communauté internationale s'est engagée lors de la conférence de Monterrey en mars 2002 à accroître substantiellement l'APD. L'idée d'un doublement de l'aide avait été avancée, correspondant à un accroissement de 50 milliards de dollars. Moins ambitieusement les pays donateurs ont déclaré vouloir atteindre d'ici à 2012 l'objectif (déjà fixé en 1968 par la CNUCED de New Dehli) d'une APD à 0,7% de leur PIB, avec, pour certains donateurs, l'engagement supplémentaire d'un objectif intermédiaire (0,5% dès 2007 pour la France, soit environ 9 milliards de dollars¹³). Au total, les divers engagements pris à Monterrey par les États-Unis, la France, l'Union européenne et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux doivent permettre d'ici à 2006 d'augmenter l'APD d'un tiers, soit 16 milliards de dollars supplémentaires par an une fois l'objectif atteint. En 2002 les 22 pays donateurs de l'OCDE ont déjà accentué leur effort en augmentant collectivement leur aide de 4,9% en termes réels. On notera que le simple alignement des États-Unis sur les pratiques des autres pays de l'OCDE suffirait à un accroissement de l'ordre de 50% de l'APD globale puisque l'aide américaine, quoique la première au monde en valeur, ne s'établit qu'à 0,12% du PIB américain. Aussi le Comité du Développement a-t-il récemment « exhort(é) les pays développés qui ne l'ont pas encore fait à prendre des mesures concrètes pour atteindre l'objectif fixé pour l'APD, à savoir 0,7% du PNB¹⁴».

Toutefois, même s'ils sont tenus, il est douteux que les engagements de Monterrey suffisent à la réalisation des OMD. D'abord parce que les montants en jeu ne sont considérables que mis en regard des PNB des pays les plus pauvres, et à condition d'exclure parmi ceux-ci les plus peuplés; ils demeurent dérisoires rapportés aux PNB des pays pauvres les plus peuplés ainsi que des PRI. En d'autres termes l'APD n'est efficace qu'à condition de se concentrer sur les PMA et PFR moyennement ou faiblement peuplés, soit une population cible d'au plus un milliard de pauvres. La deuxième raison est l'insuffisance des capacités d'absorption des pays concernés. Elles sont à leur plus faible dans les pays les plus pauvres, c'est-à-dire précisément là où l'aide est potentiellement la plus efficace. Dans ces conditions une intensification de l'APD conduirait à aggraver la dépendance des pays bénéficiaires.

Aussi le nécessaire accroissement de l'APD doit-il s'accompagner d'une réflexion qualitative sur ses modalités. Le Comité du Développement a souligné lors de sa dernière réunion en avril 2004 qu'une APD efficace doit comporter les caractéristiques suivantes : prévisibilité, longue durée, enfin décaissements en temps opportun. Or ces caractéristiques ne sont pas celles de l'APD traditionnelle, d'où un certain nombre d'initiatives récentes prises par la France et le Royaume-Uni.

2. Financements innovants

La France se distingue par sa détermination à faire progresser la réflexion internationale sur ces sujets. Elle a constitué au début de l'année 2004 avec le Brésil un «groupe de travail relatif aux sources innovantes du financement de l'aide au développement», auquel se sont depuis joints l'Espagne et le Chili, et qui doit rendre publiques un ensemble de propositions le 8 septembre 2004. Ce groupe de travail s'appuie entre autres sur la réflexion menée sur ces sujets par un groupe de travail animé par Monsieur Jean-Pierre Landau pour le Président de la République.

13 La France est le pays du G7 le plus généreux en termes de rapport APD/RNB. En 2003, l'APD s'est chiffrée à 7,3 milliards de dollars, soit 0,41% du RNB contre 0,36% en 2000.

14 Communiqué du 25 avril 2004.

2.1 Facilité Internationale de Financement (IFF)

L'International Finance Facility (IFF) est un mécanisme de financement du développement proposé par le Gouvernement britannique et soutenu par la France¹⁵. Elle consiste à émettre des emprunts obligataires gagés sur des engagements financiers pluriannuels formels et irrévocables de la part des pays donateurs. Dans un deuxième temps les flux financiers correspondant aux engagements pris sont utilisés au remboursement de ces emprunts. De cette manière, même si la masse totale d'APD ne varie pas sur la longue période, les fonds correspondant à des engagements pour l'avenir sont rendus immédiatement disponibles, d'où la possibilité d'investissements massifs en début de période (on parle de « frontloading »).

L'IFF permet de contourner les difficultés de mise en œuvre budgétaire que rencontrent les pays donateurs. De ce fait elle autorise à répondre aux situations où une aide urgente est nécessaire. Par ailleurs l'IFF permet de stabiliser les flux d'aide en les déconnectant des conjonctures politiques et économiques des pays donateurs. Le coût de ce montage est limité par le fait que la solidité des engagements pris par les États permet d'obtenir les conditions attachées aux meilleures notations. Enfin du point de vue des pays donateurs, elle n'a aucun impact économique, et ne crée donc aucun problème de compétitivité relative entre pays développés selon qu'ils contribuent ou non au mécanisme. Ceci autorise une mise en œuvre sur une base régionale ou limitée à certains pays.

Toutefois plusieurs questions d'ordre opérationnel restent à résoudre, portant sur l'organisation institutionnelle et la gouvernance du dispositif d'abord¹⁶, sur la comptabilisation budgétaire des engagements pluriannuels ensuite, sur son cadre juridique enfin (une approbation parlementaire sera sans doute nécessaire dans certains pays). Par ailleurs et plus fondamentalement, la mise en œuvre de l'IFF devrait conduire après 2015 à l'absorption d'une large part des flux d'APD par les remboursements des emprunts obligataires, entraînant la réduction brutale de l'aide effectivement reçue par les pays pauvres. L'IFF repose donc sur le pari que de nombreux pays aujourd'hui bénéficiaires de l'aide auront atteint en 2015 un niveau de développement leur permettant de s'en dispenser, et que d'autres sources stables de financement auront d'ici là été mises en place en faveur des plus pauvres parmi les pauvres. Enfin l'IFF suppose que les doutes au sujet de l'efficacité de l'aide ont été levés : il serait injustifiable de reporter sur les générations futures la charge d'une aide qui aurait été gaspillée.

2.2. Fiscalité internationale

Un système de taxation internationale consisterait en un ensemble de dispositifs fiscaux nationaux semblables mis en œuvre conjointement par plusieurs États, venant en addition des fiscalités existantes et dont le produit serait intégralement affecté à l'aide au développement.

Une telle taxe simplifierait radicalement les problèmes de coordination et de partage du fardeau entre bailleurs. Elle assoirait la lutte contre la pauvreté sur des bases solides en la mettant à l'abri des aléas politiques, garantissant la permanence et la stabilité des flux d'aide. Elle dispenserait de lourdes procédures budgétaires. Elle ne pèserait pas sur les générations futures, et de ce fait, beaucoup mieux que l'IFF, se prêterait au financement des dépenses effectuées au profit des seules générations actuelles (soins médicaux immédiats, post-crise) et des dépenses à rendement social incertain. Enfin ses partisans soutiennent qu'elle peut donner lieu à la production d'un « double dividende » : à condition en effet que son assiette soit bien choisie, elle permettrait, en plus de financer le développement (premier dividende), de poursuivre d'autres objectifs socialement utiles. Ce second dividende pourrait être

¹⁵ Une conférence ministérielle s'est tenue à Paris les 8 et 9 avril 2004.

¹⁶ Le Comité du Développement a appelé à des compléments de travaux sur ces questions.

poursuivi dans divers domaines : environnement (taxe sur les émissions de CO₂, le transport aérien, le transport maritime), sécurité (taxe sur les ventes d'armes), finance (taxe sur les «transactions financières»¹⁷) réduisant la volatilité excessive de certains marchés).

Toutefois la mise en place d'une telle taxation se heurte à des obstacles élevés. Tout prélèvement obligatoire repose sur une autorité souveraine, et aucune instance internationale à ce jour ne dispose d'une telle autorité. Une fiscalité internationale ne peut donc se concevoir que dans le cadre d'une coopération très étroite entre États, entraînant probablement des abandons partiels de souveraineté de leur part. Elle n'est envisageable qu'à la double condition d'une très forte convergence des préférences et objectifs des divers pays impliqués, et d'une très forte volonté politique chez chacun d'eux.

Une taxe sur les «transactions financières» ne pourrait être efficace et efficiente, et perçue comme telle, qu'à condition qu'il soit répondu aux inquiétudes fondées ou non qu'elle ne manquerait pas de susciter concernant les risques d'évasion de capitaux et d'altération du fonctionnement des marchés. Les projets de taxation des émissions de CO₂ se heurtent parfois à la violente opposition des pays pauvres eux-mêmes au motif qu'elle entraverait leur développement économique. Quant à la taxation du commerce des armes, sa mise en pratique nécessiterait des mécanismes de contrôle complexes et fortement intrusifs.

2.3 Émission de Droits de Tirages Spéciaux

Les Droits de Tirage Spéciaux ou DTS¹⁸ sont des actifs financiers émis par le FMI et alloués à ses États membres sur la base de leurs quote-parts au Fonds. Détenus par les États et les banques centrales, ils ont été conçus pour aider les États à surmonter le cas échéant leurs crises de liquidité. Ils constituent aujourd'hui environ 1% des réserves monétaires dans le monde. L'idée d'utiliser les DTS pour financer le développement est apparue dès les années 1960. Par ailleurs un projet de doublement du stock des DTS pour le porter à 42,9 milliards (l'équivalent de 60 milliards de dollars environ au cours actuel) a reçu pour d'autres raisons¹⁹ l'aval du Conseil des Gouverneurs du FMI en septembre 1997 mais ce quatrième amendement aux statuts du Fonds n'a pas encore été accepté par les États membres²⁰.

L'impact macroéconomique d'une émission de DTS pour financer le développement est discuté : stimulant keynésien ou facteur inflationniste ? De plus certains critiques soulignent le risque que les fonds ainsi distribués servent à renforcer les bilans des banques centrales des États bénéficiaires au lieu de s'investir au service du développement.

17 La formule consacrée par l'usage de «transactions financières» est très imprécise. Dans les faits une telle taxe porterait probablement sur les opérations de change, même si d'autres possibilités sont considérées.

18 Special drawing rights (SDRs).

19 Ce projet n'a pas pour but de financer le développement mais d'aligner les participations des États ayant adhéré au FMI après 1981, date de la dernière allocation de DTS, sur celles des autres États membres.

20 L'approbation des deux tiers des États membres du Fonds représentant 85% des droits de vote est nécessaire.

Le «post-consensus de Washington»

1. Le consensus de Washington

A partir des années 1980, un certain nombre de réformes libérales ont été recommandées par les institutions de Bretton Woods pour résoudre les problèmes de développement et de pauvreté. Ces réformes devaient faire connaître aux pays en développement une «convergence universelle». Une vingtaine d'années plus tard, les problèmes de développement et de pauvreté ne sont pas en voie d'être résolus avec les recettes envisagées alors.

Les préceptes libéraux qui sont à la base des plans d'ajustement structurel des années 1980 et des programmes de lutte contre la pauvreté des années 1990¹ ont été résumés par John Williamson dans un document intitulé le «Consensus de Washington» : rédigé en 1989, ce document énumère 10 réformes que, selon la vision consensuelle à Washington à l'époque, devaient engager les pays en développement latino-américains pour sortir de la crise et rattraper leur retard. Certaines de ces réformes étaient des mesures de stabilisation économique (discipline budgétaire, redéfinition des priorités en matière de finances publiques, libéralisation des taux d'intérêt, taux de change compétitif), les autres des mesures structurelles (réforme fiscale, libéralisation du commerce, déréglementation, libéralisation des IDE, privatisation, définition des droits de propriété).

L'existence d'un tel consensus fortement libéral peut s'expliquer en deux points :

- tout d'abord, les politiques «hétérodoxes»² jusqu'alors plus ou moins appliquées par les pays latino-américains ne leur avaient pas permis de trouver un sentier de croissance élevé. A la fin des années 1970, la plupart était fortement endettés et les premiers défauts de paiement de la dette publique sont apparus au début des années 1980. Il en est résulté une profonde remise en cause de l'intervention de l'État dans l'économie et une affirmation forte de la suprématie des mécanismes de marché pour l'allocation des ressources ;

- à la fin des années 1980, l'écclatement du bloc soviétique paracheva la disqualification de l'idée de planification, ce qui entérina l'approche néoclassique sous la forme du «consensus de Washington».

Dès le début des années 1980, les institutions financières internationales (IFI) ont commencé à mettre en œuvre les prêts d'ajustement structurel, lesquels devaient participer à rétablir les grands équilibres macroéconomiques des pays et leur permettre de retrouver leurs avantages comparatifs sur le marché mondial. Il est à noter que les pays considérés ne pouvaient guère refuser les plans liés à ces prêts, qui étaient la condition sine qua non d'une restructuration de leur dette.

1 menés conjointement par le FMI et la Banque mondiale

2 qui défendent l'intervention de l'État dans la régulation économique pour corriger les imperfections du marché, et les politiques de relance keynésiennes

2. Bilan du consensus de Washington

Les réformes libérales eurent des effets positifs dans quelques pays, sur la stabilité des prix et, dans quelques cas, sur la croissance économique. Mais il apparut rapidement que l'orthodoxie macroéconomique appliquée seule trouvait vite ses limites pour promouvoir une croissance équitable et durable.

Des pans entiers de l'économie ont par exemple été sacrifiés lors du démantèlement d'entreprises d'État déficitaires et jugées non restructurables. Dans certains pays, les services de l'éducation, de la santé et des services sociaux de base ont été sévèrement touchés.

La libéralisation du commerce et des marchés intérieurs a effectivement amélioré l'insertion de certains pays en développement dans le commerce international, mais de façon très inégale, en partie à cause du maintien de barrières dans les pays développés. Etant principalement exportateurs de matières premières dont les cours restaient très instables, les pays virent leur fragilité s'accroître. Par ailleurs, l'ouverture économique a souvent provoqué un abaissement des recettes fiscales, largement basées sur les systèmes de protection du marché intérieur et sur le produit des échanges³.

Les résultats de ce que l'on a appelé les «réformes de 1ère génération» n'ont pas été à la hauteur des objectifs affichés. Certes, le «consensus» a tenu une partie de ses promesses, les budgets étant assainis, l'inflation et les ratios d'endettement plus faibles et certaines restrictions aux investissements étrangers éliminés. Mais le chômage a probablement augmenté, la pauvreté est restée endémique et les taux de croissance sont plus bas que ceux d'après-guerre dans un contexte de croissance démographique toujours forte.

Les limites observées empiriquement ont conduits économistes, société civile et cercles dirigeants à remettre en cause la pertinence théorique du consensus de Washington. Trois axes de critiques se dessinent (Stiglitz⁴, 2002) :

- **critique scientifique** : négation des spécificités par pays, non prise en compte des sujets institutionnels, incohérences et inconsistance analytique des politiques fondées sur la vulgate néoclassique la plus élémentaire (notamment dans son biais anti-État), alors qu'elle est totalement dépassée dans le champ même de la théorie économique ;
- **critique pragmatique** : les pays qui ont résisté aux injonctions du FMI ont souvent mieux réussi que ceux qui s'y sont pliés (cas du Chili notamment) ;
- **critique politique** : selon Stiglitz, ces stratégies ont été mises en œuvre non dans l'intérêt des populations des pays qu'elles avaient vocation à soulager, mais dans celui des pays riches et des institutions financières internationales, créanciers de la dette du tiers-monde.

Par ailleurs, le doute jeté sur les politiques menées par les IFIs s'est accompagné d'une remise en cause des IFIs elles-mêmes, voire de l'ensemble du système d'APD.

3. Vers un post-consensus de Washington ?

Fortement contestée, la base doctrinale du consensus de Washington n'est pourtant encore remplacée par aucune doctrine alternative consensuelle. La discipline budgétaire et la définition des droits de

³ la base impositive de la population n'étant pas suffisante.

⁴ Professeur d'économie, prix Nobel en 2001, conseiller économique auprès du président Bill Clinton, vice-président de la Banque mondiale entre 1997 et 1999, auteur de « La grande désillusion » (2002).

⁵ Pays Pauvres Très Endettés. Acronyme anglais : HIPC, Heavily Indebted Poor Countries.

⁶ Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté. Acronyme anglais : PRSP, Poverty Reduction Strategic Paper.

propriété sont toujours considérées comme indispensables à la bonne marche d'une économie. Les façons de privatiser et libéraliser le commerce sont revues, mais ces deux concepts restent d'actualité.

Néanmoins, des «filets sociaux» accompagnant les PAS ont rapidement vu le jour, puis les conditionnalités associées aux interventions du FMI ont inclus des aspects sociaux, aboutissant à l'appellation de «Facilités pour la réduction de la pauvreté et la croissance» (FRPC).

La nécessité de réduire la dette multilatérale des PPTE⁵, après avoir réduit leur dette bilatérale, s'est traduite par des plans contraignants mais garantissant des budgets pour l'éducation et la santé.

En même temps, le concept de DSRP⁶, même s'il est à nouveau imposé de l'extérieur, met en exergue le rôle incontournable des pays eux-mêmes, l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté impliquant la participation des acteurs de la société civile ainsi que des acteurs économiques et politiques. Ceci a conduit à s'éloigner des concepts et des approches standardisés de réforme.

A la suite de la Déclaration du Millénaire et du cycle des conférences des années 2001 et 2002 (Conférence de Doha sur le commerce, conférence de Monterrey sur le Financement du développement et Sommet de Johannesburg sur le développement durable), l'épure d'un nouveau consensus pour le développement est peut-être en train de voir le jour. Les lignes directrices de ces réflexions d'ensemble prennent parfois le nom de «post-consensus de Washington» ou «consensus post-Washington».

3.1. Institutions locales et réduction de la pauvreté

Depuis quelques années, les politiques de développement se réfèrent systématiquement à l'objectif de réduction de la pauvreté. Les politiques macroéconomiques sont désormais censées être jugées par rapport à cet objectif. Il est reconnu qu'une économie a besoin d'institutions. Le changement structurel n'est possible qu'à la condition que soit créées ou consolidées des institutions adaptées au contexte local. Dans les années 1990, l'économie du développement a reconnu le rôle crucial des institutions dans le bon fonctionnement d'une économie. Le degré de développement institutionnel est la seule variable qui permette de prévoir de manière fiable le niveau de développement d'un pays⁷.

Cette reconnaissance accordée aux institutions réhabilite en partie le rôle de l'État en économie. Dans son rapport de 1997, la Banque mondiale reconnaissait à l'État cinq fonctions essentielles : établir un système de lois, maintenir un environnement de politiques de redistribution, investir dans les services de base et l'infrastructure, protéger l'environnement et favoriser l'équité. La notion de renforcement des capacités économiques publiques s'inscrit dès lors au cœur des politiques de développement.

Une notion voisine fait également consensus, celle de la «gouvernance démocratique» : elle souligne la nécessité de la participation de tous les acteurs dans le processus de développement, et en fait un des éléments nécessaires à la lutte contre la pauvreté.

3.2. La montée en puissance des questions globales

Cette évolution post-washingtonienne s'est faite dans un cadre lui-même changeant. En effet, ce qui est communément appelé la mondialisation est désormais tangible dans chacune des sociétés, que ce soit concernant les flux financiers, la démographie et la migration, la sécurité et les grands trafics, le climat et la biodiversité, et les maladies endémiques. La mondialisation engendre des effets d'uniformisation des règles du jeu, des comportements et des consommations par l'universalité des connaissances et l'accès ouvert aux biens, aux services et à l'information. Parallèlement, les disparités se creusent et des problèmes

⁷ Levine, Easterly (1997).

⁸ cf l'Initiative franco-suédoise : création d'un groupe de travail international sur les Biens publics mondiaux, avec six thèmes prioritaires qui concernent aussi bien les pays riches que les pays pauvres, de manière indissociable : (1) paix et sécurité, (2) commerce international, (3) stabilité financière internationale, (4) gestion durable des ressources naturelles, (5) prévention et contrôle des maladies transmissibles, (6) connaissance et recherche.

autrefois nationaux revêtent désormais un aspect global : la contagion des crises financières, la volatilité des prix des matières premières, les épidémies et la majorité des grandes questions environnementales sont des défis du développement mondial qui ne peuvent trouver de solution à l'échelle des nations.

C'est pourquoi la communauté internationale, malgré certaines oppositions, admet de plus en plus qu'elle doit concevoir des règles et des institutions nouvelles ou renouvelées afin de permettre la production et la gestion des biens publics internationaux⁸, qui dépassent la simple notion de patrimoine naturel.

3.3. La conférence de Shanghai

La conférence de Shanghai sur la réduction de la pauvreté et le soutien à la croissance, qui s'est tenue en mai, a éclairci l'état d'avancement de la réflexion post-consensus. Cette conférence, qui a réuni plus d'un millier d'experts et acteurs du développement provenant d'une centaine de pays, avait pour objectif de tirer les leçons des succès et échecs des dix dernières années, à partir d'expériences concrètes de terrain, et de diffuser les bonnes pratiques. Il s'en est dégagé un consensus sur plusieurs points, dont les suivants :

- il n'y a pas de paradigme unique de développement ;
- il convient d'accorder une plus grande importance aux politiques publiques de longue durée et au rôle de l'État : les pays en développement doivent assurer une gouvernance de qualité, forger des stratégies de longue durée, assurer un climat favorable à l'investissement dans les infrastructures et propice au commerce. L'État doit garantir la fourniture des biens publics essentiels ;
- parallèlement, la définition des politiques publiques de réduction de la pauvreté doivent associer l'ensemble des acteurs nationaux ;
- enfin, « la » bonne stratégie de développement dépend des conditions propres à chaque pays et ne peut être édictée a priori. Pour l'identifier, chacun doit expérimenter. Toutefois, la présence d'un pays leader qui réussit invite de facto les autres à l'imiter. L'imitation se révèle utile pour les pays semblables, mais totalement contre-productive pour les pays trop différents⁹.

Néanmoins, Shanghai a aussi montré que ce « consensus international » recouvre des différences d'analyses et de réponses qui ont besoin d'être clarifiées ou explicitées.

4. La position allemande

A l'occasion des réunions de printemps des institutions de Bretton Woods, le ministère allemand de la coopération internationale et du développement a diffusé un document de travail destiné à faire progresser la notion de nouveau consensus¹⁰. Ce document établit une synthèse des dernières avancées théoriques et empiriques en matière de stratégies de développement.

Une attention particulière est accordée au rôle des **institutions** dans le processus de croissance. En effet, il a été prouvé que l'efficacité des institutions est décisive dans le succès des processus de développement économique. Ainsi, l'incidence des mesures politiques sur la croissance économique est fonction de la qualité des institutions.

Quatre défaillances du Consensus de Washington sont mises en lumière : l'ignorance des aspects et pré-conditions institutionnels nécessaires au développement, le traitement insuffisant de la question de la redistribution, le rôle secondaire attribué à la politique de stabilisation macroéconomique, au

⁹ Mukand et Rodrik (2002).

¹⁰ « Post-Washington Consensus : A Few Thoughts », avril 2004.

bénéfice de la «Main invisible» du marché, et enfin la faible prise en compte de l'environnement local pour l'exécution des politiques ou la mise en place des institutions.

Le rapport insiste sur plusieurs points, notamment la menace résultant de l'évolution et de la structure de l'endettement en devises étrangères. En effet, l'idée selon laquelle il faut s'endetter à l'extérieur pour se développer plus rapidement est intégralement remise en cause. De même, la théorie du taux de change optimal est écartée par les observations faites dans les pays en développement.

En conséquence, le rapport préconise certaines politiques à mettre en œuvre :

- les gouvernements doivent maintenir un endettement en devises étrangères le plus faible possible ;
- la libéralisation du compte des capitaux doit se faire de façon prudente et s'accompagner des réformes institutionnelles adéquates ;
- le développement du marché financier intérieur doit être encouragé ;
- les politiques de stabilisation doivent se concentrer davantage sur les réformes institutionnelles ;
- l'APD doit certes contribuer à augmenter l'investissement mais aussi améliorer la productivité des acteurs locaux.

Enfin, le rapport insiste sur le rôle de l'environnement international, en particulier :

- l'ouverture des marchés des pays industrialisés aux produits des pays en développement et en transition ;
- la réduction de la dette dans les pays les plus pauvres ;
- l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement par une meilleure coordination des bailleurs ;
- une meilleure prise en compte de la fragilité institutionnelle et financière des pays aux chocs externes dans la politique de prêts de la Banque mondiale et du FMI, de façon à assurer une soutenabilité de long terme de la dette.

Conclusion

La conférence de Shanghai et la proposition allemande ont apparemment fait progresser depuis 1 an l'émergence d'un éventuel consensus. Mais il n'est toujours pas certain que son contenu soit suffisamment cohérent pour s'imposer face au «consensus par défaut» hérité des années 1980, et que les institutions américaines utilisent de façon pragmatique en fonction de leurs intérêts stratégiques./.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

L'adoption en 2000 à l'Assemblée générale des Nations Unies d'«objectifs du développement» dans la Déclaration du Millénaire a constitué un jalon important pour la coopération mondiale. Cette déclaration rend compte des principaux défis auxquels se trouve confrontée l'humanité. Elle propose des solutions pour faire face à ces défis et établit des critères précis d'évaluation des performances au moyen d'un ensemble d'engagements, d'objectifs et de cibles concernant le développement, la gouvernance, la paix, la sécurité et les droits de l'homme.

1. Les OMD apparaissent comme un cadre commun de l'APD mondiale

Les OMD, en fixant à la communauté internationale 8 objectifs quantitatifs et 18 cibles de nature à faire avancer le développement et à réduire la pauvreté d'ici 2015, et auxquels sont assortis 48 indicateurs de suivi, sont rapidement devenus le cadre commun de référence pour les stratégies d'aide au développement.

Un consensus mondial assoit leur légitimité. Les 7 premiers objectifs sont le socle de l'ensemble du débat sur le développement humain. Le 8^{ème} objectif, en appelant à la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement, parachève le système et sous-tend la concrétisation des 7 précédents par la mise en œuvre de plusieurs mesures (augmentation de l'APD, harmonisation, suppression des droits de douane à l'export, réduction de la dette, effort de gouvernance...).

La formalisation des propositions des pays développés pour les OMD en 2000 vient d'une réflexion lancée par le CAD dès 1996. Aujourd'hui, le CAD insiste sur l'harmonisation des procédures d'aide et de ses instruments de mesure statistique, sur la nécessité d'une meilleure coordination entre les différents acteurs qui traitent des OMD (IFIs, OCDE, «Millennium Project», GNUD, Groupe d'Appui aux OMD...), sur l'augmentation de l'APD et sur la mise en œuvre de politiques favorables au renforcement de la croissance dans les PED.

Le PNUD assure, de facto, un leadership international sur la mise en œuvre des OMD. Le Secrétaire général des Nations Unies a demandé à l'Administrateur du PNUD, en tant que Président du Groupe des Nations Unies pour le Développement (GNUD), d'assumer les fonctions de coordonnateur des OMD au sein du système des Nations Unies :

- Le PNUD aide à intégrer les OMD dans toutes les interventions du système des Nations Unie.
- Avec d'autres institutions (CAD/OCDE, Banque Mondiale, FMI...) il appuie la production de rapports sur les OMD pour chaque PED. Ces rapports, fruits d'une collaboration entre gouvernements, secteur privé et société civile, mettent en évidence les objectifs sur lesquels les pays sont en bonne voie et ceux où des efforts urgents sont requis. La grande majorité des PED devraient avoir produit leur premier rapport sur les OMD d'ici la fin 2004².
- Il a établi le «Millennium Project³» présidé par Jeffrey Sachs, Conseiller spécial du Secrétaire Général sur les OMD, qui mobilise des réseaux de chercheurs des pays développés et en développement.

1 Et la participation de DE/AFI et de l'AFD.

2 L'objectif du PNUD est de recueillir 100 rapports pays. A septembre 2004, 80 rapports pays ont été finalisés et 5 rapports régionaux.

- Le PNUD coordonne la mise en œuvre de plusieurs «Campagnes du Millénaire⁴», initiatives de sensibilisation et de plaidoyer en faveur des OMD.

- Enfin, l'Administrateur du PNUD présentera en 2005 au Secrétaire général de l'ONU un rapport sur les OMD, qui servira de base au rapport du Secrétaire général pour la 60^{ème} Assemblée Générale des Nations Unies et au Sommet des Chefs d'États et de Gouvernement sur la mise en œuvre des OMD (septembre 2005).

Les différents bailleurs ont généralement leur propre stratégie en matière d'OMD. Si tous les ont fait leurs, tous ne leur donnent pas la même portée opérationnelle. Le DFID britannique est allé le plus loin. Dès 1997, il se référait dans son «Livre Blanc» sur l'aide au développement aux «objectifs internationaux de développement». Pour mesurer la contribution britannique à la réalisation des OMD, le DFID s'est fixé des objectifs intermédiaires à l'aune desquels ses résultats seront évalués. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, il se fixe pour objectif «d'améliorer le système scolaire dans les dix principaux pays bénéficiaires de l'aide consentie par le DFID pour le secteur de l'éducation afin d'y porter en moyenne le taux de scolarisation dans le primaire des 75% ressortant du scénario de référence établi pour 2000 à 81% sur la base des données qui seront disponibles en 2004».

Les Pays-Bas et la Suède donnent un rôle central aux OMD dans leurs programmes de développement, géographiquement très concentrés. Montrer des résultats concrets est un moyen pour eux de justifier auprès de leur opinion le choix d'un petit nombre de pays.

Le Danemark s'attache, quant à lui, à concentrer ses efforts sur la réalisation de l'objectif n° 8 : «Mettre en place un partenariat mondial pour le développement» et sur une aide bilatérale ciblée sur 15 PMA, majoritairement en Afrique. Pour la période 2004-2008, le Danemark axe son aide sur la poursuite des OMD⁵, en re-classifiant les objectifs par ordre prioritaire : l'objectif n° 2 (éducation primaire pour tous) devient tête de liste, suivi par le n° 4 (réduire la mortalité des enfants), les n° 5 et 6 (améliorer la santé maternelle et combattre le VIH/SIDA), puis par les objectifs n° 3, 7 et 1.

D'autres pays, comme le Canada, l'Allemagne et l'Espagne, intègrent ces objectifs dans leurs stratégies, mais n'affichent pas autant d'importance sur la mesure des résultats.

Les États-Unis, à l'occasion de leur Présidence 2004 du G8, mettent l'accent sur le lancement à Sea Island du Plan d'action en faveur du «Grand Moyen Orient». Au-delà de sa dimension strictement politique, cette démarche est cohérente avec la volonté américaine de ne pas «sacraliser» les OMD et, au contraire, de chercher à les décomposer par secteurs et par sous-région.

2. Un consensus de circonstance sur le chiffrage des coûts des OMD

La Banque Mondiale tente, de ne pas apparaître conceptuellement en retard sur la question des OMD, et mène des études par objectif, secteur, pays et région. En 2003, elle a réalisé pour le Comité de développement un document intitulé «Réaliser les OMD», prototype d'un cadre d'analyse pour informer chaque année le Comité du développement des progrès accomplis. La Banque s'est essentiellement attachée à chiffrer le montant des financements additionnels nécessaires pour atteindre chacun des objectifs. Elle estime ainsi que l'atteinte de l'objectif n° 1, (faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim d'ici 2015) nécessiterait entre 54 et 62 milliards US \$ par an⁶ d'aide supplémentaire. La réalisation de tous les autres objectifs nécessiterait un apport supplémentaire évalué entre 35 et 76 milliards US \$ par an. La Banque considère également les estimations du rapport Camdessus⁷ sur

3 Projet du Millénaire.

4 Campagnes dirigées par Mme Eveline Herfkens, ancienne Ministre du Développement des Pays Bas.

5 Rapport «A world of difference : the Danish Government's vision for new priorities for Danish development assistance 2004-2008 ».

les besoins additionnels pour la réalisation de l'objectif n° 7 (offrir à tous l'accès à l'eau) ou celles du rapport de l'ancien Président mexicain, Ernesto Zedillo, qui met la barre à 50 milliards US \$ de plus chaque année pour réaliser l'ensemble des OMD (20 milliards pour l'objectif n° 1, 30 pour les autres). Les premières évaluations officielles effectuées globalement par l'équipe de J. Sachs restent proches de celles de la Banque Mondiale⁸.

Une estimation plus globale, publiée dans l'édition 2003-2004 du «Rapport moral sur l'argent dans le monde⁹», avance le chiffre de 200 milliards US \$ par an pour tous les OMD dans l'ensemble du monde (PRI et PED), toutes sources de financement confondues. L'évaluation chiffrée des besoins de financement est un exercice difficile qui repose sur des postulats économiques et financiers toujours discutables, et rarement explicités. La capacité d'absorption des États bénéficiaires est par exemple impossible à estimer¹¹. En fonctions des méthodes utilisées, le coût d'un OMD peut varier de 1 à 10.

Néanmoins, le chiffre auquel la communauté internationale fait désormais généralement référence est celui de 50 milliards US \$ supplémentaires par an, soit un quasi doublement de l'APD, facilement médiatisable. Sans nouvelle source de financement, ceci conduirait les 23 membres du CAD à porter leur APD à 0,43% de leur revenu national brut.

3. Les OMD : objectifs ambitieux ou réalistes ?

Le processus de mise en œuvre des OMD est contrasté. Leur réalisation se heurte à de nombreuses difficultés : faiblesse des moyens financiers, difficultés dans la mise en œuvre des réformes politiques, tant dans les pays développés que dans les PED, désengagement relatif des acteurs privés suites aux crises financières successives, faible mobilisation de nombreux pays autour des engagements de Monterrey.

Certaines des 18 cibles ne sont pas réalistes, ni réalisables en l'état et dans les délais impartis. Par exemple, selon le CAD/OCDE¹¹, la cible n° 13 de l'objectif n° 4 sur la réduction de 2/3 du taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans, au rythme actuel, ne serait pas atteinte en 2015, mais entre 2047 et 2225. Idem pour la cible n° 30 de l'objectif n° 7 sur l'accès à une source d'eau qui ne serait atteinte, en Afrique sub-saharienne, qu'en 2048. La cible n° 37 de l'objectif n° 7 sur l'accès à un meilleur assainissement en eau, ne serait, quant à elle, jamais atteinte en Afrique sub-saharienne.

Les objectifs restent ambitieux pour un grand nombre de pays. A l'échelle mondiale, la seule cible en voie de réalisation est la réduction de moitié (objectif n° 1) des proportions de populations vivant avec moins de 1 US \$/jour. L'objectif n° 3 sur l'égalité entre les sexes pourrait être atteint en 2015 dans l'enseignement secondaire, mais pas avant 2020 dans l'enseignement supérieur. D'après le CAD, la grande majorité des cibles reste hors d'atteinte pour les pays d'Afrique sub-saharienne, à quelques exceptions près. En revanche, les pays d'Asie du Sud et du Sud-Est restent «on track » dans le processus d'achèvement des OMD.

6 Rapport de la Banque « Policy Research Working Paper » n° 2819, 2002. MM Deverajan, Miller et Swanson « Goals for development : prospects and costs ».

7 « Financing water for all », mars 2003.

8 Évaluation globale des moyens nécessaires à hauteur de 70-75 milliards \$, soit une moyenne de l'APD sur PIB de 0,48% (inférieure à l'objectif onusien de 0,7%)

9 10^{ème} Édition 2003-2004, page 227 et suivantes : « Financer le développement aujourd'hui » par J-M- Sévérino et O. Charnoz.

10 Autre choix méthodologique : l'estimation de la BM écarte les grands pays (Inde et Chine) du calcul des besoins, estimant que leur taille rend l'APD de toute façon insignifiante sur leur évolution, et confirmant ainsi l'idée que l'APD ne peut avoir d'effets que sur les pays de taille moyenne ou petite. Cf. : Rapport Reddy et Heuty « Achieving the Millennium Development Goals : a review and strategy », Mars 2004.

11 CAD, Rapport 2002, pages 149 et suiv.

4. Les éléments d'une position française sur les OMD

Sur le fond, la France se prononce pour des efforts permettant d'atteindre les OMD :

- D'abord, promouvoir le développement endogène des PED et en particulier des PMA. La reprise de la croissance au Sud¹² est tirée par les exportations des pays émergents, et la marginalisation des PMA n'est pas endiguée.

- Ensuite, au sein des pays émergents, la réalisation des OMD devrait être un objectif de politique intérieure plus affirmé. La réduction de la famine, l'accès à l'eau potable, la lutte contre le SIDA sont des thèmes qui n'émergent pas du programme économique chinois ou indien : ainsi 34 % des Chinois en zone rurale ne disposent pas encore d'un accès à l'eau satisfaisant, tandis que l'Inde compte encore 25 % de population sous alimentée.

- Enfin, il faut favoriser l'ouverture commerciale des pays émergents aux biens industriels des PMA. L'Union européenne est l'ensemble économique le plus ouvert aux exportations des pays du Sud. Les États-Unis, le Japon et le Canada, mais aussi les grands émergents devraient adopter vis-à-vis des PMA des programmes comparables à «Tout Sauf les Armes», décision européenne d'éliminer tout droit et tout quota pour les importations en provenance des PMA.

Concernant la hausse de l'APD, la France s'est engagée à porter sa part d'APD à 0,5% du PIB d'ici 2007. La France recherche également de nouveaux moyens de financement du développement :

- soutien à l'initiative britannique sur la Facilité de Financement International (IFF),
- réflexion sur la mise en place des taxations internationales.

La France confirme aussi son approche en termes de résultats, reflétée dans la LOLF. De même, l'AFD s'est dotée d'indicateurs agréables de mesures des résultats des opérations permettant d'afficher des résultats globaux en lien avec les OMD. Les premiers travaux menés en 2002 et 2003 par l'AFD, qui s'inspirent de la méthode retenue par le groupe Statistiques du CAD de l'OCDE¹³, indiquent qu'environ deux tiers de ses engagements (en € et en nombre de projets) sont reliés aux OMD.

Sur la démarche, la France établit un lien entre sources innovantes de financement, meilleure cohérence multilatérale et réalisation des OMD. La France participe, ou est à l'origine, de beaucoup des initiatives qui s'inscrivent dans cette démarche, telles que :

- l'initiative politique du dialogue élargi avec le G8 (Evian, 2003),
- l'appui au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme, réuni à Paris en juillet 2003,
- la création de groupes de travail (sur les nouvelles contributions financières internationales, groupe quadripartite sur la lutte contre la faim et la pauvreté),
- l'initiative Paris 21 lancée fin 1999 pour un appui aux appareils statistiques des PED.

5. Les grandes échéances internationales relatives aux OMD

Il est prévu de tenir en septembre 2005, lors de la 60^{ème} Assemblée générale des Nations Unies, un Sommet des Chefs d'État et de gouvernement sur la réalisation des OMD et le suivi des grandes

12 4 % en 2003 et 4,7 % en 2004 selon les dernières prévisions de la Banque mondiale.

13 "Working Party on Statistics - Mapping ODA Commitments to the Millenium Development Goals", juin 2003.

Cependant, la méthodologie de l'AFD diffère de celle du CAD qui rattache tous les projets aux OMD (sur la base des codes sectoriels), en postulant qu'ils y contribuent tous par définition, et en place donc beaucoup "par défaut" à l'objectif 1 (réduction pauvreté). Le choix fait par l'AFD est de considérer uniquement la contribution directe, à un seul OMD (évitant de multiples comptabilisations), et donc d'accepter que certaines opérations puissent n'être rattachées à aucun OMD (toute l'APD n'étant pas épuisée par les OMD). Ces choix ont fait l'objet d'une note à discuter avec le CAD.

conférences internationales. D'ici là, les OMD resteront à l'ordre du jour des toutes les réunions internationales.

Dans la perspective de cet exercice, l'Union européenne prépare pour mars 2005 un compte rendu commun de la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire par les 25 États membres et la Commission, selon le canevas suivant discuté au sein du «groupe développement» : (i) orientation des instruments d'aide vers les OMD, (ii) contribution à la réalisation des objectifs 1 à 7 et (iii) réalisation des OMD 7 et 8. Les rapports des États-membres et de la Commission, attendus d'ici octobre 2004, feront l'objet d'une synthèse par la Commission. Le rapport final pourrait donner lieu à une communication devant le Conseil et le Parlement européen avant d'être présenté à New York en mars 2005. Plusieurs États membres ont fait savoir que ce rapport commun ne les empêcherait pas de déposer leur propre rapport.

En avril 2004, s'est tenue à Paris une conférence organisée par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et son homologue britannique sur le financement du développement. Cette conférence, dans la poursuite des engagements de Monterrey, avait pour objet de proposer des mécanismes innovants de financements et, notamment, la mise en place d'une nouvelle facilité internationale de financement (IFF) pour sécuriser l'achèvement des OMD. Cette réunion a été suivie par la publication en septembre 2004 du Rapport Landau sur les mécanismes innovants de financements, peu avant la tenue à New York le 20 septembre 2005 du Sommet des Chefs d'États sur les mécanismes innovants de financements.

En mai 2004, lors des assemblées annuelles de printemps, la Banque Mondiale a présenté ses réflexions sur «le suivi mondial des politiques et actions pour l'atteinte des OMD». Ce rapport¹⁴, qui dresse une synthèse des efforts restant à accomplir pour progresser dans la réalisation des OMD, confirme que la plupart des objectifs ne seront pas atteints en 2015 si de nouvelles orientations politique ne sont pas adoptées, et recense les diverses actions que les PED (climat de l'investissement, bonne gouvernance, infrastructures, développement humain, environnement) et les pays développés (croissance mondiale, commerce et APD, BPM) devraient mettre en œuvre pour infléchir cette tendance. Lors des prochaines assemblées annuelles d'automne (1-3 octobre 2004) la Banque Mondiale traitera à nouveau des OMD en se penchant sur un rapport sur l'efficacité de l'aide et les modalités de financement.

Le rapport définitif de J. Sachs sur le «Millennium project», destiné à alimenter le rapport de l'Administrateur du PNUD, sera remis au Secrétaire général en janvier 2005. Ce dernier produira ensuite son rapport sur les OMD en mars 2005, en prélude à la 60^{ème} Assemblée générale des Nations Unies de septembre.

Outre les travaux du GNUM¹⁵ et ceux du «Millennium Project¹⁶» de Jeffrey Sachs, il faut relever l'initiative du « Groupe d'Appui aux OMD » (réunissant les agences onusiennes et certains grands bailleurs, à l'initiative de la Suède). Deux réunions du groupe (Stockholm et Genève en février et juin 2004) ont dressé un bilan de l'état d'achèvement des OMD sur la base des premiers résultats des études de Jeffrey Sachs, et constaté les progrès accomplis dans l'intégration des OMD dans les PRSP. Ces réunions ont mis en exergue un début d'appropriation des OMD. De même, la reconnaissance de la nécessité de soutenir le secteur productif et de ne pas réduire les OMD aux secteurs sociaux, était encourageante.

Fin octobre le CAD de l'OCDE organisera à Paris une réunion de réflexion avec la Banque Mondiale et le FMI sur « les programmes de réduction de la pauvreté et les OMD ».

14 Global Monitoring Report (GMR) 2004.

15 Groupe de concertation et d'échange inter agence (Système des Nations Unies et Institutions de Bretton Woods)

16 Les principales conclusions des rapports des 15 groupes d'experts (task force) coordonnés par le Projet du Millénaire proposent (i) une série de plans d'action sectoriels par pays et un catalogue des bonnes pratiques qui concourent, au niveau local, à favoriser la réalisation des OMD, (ii) une méthodologie d'évaluation des besoins et, (iii) un cadre de développement appliqué à une dizaine de pays facilitant l'intégration des OMD dans les DSRP.

ANNEXE

Tableau des OMD par objectif et cible

Objectif 1. Faire disparaître l'extrême pauvreté et la faim

- (i) Cible 1 : réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour,
- (ii) Cible 2 : réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population souffrant de la faim.

Objectif 2. Garantir à tous une éducation primaire

- (iii) Cible 3 : d'ici 2015, donner à tous les enfants les moyens d'accomplir un cycle complet d'études primaires,

Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

- (iv) Cible 4 : éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaires et secondaires d'ici 2005 et à tous les niveaux d'ici 2015,

Objectif 4. Réduire la mortalité des enfants

- (v) Cible 5 : réduire de 2/3 d'ici 2015 le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans,

Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle

- (vi) Cible 6 : réduire de _ le taux de mortalité maternelle, d'ici 2015,

Objectif 6 : combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies

- (vii) Cible 7 : enrayer la propagation du VIH /SIDA d'ici 2015 et commencer à inverser la tendance actuelle,
- (viii) Cible 8 : enrayer la propagation du paludisme d'ici 2015 et inverser la tendance actuelle,

Objectif 7 : Assurer la durabilité des ressources environnementales

- (ix) Cible 9 : intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales,
- (x) Cible 10 : réduire de moitié le pourcentage de la population privée d'un accès régulier à l'eau potable, d'ici 2015,
- (xi) Cible 11 : parvenir d'ici 2020 à améliorer la vie d'au moins 100 M d'habitants de taudis,

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

- (xii) Cible 12 : instaurer un système financier plus ouvert intégrant bonne gouvernance et lutte contre la pauvreté,
- (xiii) Cible 13 : subvenir aux besoins spécifiques des pays les moins avancés (allègement et annulation de la dette publique bilatérale, hausse du montant de l'APD)
- (xiv) Cible 14 : subvenir aux besoins spécifiques des pays enclavés et des petits États insulaires en développement
- (xv) Cible 15 : engager une démarche globale pour régler le problème de la dette des PVD,
- (xvi) Cible 16 : création d'emplois productifs pour les jeunes,
- (xvii) Cible 17 : proposer des médicaments essentiels accessibles à tous,
- (xviii) Cible 18 : mettre à la disposition de tous les bienfaits des nouvelles technologies.

Le «post-consensus de Washington» (suite)

Dans le prolongement de la note numéro 9 consacrée au post-consensus de Washington, il a paru utile de rendre compte des débats qui ont eu lieu les 22 et 23 septembre 2004 sur ce sujet à l'occasion d'un séminaire organisé à Berlin par le ministre allemand pour la Coopération économique et le Développement (BMZ) intitulé : «Au-delà du consensus de Washington, quelles alternatives ?»¹.

Du fait du fort engagement personnel du ministre fédéral allemand, Madame Heidemarie Wieczorek-Zeul, le BMZ joue un rôle leader dans la réflexion sur le post-consensus de Washington. Il manifeste dans le même temps une volonté toute particulière d'associer la France à ces réflexions. Le séminaire de Berlin a réuni une soixantaine de participants parmi lesquels des représentants des Institutions de Bretton Woods et des universitaires, ainsi que John Williamson lui-même, auteur en 1989 du texte célèbre auquel le consensus de Washington doit son nom et plus récemment contributeur au rapport Zedillo sur le financement du développement.

Les participants se sont prononcés en faveur du respect des spécificités nationales. Le consensus de Washington n'est pas rejeté mais plutôt augmenté et rendu susceptible d'une adhésion effective et plus large grâce à la place accordée au partenariat avec les pays en développement et à l'appropriation par ceux-ci de leurs stratégies de développement. Les réformes institutionnelles et la bonne gouvernance conditionnent la réussite de ces stratégies.

1. Position du BMZ

Madame Heidemarie Wieczorek-Zeul, ministre fédéral de la Coopération Économique et du Développement (BMZ) dans un discours énergique a d'abord décrit les limites du consensus de Washington. Les réformes inspirées par celui-ci ont pêché par excès de standardisation et défaut d'attention aux conditions spécifiques des pays concernés. Elles ont ignoré qu'il n'est pas de réformes efficaces sans institutions de qualité pour les soutenir. Enfin, purement structurelles, elles ne se sont pas accompagnées d'une réflexion suffisante sur le rôle de la politique macroéconomique conjoncturelle. Quant à l'indifférence, peut-être plus nuisible encore, à la question de la distribution des richesses, elle a désormais été corrigée, moins toutefois dans les pratiques que dans les discours.

Puis le Ministre a décrit les éléments constitutifs d'un nouveau consensus envisageable : partenariat, appropriation, importance accordée aux réformes institutionnelles et à la bonne gouvernance. Les CSLP (Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté) signalent un changement d'époque. En rendant aux États bénéficiaires la responsabilité de leur développement, ils ont ouvert la réflexion et l'action à des modèles alternatifs de réforme.

Enfin Madame Wieczorek-Zeul a offert quelques recommandations politiques.

1. Il faut renforcer les institutions, au moyen d'interventions adaptées dans chaque cas aux spécificités nationales rencontrées. Souvent, ceci impliquera des arbitrages entre réformes institutionnelles d'une part et libéralisation d'autre part.

¹ L'organisation du séminaire a été assurée par InWEnt – Capacity Building International, société allemande sans but lucratif basée à Bonn (<http://www.inwent.org>).

2. Les IBW (Institution de Bretton Woods) ont un grand rôle à jouer dans l'appropriation par les pays bénéficiaires de leurs processus de développement : c'est pourquoi il faut accroître les droits de votes de ceux-ci dans ces institutions.

3. Il faut aussi renforcer la prévention des crises financières. Afin d'éviter les situations d'endettement excessif, les donateurs doivent réformer leurs politiques de prêt et déterminer pour chaque bénéficiaire la combinaison prêts/dons optimale.

4. Des stratégies de croissance doivent être formulées dans le cadre des CSLP (Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté) (ou de documents stratégiques semblables le cas échéant)

Le Ministre a conclu en soulignant que seule la croissance économique pouvait empêcher que la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le Développement ne se traduisît par un endettement massif des pays pauvres et de nouveaux problèmes de soutenabilité.

Ce discours a été suivi par une présentation brillante de l'histoire du consensus de Washington par Luiz Pereira da Silva du Ministère brésilien des Finances, qui a proposé au passage que le FMI (Fonds monétaire International) ne s'emploie pas seulement au suivi des déséquilibres financiers dans les PED mais aussi dans les pays développés, et appelé ces mêmes pays développés à plus d'efforts pour libéraliser leur commerce.

2. Politique macroéconomique et développement.

Pour Mario Blejer, ancien gouverneur de la Banque Centrale argentine, le consensus de Washington garde toute sa validité mais les politiques budgétaire et monétaire contracycliques doivent en sus pouvoir jouer leur rôle stabilisateur. Naturellement ceci suppose des institutions fortes et crédibles.

Klaus Enders du bureau parisien du FMI (Fonds monétaire International) a toutefois insisté sur les difficultés de mise en œuvre des réformes dans le domaine de la bonne gouvernance, en particulier dans les pays les plus pauvres. En l'absence d'un modèle institutionnel indiscutable d'application universelle, il faut faire porter les efforts sur la transparence et sur la participation des sociétés civiles, lesquelles construiront lentement les institutions adaptées à leurs besoins spécifiques. Par ailleurs une place fort réduite est laissée à l'impératif de réduction de la pauvreté : celui-ci, puisqu'on ignore l'efficacité des actions dans ce domaine, n'est rien de plus qu'un critère de choix entre plusieurs politiques orthodoxes pouvant se trouver simultanément possibles dans un contexte donné.

Ceci a été contredit par la présentation d'une étude commandée par le Ministère des Finances allemand au Kiel Institut for World Economics selon laquelle le consensus de Washington, s'il garde toute son actualité, non seulement dans les pays émergents mais aussi dans les PED (Pays En Développement), devait cependant s'accompagner entre autres de l'encouragement des transferts technologiques Nord-Sud, de l'investissement en capital humain (formation primaire et secondaire) et du renforcement des institutions.

Par ailleurs l'économiste chilien Hernan Cortés-Douglas a choisi de faire porter son intervention sur les déséquilibres financiers nord-américains (explosion de l'endettement privé) : c'est là et non dans les PED que se situe le risque pour le système financier mondial.

Le thème du renforcement des institutions a été repris lors des discussions avec la salle. Pour certains, l'utilisation efficace et équitable des fonds publics et la mise en œuvre de politiques contracycliques comptent plus que de respecter un niveau d'endettement maximal que la théorie ne permet d'ailleurs pas de calculer précisément. Par ailleurs, si la qualité des institutions est une condition de possibilité de politiques macroéconomiques efficaces, la réciproque est également vraie : comment investir dans les capacités institutionnelles si les moyens financiers font défaut ?

3. Place de l'État dans le secteur financier

Pour tous les participants, l'intervention publique dans le domaine financier reste légitime pour les pays pauvres ou en transition. L'intégration dans les marchés financiers internationaux doit être progressive et ajustée au développement du secteur financier national.

Du reste une partie des débats a été consacrée à la clarification d'un malentendu : le consensus de Washington dans la présentation classique qu'en a faite John Williamson en 1989 était fort prudent sur la question de l'ouverture du compte de capital de la balance des paiements, ainsi que sur celle de la flexibilité des taux de change. Le consensus n'avait donc été donc «ultra-libéral» que dans les présentations caricaturales qu'en avaient faites certains de ses détracteurs mais aussi certains de ses partisans.

4. Conditions institutionnelles de la libéralisation

Présidée par F. Pacquement, cette table ronde a été très opérationnelle. Sans entrer dans le débat sur le consensus de Washington, elle a permis de dégager les principes et les modalités d'une plus grande attention aux conditions locales. Elle a été étayée par un excellent document de la Banque mondiale, conçu par le réseau PREM (lutte contre la pauvreté) Economic Growth in the 1990s Learning From a Decade of Reforms - Draft for Consultation du September 17, 2004, qui doit être publié sur internet à la mi-octobre.

Pour l'OIT représenté par Eddy Lee (Directeur du Groupe des politiques internationales), le périmètre des institutions à prendre en compte dans un processus de réforme devrait intégrer celles qui ont trait aux relations du travail et aux questions sociales associées (trop souvent oubliées), ainsi que celles qui assurent des fonctions de protection sociale ou de redistribution.

La théorie économique a tendance à traiter les institutions comme «des boîtes noires» et à ne pas leur accorder assez d'attention. Cela appelle plusieurs changements d'attitude. L'État doit développer sa capacité adaptative. Le processus du développement requiert de nombreuses capacités, dont l'effet ne se mesure que sur le long terme. Les institutions internationales doivent faire preuve de plus d'humilité dans leurs approches et prêter une plus grande attention aux savoirs locaux. Il faut prévoir du temps et de l'«espace» pour le développement institutionnel, et parfois accepter des solutions de transition sous-optimales.

Dans quel ordre («sequencing») faut-il accomplir les réformes? Une approche purement théorique est vouée à buter sur l'aporie qui énonce que bonne politique d'une part et système institutionnel de qualité d'autre part, comme la poule et l'œuf, sont condition de possibilité l'un de l'autre. Les participants ont donc tous admis qu'une approche au cas par cas est seule praticable. Trois éléments paraissent toutefois jouer un rôle essentiel dans la plupart des cas: l'existence ou non d'une vraie stratégie gouvernementale, d'une volonté politique forte, et d'un débat large et transparent avec la société civile.

5. Faut-il vraiment réduire le rôle de l'État ?

M. Chhibber, du bureau de l'évaluation de la Banque Mondiale, a apporté sa contribution en réexaminant à la lumière des évolutions récentes les conclusions de son Rapport sur le Développement dans le Monde (1997). Il a estimé que les clefs d'analyse et les recommandations articulées alors gardent leur pertinence, observant qu'avaient été alors sous-estimés les facteurs de l'expression et de la concurrence. La réforme de l'État comprend deux volets: la clarification de ses missions et le renforcement de ses capacités.

Selon Mme Louka Katseli, directrice du Centre de Développement de l'OCDE, la coopération internationale telle qu'elle est structurée actuellement loin de les renforcer affaiblit les États qui en bénéficient. Il faut constituer de véritables partenariats, en allant beaucoup plus loin dans la direction donnée par les CSLP ou Cotonou. Sa suggestion provocatrice et brillamment argumentée de prendre pour modèle les fonds structurels européens n'a toutefois suscité aucune réaction des participants au séminaire.

M.Lyakurwa, Directeur exécutif du CREA (Consortium pour la Recherche économique en Afrique) a présenté quelques données sur les privatisations en Afrique, complétant par des propos assez sévères le résumé par Mme Katseli d'études du Centre de Développement plutôt négatives (études faites en général par des Français).

6. A la recherche d'alternatives

Présidée par Michael Hofmann, Directeur Général du BMZ, cette séance visait à articuler quelques propositions de changement pour les Institutions de Bretton Woods ainsi que les institutions de la gouvernance mondiale et à examiner l'impact des objectifs du millénaire en termes d'organisation de la coopération au développement multilatéral.

Un représentant d'Oxfam a montré à partir du cas de la Zambie combien les termes des relations avec les IBW restent inégaux, citant les 75 conditions dont est assorti le dernier accord conclu entre ce pays et le FMI.

M. Luiz Pereira da Silva a mis l'accent sur la vulnérabilité des pays en développement et sur le caractère volatile et procyclique des flux financiers dont ils sont destinataires. Il a recommandé un effort international de coordination pour lutter contre les fluctuations de taux de change. Il a appelé de ses vœux la constitution par le FMI d'un instrument de prévention des crises financières, mais le problème d'aléas moral posé par un tel instrument a été mentionné sans être résolu. En matière commerciale il s'est exprimé en faveur de la diminution des subventions accordées à leurs producteurs par les pays riches, d'un plus grand accès des pays pauvres aux marchés du Nord et d'un effort de mobilisation financière au bénéfice des pays en développement. Sur ce dernier point, en plus de mentionner les projets franco-brésiliens en matière de taxation internationale, il a également parlé avec faveur de la Facilité Internationale de Financement (IFF).

John Williamson a évoqué les fortunes de son concept. Dans son intervention, il a surtout cherché à répondre à divers intervenants. En particulier, il a marqué sa désapprobation à l'égard d'une annulation totale de la dette des PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), qu'il juge inéquitable. Concernant les OMD, il juge indispensable un apport de financements additionnels. /.

Des OMD aux BPM

Le service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation de la DGCID mène actuellement une réflexion sur l'agenda international du développement dans la perspective des échéances prévues en 2005 (rapport du secrétaire général des Nations unies sur les Objectifs du Millénaire et sommet de septembre 2005) mais aussi de la publication du rapport de la «task-force» franco-suédoise sur les Biens Publics Mondiaux. Cette note décrit l'état de ces réflexions.

Pour faire face à un scepticisme croissant des opinions publiques à l'égard de l'aide, le consensus international a produit en 1996 un «agenda international du développement» qui s'est étoffé depuis, et par rapport auquel les coopérations - bilatérales, européenne et multilatérales - doivent se déterminer, soit qu'elles aient participé à sa définition, soit qu'elles le subissent. L'élément central de cet agenda est constitué par «les Objectifs du Millénaire pour le Développement». La France a subi plus qu'elle n'a déterminé les Objectifs du Millénaire pour le Développement (I). Les OMD ne se confondent pas avec l'agenda de la coopération internationale (II). Les biens publics mondiaux sont porteurs d'un renouvellement en profondeur de cet agenda (III).

1. – Les OMD – un agenda incontournable

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement sont devenus une référence politiquement incontournable dans le discours sur le développement et sur l'aide. Ils ont contribué à «légitimer» ce qui est, pourtant, une approche traditionnelle de l'aide : des objectifs quantifiés de développement économique et social, les indicateurs correspondant, des critères de mesures de la pauvreté monétaire appliqués universellement. Cette approche est à la fois politiquement mobilisatrice et intellectuellement réductrice.

1.1. Une approche mobilisatrice

Les références aux OMD sont omniprésentes : aux Nations Unies qui les ont portés mais aussi à Washington. Que ce consensus soit commun aux deux familles - ONU et IFIs - est le signe d'un progrès politique majeur. Les OMD imprègnent les travaux de l'OCDE et ceux de la Commission européenne. Ils sont la référence principale des documents de stratégie des bailleurs bilatéraux comme le DFID.

La coopération française en a également fait un élément structurant de son action. Le Président de la République a rappelé (discours au corps diplomatique, janvier 2004) qu'il s'agissait d'une des deux pierres angulaires, avec le NEPAD, de notre politique d'aide. Le CICID du 20 juillet a décidé de mettre en place des stratégies sectorielles dans les domaines les plus directement liés à la mise en œuvre des OMD. Ce cadrage stratégique va de pair avec l'explicitation du lien existant entre les OMD et les programmes et projets que finance la coopération française :

- l'AFD a mis au point une grille d'analyse de ses projets en fonction des objectifs et des indicateurs des OMD,
- le programme Solidarité à l'égard des pays en développement qui constitue l'un des deux programmes de la mission Aide Publique au Développement, au sens de la LOLF, fait de la mise en œuvre des OMD le premier objectif de ce programme.

Au plan sectoriel, la coopération française a également tiré les conclusions découlant du rôle croissant des OMD :

- en accroissant son effort dans le domaine de l'éducation de base,
- en renforçant ses actions en matière de soins de santé primaires et de lutte contre le SIDA.

1.2. Mais une approche réductrice

Si on perd de vue que ce qui l'a motivée était une préoccupation de communication, l'approche par les OMD est réductrice :

- du point de vue des dynamiques du développement,
- du point de vue des zones géographiques.

La quantification des Objectifs et des indicateurs leur donne une «scientificité» plus apparente que réelle. Or, la base statistique sur laquelle on est conduit à s'appuyer pour effectuer le suivi des OMD est très variable. Le rapport du PNUD sur le RDH souligne que plus de 60 pays ont des séries statistiques incomplètes dans les secteurs sociaux. De plus, l'appréhension de la notion de «lutte contre la pauvreté» fait une place trop large à ses dimensions purement sociales - le traitement social de la pauvreté - au détriment d'un traitement économique. Sans croissance, pas de réduction de la pauvreté.

L'approche par les OMD conduit également à une approche réductrice du point de vue de la diversité des situations régionales et des besoins des bénéficiaires. Si l'on veut s'en tenir à une approche universelle et à une mesure globale, le succès ou l'échec des OMD devra beaucoup aux pays peuplés d'Asie du Sud et de l'Est. C'est déjà le cas pour l'Objectif 1 (la réduction de la pauvreté). Si l'on préfère une vision différenciée, le problème des OMD apparaît comme essentiellement africain. Ce que l'on gagne en exactitude, on le perd en universalité du message. L'agenda des banques régionales de développement montre d'ailleurs que les préoccupations des différentes régions du monde sont plus contrastées : la Banque interaméricaine de Développement entend travailler sur les biens publics régionaux et lance une initiative sur «culture et développement»'.

Mais si on s'accorde à ce que les OMD soient un cadre de mobilisation autour duquel s'accordent la représentation nationale (citoyens, ONG et parlementaires) comme les grandes agences d'aide, ils sont loin d'être une image fidèle de ce qu'il convient de faire et de la conception française du développement.

2. – Un agenda plus large

Les OMD n'épuisent pas la totalité de l'agenda du développement. Ils ne peuvent non plus prétendre épuiser l'agenda de la coopération internationale.

2.1. Se développer sans OMD ?

La faiblesse des OMD, c'est leur caractère de consensus universel, donc mou ; c'est ainsi que des sujets qui étaient évocateurs de conditionnalité, tels la gouvernance et la lutte contre la corruption, en ont été évacués. Les interactions entre gouvernance et politiques sectorielles, l'impact des facteurs culturels sur le développement, le rôle du «leadership» sont autant de facteurs qui sont peu ou pas pris en compte quand le débat se focalise sur des indicateurs chiffrés d'accès à l'eau potable ou à la scolarisation universelle. Les travaux du panel «Afrique 2050» ont montré que parmi les facteurs déterminants du développement de l'Afrique figuraient le rétablissement de la paix et la qualité du «leadership». Les expériences de la coopération française en matière de gouvernance et de pratiques culturelles, les débats récents sur le «post-consensus de Washington», les analyses du PNUD sur le développement et la diversité culturelle confirment les risques d'une approche trop réductrice des dynamiques du développement.

Le recentrage voulu par les institutions internationales sur les stratégies de lutte contre la pauvreté a conduit à la généralisation des Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Quelques années plus tard, le bilan est mitigé, comme le reconnaissent les évaluations externes menées par le FMI et la Banque mondiale : l'appropriation de ces documents par les pays bénéficiaires est faible, l'impact sur l'action des bailleurs y compris multilatéraux limité.

2.2. Coopérer sans OMD ?

Le consensus autour des OMD a été un élément de «relégitimation» de l'aide publique au développement. Compte tenu de l'ampleur des besoins, il s'agit là d'un point positif. Peut-on dire pour autant que l'accroissement récent des flux d'APD résulte de l'adoption des OMD ? Ce n'est pas sûr. Ce sont surtout l'appréciation de l'euro par rapport au dollar et le financement des besoins liés aux situations de crise qui expliquent cette hausse globale. La difficulté à mobiliser l'APD classique explique la recherche de mécanismes innovants de financement. Leur succès dépend, en partie, du développement de nouvelles modalités de gouvernance mondiale. Si les OMD font consensus, les modes innovants ou classiques de financement de l'aide ne le font pas. Le financement des besoins liés aux OMD dans les secteurs sociaux a relancé le débat dons/prêts au profit des premiers plus à même de financer ce type de besoin. La polarisation sur le contenu «social» des OMD exerce une pression forte en faveur de l'abandon des prêts. Quant aux financements innovants, le maintien du sujet sur l'agenda international est un succès en soi tant leur acceptabilité politique est, aujourd'hui, incertaine.

L'adoption des OMD comme référence principale voire unique de la coopération internationale au développement soulève, de façon inéluctable, la question du rôle des coopérations bilatérales. En effet, le fait de vouloir disposer d'un référentiel commun –les OMD-, d'un cadre cohérent d'action au niveau des pays – les CSLP -, réduit la marge d'autonomie des acteurs bilatéraux de l'aide. Le débat sur l'harmonisation de l'aide conduit, malgré des précautions oratoires, à une remise en cause de l'aide-projet au profit de l'aide-programme et de l'une de ses modalités, l'aide budgétaire globale. Or, par définition, l'aide budgétaire globale d'un bailleur donné est peu différente de celle d'un autre bailleur. Son intérêt pour le bénéficiaire est, pour partie, lié à sa capacité à se fondre dans la masse des concours qui lui sont alloués. L'étape ultime de l'harmonisation est esquissée par Jeffrey Sachs qui plaide pour une augmentation considérable des ressources de l'AID, par transfert de ressources bilatérales.

Le risque est d'aboutir à la mise en place d'un filet de protection des populations visant à assurer la satisfaction de besoins minima ; l'expérience montre que cela conduit à la formation de pièges dont il est difficile de sortir par le haut. L'impératif de la croissance et du développement doit rester présent dans les modes opératoires et la mobilisation des ressources – la croissance est bonne pour les pauvres, donc pour les OMD.

Pour échapper à cela, il faut sortir du biais instrumental qui consiste à faire reposer la charge des OMDs sur la seule aide ; l'agenda de la cohérence des politiques, bien documenté par divers organismes multilatéraux, doit encore être mis en œuvre au niveau des gouvernements, avec des mécanismes incitatifs. La France y retrouverait une vision des relations avec les pays en développement qui serait multidimensionnelle, à l'instar de ce qu'elle construit au sein de la DgCiD, une approche interdisciplinaire du développement humain, de la liberté culturelle à la gouvernance en passant par l'éducation etc., dont il reste à articuler le soubassement théorique qui est encore trop dispersé.

3. – Des ODM aux BPM

Les travaux en cours de la task-force franco-suédoise sur les biens publics mondiaux peuvent conduire à un renouvellement de l'agenda de la coopération internationale et, en partie au moins, à un dépassement de la problématique des Objectifs du Millénaire.

3.1. le nouvel agenda

Les thèmes identifiés par la task-force comme pouvant donner lieu à la production de biens publics mondiaux sont : (1) paix et sécurité, (2) commerce international, (3) stabilité financière internationale, (4) gestion durable des ressources naturelles, (5) prévention et contrôle des maladies transmissibles, (6) connaissance et recherche. D'un point de vue thématique, cet agenda n'est naturellement pas

déconnecté de celui des OMD, soit qu'il puisse constituer un préalable (paix et sécurité, stabilité financière), soit qu'il s'y insère naturellement (gestion durable des ressources naturelles). Mais, il ne s'y limite pas et pour certains sujets, il ouvre des problématiques nouvelles : la question de l'éducation n'est pas envisagée seulement du point de vue de l'éducation de base mais du point de vue de l'accès et du partage des connaissances (et donc du rôle de l'enseignement supérieur et de la recherche).

La pertinence de cet agenda en termes de régulation de la mondialisation n'est pas contestable. Elle ne l'est pas non plus en termes de besoins de développement. Sans doute, les pays à revenu intermédiaire et au sein de ces pays, une part seulement de la population, sont-ils davantage concernés que les pays à bas revenu en situation de fragilité (LICUS). Mais, de la crise financière de 1997 à celle du SRAS, des débats sur la protection de la propriété intellectuelle à ceux qui ont présidé au lancement de la facilité de paix de l'Union européenne, on voit l'actualité de l'agenda des BPM.

Les questions de gouvernance, le renforcement des capacités, le rôle des institutions et des politiques publiques doivent se voir reconnaître une place accrue dans l'agenda de la coopération internationale au développement. Il s'agit moins de développer de nouvelles conditionnalités que de reconnaître le rôle fondamental de politiques publiques qui conduisent au décollage économique et favorisent une participation des populations aux processus de décision.

3.2. les nouveaux acteurs

Cet agenda est, dans une large mesure, celui de la nouvelle classe moyenne internationale, les pays émergents. Pour ces pays, l'agenda international de l'aide publique au développement n'est que partiellement pertinent. L'enjeu n'est pas –n'est plus– le traitement social de la réduction de la pauvreté. Certains ont à faire face à la question du traitement social des inégalités mais il n'est pas certain que ce sujet relève prioritairement de l'aide publique au développement. Il implique d'abord une réponse en termes de politiques publiques.

Les intérêts des pays émergents ne coïncident pas nécessairement avec ceux des PMA mais ils sont devenus incontournables. C'est particulièrement clair dans les négociations commerciales multilatérales. Ça l'est aussi, de plus en plus, dans le domaine de l'accès et du partage des savoirs.

Cet agenda est, pour partie, celui de la coopération française, notamment celle du ministère des Affaires étrangères. Le CICID du 20 juillet, en demandant la mise en place d'une stratégie d'intervention dans les pays émergents en a pris acte. La coopération avec ces pays s'inscrit dans une logique d'influence, de «laboratoires du changement». Elle ne requiert pas des financements massifs, n'implique pas nécessairement des démarches d'harmonisation. Mais elle doit appuyer une vision de la «mondialisation régulée» dont la France est porteuse notamment auprès de pays qui sont plus tentés par la multipolarité que par le multilatéralisme.

Enfin, la route qui s'ouvre à l'action internationale de la France doit mobiliser son corps diplomatique : par nature, il lui revient d'œuvrer à produire le consensus international pour engager la production de ces BPM. Ceci suppose une adaptation profonde de nos modes de faire, un changement de métier et de posture, et la voie ouverte par le CICID du 20 juillet pourrait logiquement déboucher sur une formulation de fonctions nouvelles pour le Département.

Conclusions

- les OMD ont contribué à la réactivation d'une nécessaire solidarité riches/pauvres, au prix de simplifications qu'il faut assumer. La France en tire les conséquences en adaptant son dispositif de coopération et en encourageant l'adaptation du dispositif européen d'actions extérieures.
- Les transformations du Sud condamnent à l'obsolescence un agenda de coopération internationale qui ne serait déterminé que par les OMD. La réflexion en cours et qui doit être poursuivie sur les Biens Publics Mondiaux traduit les besoins et les attentes d'une catégorie d'acteurs de la scène internationale dont le rôle va croissant.
- La coopération française doit être en mesure d'illustrer une certaine vision de la régulation de la mondialisation dans ces différents domaines tout en contribuant à l'approfondissement de la réflexion. La diplomatie française en sera conduite à une évolution de ses métiers.

Les Biens Publics Mondiaux (BPM)

Après la note du jeudi n° 19, "Des Objectifs du Millénaire pour le développement aux biens publics mondiaux", soulignant à la fois la légitimité et les insuffisances des OMD, il semble utile d'aborder le concept de biens publics mondiaux qui se trouve aujourd'hui au centre de réflexions sur l'aide au développement, la coopération internationale et la gouvernance mondiale. Son caractère encore trop académique n'a pas permis sa pleine prise en compte politique et pratique alors même que les biens collectifs internationaux - naturels ou sociaux- sont manifestement menacés ou insuffisamment produits, au Nord comme au Sud. La France et la Suède ont décidé de créer un Groupe de travail international pour conduire une réflexion indépendante, clarifier le concept et proposer des recommandations opérationnelles à la communauté internationale. Le travail est en cours et le rapport final devrait être rendu public en juin 2005 à Paris.

1. Mondialisation et biens publics

La distinction entre biens publics et biens privés remonte à la fin du XVIII^{ème} siècle et a été établie pour la première fois par Adam Smith. Depuis, les biens publics ont nourri les débats de la théorie économique et ont occupé une place centrale dans l'économie politique dans la mesure où les enjeux concernent la répartition et l'équilibre entre État et marché¹.

Le passage du niveau local et national aux niveaux régional et mondial est intervenu dans les années 1990, dans un contexte marqué par les réformes d'inspiration libérale et l'essoufflement de la coopération intergouvernementale. Plus récemment, les défaillances constatées du marché, l'accroissement des interdépendances de toute nature dues au mouvement de la mondialisation², la faiblesse de la coordination des politiques nationales ont contribué à poser la question des biens publics mondiaux dans de nouveaux termes. Le renouveau de ce débat doit beaucoup, en particulier, au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le concept de BPM est à présent largement reconnu dans les débats internationaux en matière de développement mais reste néanmoins souvent accueilli avec circonspection et réserve, d'où la nécessité d'en approfondir la pertinence analytique et pratique.

Cette notion se réfère à des questions *d'intérêt mondial, c'est-à-dire général* à propos desquelles les acteurs internationaux négocient, coopèrent et s'opposent pour en définir les principes, les domaines et les politiques publiques à conduire³.

L'Accord bi-gouvernemental franco-suédois qui a créé le Groupe de travail international a été signé à Paris le 9 avril 2003 et ses effets prendront fin le 31 décembre 2005 après avoir accompli son mandat :

1 Richard A. Musgrave et Peggy B. Musgrave in "Fournir des biens publics mondiaux » sous la direction de Inge KAUL publié par New York Oxford University Press (2003).

2 L'exemple de la protection de la couche d'ozone montre comment l'atmosphère est devenue un bien public mondial, ce qu'elle n'était pas il y a vingt ans. La lutte contre le terrorisme international, sans être une priorité nouvelle, est devenue depuis le 11 septembre 2001 une priorité autrement appréciée dans l'action collective internationale.

3 La coopération internationale dans l'intérêt national n'est pas chose nouvelle. Au XIX^{ème} siècle, une action nationale isolée est vite apparue insuffisante pour le contrôle de l'épidémie du choléra : une conférence internationale s'est tenue il y a 150 ans à Paris pour définir des politiques coordonnées en la matière.

- clarifier systématiquement la notion de biens publics mondiaux et régionaux ainsi que les biens publics auxquels il convient d'accorder la priorité en matière de politiques et de dépenses ;
- identifier les biens publics internationaux essentiels du point de vue de la réduction de la pauvreté et de l'intérêt commun au développement durable
- formuler des recommandations à l'intention des responsables et des autres intervenants sur la manière de les fournir et de les financer.

Le groupe de travail est co-présidé par M. Ernesto ZEDILLO, ancien président du Mexique, et directeur du centre d'études sur la mondialisation (Université de Yale aux États-Unis) et M. Tidjane THIAM, ancien ministre du plan de Côte d'Ivoire, directeur général de la stratégie et de la promotion du groupe Aviva. Il est composé de 17 personnalités de très haut niveau, constituant, par la diversité de leurs origines géographiques, de leurs profils et de leurs compétences, un groupe largement représentatif.

En quoi les premières orientations produites par la «Task Force» permettent-elles de combler le fossé entre les débats académiques internationaux et les préoccupations des responsables politiques ? S'agissant d'une initiative de la France, conjointe avec la Suède, quelle relation peut être établie entre nos analyses et positions et les recommandations qui s'esquissent ? L'année 2005 étant décisive dans l'agenda international du développement comment les travaux de la Task Force s'y inscrivent-ils ?

2. Questions de définition

2.1 L'interdépendance des BPM

Les économistes partent de la notion de bien privé pour définir à contrario ce qui caractérise un bien public selon deux critères : l'exclusivité et la rivalité. La «**non-excluabilité**» de la consommation d'un bien renvoie à l'impossibilité de limiter ou d'exclure quiconque de l'usage du bien (par exemple, l'éclairage public). Le second critère appelé **non-rivalité** caractérise le fait que la consommation d'un bien n'entraîne aucune réduction du bénéfice pour un tiers qui consomme ce bien en même temps (par exemple l'écoute d'une station de radio). Ensemble, ces deux critères désignent des biens publics purs. Les biens publics mondiaux quant à eux sont des biens qui peuvent être consommés en même temps par l'ensemble de la population mondiale. Parmi les biens publics purs, on peut ainsi citer les résultats de la recherche fondamentale : «connaître le théorème de Thalès n'en prive personne»⁴.

Une publication récente du PNUD⁵ donnait une définition large des biens publics mondiaux qui désigneraient des «biens dont les avantages s'étendent à tous les pays, populations et générations». Au total, au-delà de la définition théorique des biens publics mondiaux, les préférences des agents internationaux sur ce que sont les problèmes globaux que la communauté internationale doit prendre en charge au nom de l'intérêt général mondial ou de l'humanité constituent des questions tout à la fois techniques et politiques et donc des enjeux de négociation d'autant plus complexes que le nombre d'acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux impliqués est élevé et les intérêts divergent entre groupes de pression nationaux et internationaux.

2.2. Des enjeux mondiaux

La France quant à elle considère que le concept de biens publics mondiaux rencontre plusieurs de ses préoccupations fondamentales telles qu'elles ont notamment été exprimées par le Président de la

4 «Écoutons les chercheurs» (Jean-Louis Beffa, le Monde, octobre 2004). Cette assertion laisse entière la question du coût de production de la connaissance et l'enjeu social, politique et économique de la propriété sur le savoir.

5 «Fournir des biens publics mondiaux» sous la direction de Inge Kaul (Oxford University Press 2003)

République lors des conférences de Monterrey et de Johannesburg :

- nécessité d'apporter des réponses globales à des questions globales
- besoin de mieux maîtriser et d'humaniser la mondialisation
- nécessité d'une dynamique supplémentaire à l'aide publique au développement
- intérêt pour des pistes nouvelles en matière de gouvernance mondiale
- recherche des voies nouvelles en matière de financement des biens publics internationaux
- prise en compte d'un intérêt général mondial.

L'une des premières tâches du groupe de travail international créé par la France et la Suède a été de donner une définition de ce que sont les BPM.

Ce sont des biens considérés comme particulièrement importants par la communauté internationale, ne pouvant être convenablement traités au niveau national et nécessitant donc une action collective sur une base multilatérale. En outre, le groupe considère qu'il convient d'appliquer le principe de la subsidiarité. En effet, la gestion de biens publics peut être envisagée au niveau global ou au niveau régional⁶ et, en toute hypothèse, les gouvernements nationaux doivent conserver la responsabilité principale de mise en oeuvre des politiques⁷. Pour ce qui concerne les pays en développement, ce principe implique le plus souvent un effort substantiel de renforcement des capacités, à la fois humaines et budgétaires (cf. infra).

Par ailleurs, le groupe insiste sur le fait que le traitement global des biens publics doit avoir un impact positif sur l'ensemble des acteurs du système international, et pas seulement sur les pays du Sud.

3. Sélectivité

3.1 Critères de sélection

Le Plan de campagne du Secrétaire général de l'ONU relatif à l'application de la Déclaration du Millénaire (ONU 2001) dresse une liste de dix biens publics mondiaux où apparaissent en premier lieu les objectifs permettant essentiellement « une vie digne pour chacun, notamment l'accès universel à l'éducation de base et aux soins »⁸. Mais le Groupe de travail international s'est démarqué d'une approche trop « solidarité » telle que retenue dans la Déclaration du Millénaire pour adopter une démarche d'optimisation du fonctionnement du système global. Dans cette perspective, **trois critères lui ont permis d'établir une présélection** de biens publics internationaux essentiels et des problèmes qui devraient bénéficier d'une priorité :

- **la définition** elle-même qui met en avant en premier lieu l'intérêt mondial
- le **principe de subsidiarité** qui confie aux États la responsabilité première de conduire des politiques de coopération internationale (régionale ou mondiale) dans l'intérêt national⁹
- la contribution à l'élimination de la **pauvreté** et à la réalisation des objectifs du développement pour le millénaire.

Le Groupe de travail international a finalement retenu **six domaines prioritaires : (1) paix et sécurité, (2) commerce international, (3) stabilité financière internationale, (4) gestion durable des ressources naturelles, (5) prévention et contrôle des maladies transmissibles, (6) connaissance et recherche.**

6 National ownership of regional approaches is a precondition of success. While the principle of subsidiarity suggests that political authority for the provision of regional public good should correspond to the region covered by its spillovers, the decision to participate in providing the goods will be based on national strategies... Estevadeordal A., Frantz B. et Nguyen T.R : Regional public Goods : From theory to Practice, Inter-American Bank- Asian Development Bank (nov.2002);

7 Un des ateliers internationaux organisé dans le cadre du processus de consultation et de participation mis en place par la Task Force avait pour intitulé « La coopération internationale dans l'intérêt national » (Stockholm, 21 juin 2004).

8 cf. « Fournir des biens publics mondiaux » déjà cité.

9 Cependant, les accords régionaux ne peuvent dans tous les cas se substituer aux accords globaux, en particulier pour ce qui est des domaines de la sécurité ou du commerce international, des accords régionaux pouvant même être source de différends voir de conflits.

Cette sélection a été effectuée par le biais de travaux analytiques qui établissent, en outre, une interconnexion entre les six domaines. Un processus de consultations doit associer à la démarche du groupe de travail une large gamme d'acteurs, notamment des représentants des gouvernements, de la société civile et du secteur privé. Ce processus est en cours dans diverses régions du monde et connaîtra une intensification au cours du premier trimestre de l'année 2005¹⁰.

3.2 Les causes de la sous-production de BPM

Il existe plusieurs causes relatives à l'insuffisante fourniture de BPM. Les travaux commandés par la Task Force ont identifié deux groupes de raisons principales :

- **le caractère limité des ressources** financières destinées à leur production et à leur fourniture. A cet égard, l'illustration la plus récente est liée à la question des maladies contagieuses, et plus particulièrement du Sida, pour lequel des accords commerciaux sous l'égide de l'OMC portent sur les exportations de génériques depuis les pays émergents comme l'Inde et le Brésil vers des pays en développement comme le Niger ou le Malawi. Les modalités de mise en œuvre en sont extrêmement complexes et posent des problèmes d'application tant du côté des PED, dont les institutions sont faibles, que du côté des pays donateurs : insuffisant abondement du Fonds mondial, ralentissement du décaissement, oppositions concernant les valeurs et « conditionnalités » de caractères philosophique et éthique¹¹ ;

- **les stratégies de certains pays** : le comportement de « passagers clandestins » est l'expression qualifiant les stratégies non coopératives des acteurs qui visent à bénéficier des efforts des autres sans participer à la charge collective du financement du bien considéré¹². Ce type de stratégie non-coopérative vaut tout particulièrement dans le domaine de l'environnement (réduction de la pollution de l'air).

S'agissant des pays en développement et en transition la question de l'amélioration des capacités, humaines et institutionnelles, est au centre de la problématique : hiérarchisation des biens publics globaux indispensables, correspondant à leurs besoins essentiels, contribution à leur production dans le cadre d'une action multilatérale et consommation effective des BPM, le tout devant être inscrit dans une stratégie nationale de plus ou moins longue durée selon la nature du bien public considéré.

4. Propositions pour promouvoir les BPM

4.1 Cadre institutionnel

Pour assurer la fourniture des biens publics mondiaux, une action collective est requise. Le Groupe de travail international poursuit ses analyses du cadre institutionnel actuel pour la fixation des priorités et l'offre des six biens publics internationaux identifiés. L'analyse porte également sur la division du travail entre les acteurs compétents au niveau national, régional¹³ et mondial. Six organisations internationales clés seront analysées : Organisation Mondiale du Commerce (OMC), Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI), Conseil de Sécurité, Fonds Monétaire International (FMI), Programme des N.U pour l'Environnement (PNUE), Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

10 Ces consultations régionales sont organisées par le Secrétariat avec le concours des organisations régionales : Commission européenne, banques régionales de développement, Commissions Économiques régionales des Nations Unies. En outre, un « groupe des amis » a vocation à élargir la coalition des pays intéressés. Le gouvernement allemand organise la 3^{ème} réunion de ce groupe en janvier 2005.

11 Elouardighi K. : Lutte contre le SIDA : réalités américaines et renoncements européens (le Monde, 17 nov. 2004).

12 Selon la théorie économique néo-classique, les biens publics purs caractérisés par la « non-excluabilité » et la non-rivalité. Il est impossible ou trop coûteux d'exclure quiconque de la consommation du bien. C'est l'exemple de l'atmosphère, même si l'agent ne contribue pas à la protection de la couche d'ozone. « Profiter sans payer » serait la devise du passager clandestin.

14 M. Iglésias, membre du Groupe de travail international, préside la Banque Inter-Américaine de Développement qui a créé un Fonds de promotion des biens publics régionaux en 2004, doté de 10 millions de dollars pour la première année. (Site internet : www.iadb.org/int/BPR).

Les critères d'analyse et de comparaison retenus sont les suivants :

- (1) clarté du mandat et existence ou non d'institutions concurrentes. Ce critère permet de prendre la mesure du degré de fragmentation institutionnelle et de l'efficacité des actions conduites
- (2) gouvernance institutionnelle (conseil de direction, principes de vote, pouvoir du management). Ce critère permet de rendre compte de la légitimité de l'institution et de sa capacité opérationnelle
- (3) Mécanismes pour la gestion internationale et la surveillance
- (4) Adéquation des ressources financières
- (5) Indépendance du management dans le recrutement et le licenciement du personnel de direction
- (6) Existence de mécanismes d'évaluation suffisants et crédibles

Il devrait résulter de ces analyses une estimation sur la légitimité, la crédibilité et l'efficacité de ces organisations dans la gestion des BPM.

4.2 Financement

Le Groupe de travail international a été invité à explorer tout l'éventail des options en matière de financement, notamment la création de marchés, les règlements, les sources privées et publiques, les partenariats et les dispositifs de financement novateurs.

Parmi les causes de l'insuffisante fourniture de BPM, les travaux mettent en évidence l'absence de pouvoir coercitif au niveau supranational comme cela existe au niveau local et national. Dans ce contexte, l'offre de BPM dépend de contributions facultatives ou volontaires¹⁴.

La question du financement des Objectifs du Millénaire et des biens publics mondiaux a souvent été abordée et tout particulièrement depuis la Déclaration du Millénaire.

La France prend une part déterminante par ses initiatives : la question du financement des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) et du développement durable par des contributions novatrices a été abordée en marge de l'Assemblée générale de l'ONU, le 20 septembre 2004 à New York, à l'occasion d'un sommet contre la faim et la pauvreté. Le Président de la République, le président brésilien Lula Da Silva, le Chilien Ricardo Lagos et l'Espagnol José Luis Rodrigue Zapatero (le groupe quadripartite) ont réuni 110 chefs d'État.

Au même moment ont été rendus publics deux **rapports explorant la faisabilité technique de diverses options de financements internationaux**¹⁵ : rapport du groupe quadripartite et rapport sur les nouvelles contributions financières internationales du groupe de travail présidé par Jean-Pierre Landau. Si la question des financements des ODM reste centrale pour la communauté internationale dans la perspective du Sommet des chefs d'État qui se tiendra en septembre 2005 à New York, on doit souligner que le mandat confié par le Président de la République au « groupe Landau » porte aussi sur le financement « des biens publics globaux tels que l'environnement, la santé publique ou les ressources rares. Une fraction des richesses créées par la mondialisation doit pouvoir être utilisée au service de ces objectifs. »

Les réflexions sur le financement des BPM par l'APD et par des mécanismes novateurs sont également prises en compte par le Groupe de travail international sur les BPM qui a lancé des études sur le sujet en ayant la préoccupation de dégager des pistes nouvelles pour des financements additionnels afin de désamorcer la crainte des pays du Sud qui s'opposeraient à « un détournement de l'APD ».

14 Un article paru en 1986 sous la plume de C. Kindelberger est intitulé « International Public Goods without International Government »

15 Cf. note du jeudi N° 8 sur « le financement du développement ».

Une étude confiée par le Groupe de travail à l'AFD conduit à formuler trois séries de conclusions :

- Les BPM et le développement sont complémentaires et devraient donc être abordés conjointement.
- Sans conclure qu'à tout type de BPM correspond un financement particulier, une approche BPM par BPM pourrait permettre de préciser la nature des financements adaptés.
- Les BPM nécessitant un effort continu, comme l'environnement par exemple, n'ont pas d'instrument financier qui leur correspondent. A ce titre, les réflexions lancées par la France sur les taxations internationales sont tout à fait indiquées¹⁶.

4.3 Des OMD aux BPM¹⁷

Dans l'ensemble des organisations internationales à vocation mondiale et régionale ainsi que pour les pays de l'OCDE, la référence commune est constituée par les Objectifs du Millénaire. Ce consensus politique, mobilisateur pour la France et l'ensemble de la communauté internationale, est loin d'épuiser les problématiques et l'agenda des questions internationales décisives pour le développement. Le thème de la paix et de la sécurité en est l'illustration dans un monde fragmenté en 200 pays dont beaucoup sont pauvres, en crise ou mal gouvernés, et incapables d'assurer une existence tolérable à leurs citoyens. Le thème de la connaissance, BPM préalable à la production des biens publics mondiaux, en est un autre exemple à l'heure où des restrictions par les brevets et les refus de licences pourraient transformer ce BPM essentiel en un bien exclusif et barrer ainsi durablement l'accès des pays pauvres aux connaissances techniques et scientifiques, pourtant nécessaires au développement durable de tout pays.

Toutefois, les six BPM prioritaires, s'ils ne coïncident évidemment pas avec les huit ODM, les recoupent grandement. Ils proposent une refondation de la légitimité des institutions internationales pourvoyeuses de BPM sur la base de mandats clairs et de résultats tangibles : BPM "ultimes" et premiers (Paix, sécurité, connaissance, stabilité financière, règles équilibrées et différenciées du commerce international), BPM urgents (lutte contre les maladies transmissibles) ou BPM "continus" (protection des ressources naturelles rares).

Enfin, cette approche par les BPM coïncide largement avec les orientations de la coopération française et les positions auxquelles la France est attachée : sur les ressources innovantes pour financer les BPM, sur le rôle des États (centres de la légitimité politique) et sur le renforcement du rôle des institutions dans la définition de politiques publiques, y compris pour participer à la production des biens publics nationaux, régionaux et mondiaux.

¹⁶ Le Groupe de travail pluridisciplinaire lancé par le Président de la République était présidé par M. Jean-Pierre Landau précise : "Au sens strict, les biens publics sont ceux qui appellent naturellement un financement collectif. Ceci résulte de leurs deux caractéristiques essentielles"(non rivalité et non «excluabilité»).

¹⁷ Cf. Note du jeudi N°19.

L'efficacité de l'aide (1) : notions générales

A l'approche du Forum de Paris sur l'Efficacité de l'Aide (28 février-2 mars), organisé conjointement par l'OCDE, la Banque Mondiale et les Nations Unies à l'invitation de la France, il semble important d'approfondir ce thème de l'efficacité. La présente note passe en revue de nombreux thèmes liés à ce sujet. Les plus importants d'entre eux feront l'objet de notes spécifiques dans les prochaines semaines.

Le relatif retour en grâce de l'aide internationale depuis la conférence de Monterrey en 2002, dans le sillage de l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement à l'automne 2000, s'est traduit par un léger redressement des sommes qui y sont affectées, à 0,25 % du PIB des pays de l'OCDE (avec une prévision de 0,30 % en 2006). Parallèlement, le **questionnement de l'efficacité** de cette aide, qui avait accompagné son effondrement au cours de la dernière décennie (de 0,35 % jusqu'en 1992 à 0,22 % en 1999), n'a pas cessé. On parlait alors de «fatigue de l'aide». On cherche maintenant, dans de nombreuses enceintes, les voies d'une amélioration de cette efficacité.

1. La mesure des résultats de l'aide

Niveau général

On minimise parfois certains succès réels de l'aide internationale : triplement en 30 ans du PIB/habitant dans l'ensemble des pays en développement, baisse spectaculaire de la mortalité infantile et de l'indice de fécondité, hausse de l'espérance de vie, de la scolarisation et de l'accès à l'eau potable, absence de famines (sauf causes politiques), etc... tout ceci malgré une croissance sans précédent de la population.

Mais il est difficile de savoir dans quelle mesure ces succès sont attribuables à l'aide. De plus, ils s'accompagnent de l'échec qu'est la persistance d'une *pauvreté de masse* dans certaines zones, notamment en Afrique, échec qui est commodément mis au passif de l'APD.

La littérature sur l'APD a beaucoup été et reste encore souvent axée sur la *crise* de l'APD, et sur les insuffisances de celle-ci en matière de résultats dans les pays bénéficiaires.

Niveau macroéconomique

La recherche d'un lien empirique entre le niveau d'aide et le taux de croissance des pays bénéficiaires a fait l'objet de très nombreuses tentatives. Les conclusions sont variées, penchant désormais davantage pour un résultat positif, après des résultats plutôt inverses pendant longtemps. Le débat n'est probablement ni tranché ni tranchable. L'aide agrège sans doute trop de choses, à horizons d'effets trop différents, pour que cette approche ait un sens, si ce n'est, peut être, à un niveau extrêmement agrégé, et avec plusieurs années de délai. En ce sens, la décennie de «vaches maigres» que nous venons de traverser est sans doute aujourd'hui un frein à la croissance dans de nombreux pays bénéficiaires.

Niveau microéconomique

Sur le terrain, les résultats positifs existent, de façon concrète, qu'ils soient à une échelle très locale (écoles, puits, aménagements, etc...) ou sectorielle (enseignement primaire, santé humaine et animale, culture du coton en Afrique de l'Ouest, cultures irriguées, etc...).

A l'inverse, certains dénoncent les échecs (les «éléphants blancs», les machines qui rouillent dans les champs faute de pièces détachées...) ou du moins les nombreuses limites des interventions.

L'approche microéconomique est abordée notamment par les très nombreuses études d'évaluation de projets, entreprises ex-post par les bailleurs.

Articulation micro-macroéconomique

L'une des plus grandes difficultés de l'analyse de l'aide est l'absence de cohérence entre ses résultats locaux et l'évolution de la situation nationale des pays bénéficiaires. Il existe clairement un paradoxe micro-macro des effets de l'aide. En particulier l'existence de résultats locaux positifs sans effet macroéconomiques décelables conduit à deux idées fréquemment rencontrées :

- Une partie de l'aide aurait des effets non désirés et néfastes (*effets pervers*), venant annihiler ou surcompenser les effets positifs mesurés.
- Les résultats ponctuels ne seraient obtenus qu'en concentrant des moyens et/ou de la qualité sur un domaine particulier, et s'obtiendraient donc au détriment du reste. C'est l'argument dit *WYSINWYG* («*what you see is not what you get*»), repris dans l'idée de la *fongibilité* de l'aide. Dans cette approche, développée par la Banque Mondiale à partir de 1998 (avec le rapport *Assessing Aid*) l'efficacité des interventions de l'aide n'est pas une approche pertinente, seule compte la performance du pays.

Approches institutionnelles

L'effet de l'aide sur le développement institutionnel des pays bénéficiaires est sans doute la question essentielle, bien qu'elle ne soit pas facilement abordable. Il n'y a pas de consensus en la matière :

- D'une part, le renforcement institutionnel est clairement inscrit dans l'agenda des bailleurs, et de nombreux programmes y sont consacrés. Ce renforcement concerne surtout l'appareil d'État, mais aussi, dans une moindre mesure, les collectivités locales, les organisations professionnelles, etc...
- D'autre part, il est probable qu'une partie des effets *pervers* sus-mentionnés est de nature institutionnelle : désorganisation de l'appareil d'État lorsqu'il se préoccupe trop exclusivement des opportunités ou de la gestion de l'aide, modification des rapports de force entre les composantes de la société, modifications des représentations collectives, etc...

Les approches institutionnelles insistent en général sur les problèmes d'appropriation (*ownership*) et de durabilité, aussi bien à l'échelle locale qu'au niveau de la gouvernance et des politiques nationales.

2. L'efficacité des modes d'acheminement de l'aide

Bien que toutes les agences soient attachées à connaître les effets de leurs interventions, le principal critère d'efficacité, à court terme, concerne le fonctionnement de leurs propres outils. L'APD fonctionne en grande partie dans une logique de moyens. C'est dans ce sens que l'on parle beaucoup actuellement de **performance** de l'aide : le premier critère de performance est le **décaissement** lui-même, qui est devenu un critère en soi d'efficacité. Il est par exemple utilisé pour l'examen à mi-parcours des Programmes Indicatifs Nationaux de la Commission Européenne. Rappelons que Europeaid, créée en 2000, a été présentée comme une nouvelle agence chargée d'«accélérer les décaissements» (*Le Monde* du 03 08 2000), en réponse aux critiques qui voyaient dans le fait que des

montants importants d'argent n'étaient pas dépensés à temps le premier des «signes de sérieux dysfonctionnement dans la manière dont la Commission Européenne gère ses abondants budgets d'aide» (id).

Le regain d'intérêt pour les aides budgétaires obéit manifestement au même impératif de décaissement. Il est d'ailleurs à noter que la Commission a considérablement amélioré sa performance en matière de rythme de décaissement, en grande partie en recourant à l'aide budgétaire, qui atteignait en 2004 un peu plus de 30 % des débours du FED.

Le décaissement n'est pas seulement pris en compte au niveau des grandes enveloppes. Il constitue aussi le principal critère des revues de portefeuilles des interventions. Un projet qui décaisse lentement est un projet peu performant. Les résultats sont assimilés aux sommes dépensées.

Dans cette optique de moyens, d'autres critères de performance sont souvent évoqués :

- La limitation des coûts de transaction.
- Le respect des procédures, notamment celles concernant l'instruction des opérations et la programmation des dépenses.
- La bonne exécution de la dépense, en respect des règles internationales de passation des marchés. Malgré les lourdeurs et les coûts associés, il s'agit là d'un critère essentiel de transparence de l'aide, permettant d'éviter les accusations de corruption et de détournement. C'est un aspect important de l'efficacité.

3. Les causes de l'inefficacité présumée de l'aide

La conclusion de l'une des premières études françaises générales sur l'efficacité de l'aide, celle de R. Cassen [1994], était que, globalement, l'aide est efficace en matière de développement lorsque le développement est réellement son but. R. Cassen faisait ainsi référence à des critères politiques et commerciaux ayant abouti à de mauvais choix de pays et de projets bénéficiaires.

De fait, les nombreuses études sur les déterminants de l'allocation de l'aide bilatérale font ressortir le poids des liens politiques, notamment l'ancien lien colonial (éventuellement devenu lien linguistique). Grosso modo, les bailleurs aident davantage, voire exclusivement, leurs anciennes colonies, ou des pays dont ils sont proches ou l'ont été à une certaine époque (exemple des pays scandinaves avec les anciens pays de la *ligne de front* contre l'apartheid en Afrique du Sud). Or, dit par exemple la Banque Mondiale depuis 1998 (Assessing aid), si les bailleurs recherchaient réellement le développement, ils attribueraient leur aide aux pays qui en font le meilleur usage, améliorant ainsi l'efficacité du « dollar marginal » de l'aide à l'échelle mondiale. Qu'est-ce que le meilleur usage? Faute de données rapides et sûres concernant les résultats, les critères ne peuvent porter que sur l'efficacité en termes de moyens (capacité de décaissement) et sur ce que l'on appelle désormais son niveau de gouvernance (ouverture économique et régime politique...). C'est le principe de **sélectivité**, appliqué depuis environ 5 ans par de nombreux bailleurs.

D'autres causes présumées d'inefficacité se rapportent à la même idée : si le développement était réellement le but de l'aide, sans but politique, ni commercial, ni de leadership, ni tout simplement du « dur désir de durer » des agences elles-mêmes et des hommes et femmes qui les composent :

- L'aide ne serait jamais **liée**. Une aide liée, selon ses détracteurs, poursuit un but commercial, et empêche d'obtenir les meilleurs prix sur le marché mondial et d'optimiser ainsi son pouvoir d'achat.

- Il y aurait moins de problèmes de coordination entre bailleurs, créés par le désir de chaque agence de «planter le drapeau» de son pays ou organisation. Le choix d'un chef de file par secteur ne serait pas un sujet de rivalité. Cet aspect est important : les conséquences de l'absence de coordination sont redoutables pour les résultats de l'aide.

L'explication de Cassen est pertinente, mais elle n'est bien sûr pas suffisante. Il est illusoire de penser que le développement soit l'unique but de l'ensemble des organisations diverses qui constituent l'APD. Ceci n'est pas forcément un obstacle : dans les pays du Nord, toutes les aides sociales ont un but électoral ; cela ne les empêche pas d'avoir, à des degrés variables, une efficacité reconnue.

De plus, elle ne rend pas compte de la cause d'inefficacité que constitue la réalité institutionnelle des agences d'aide, multitudes de petites cellules administratives soumises à un grand nombre de contraintes peu flexibles de gouvernance, de programmation, et de règles de la dépense publique. Même sans zèle procédurier particulier, ces contraintes sont à l'origine de délais et de lourdeurs qui réduisent fatalement la vitesse de réaction et d'adaptation de l'aide publique, et surtout sa prévisibilité. Ainsi, même si les flux d'aide sont relativement stables dans un pays d'une année à l'autre, la réalité des interventions est souvent celle d'une précarité perpétuelle, nuisible à la qualité de ses effets sur le terrain.

Elle ne rend pas compte non plus de la diversité des situations locales, et des questions de **capacité d'absorption** de l'aide par les pays bénéficiaires. Il s'agit d'une notion ancienne, utilisée par exemple par Rosenstein-Rodan et Rostow, qui considèrent son augmentation comme un pré-requis au décollage économique. Stiglitz la définit comme l'«aptitude à utiliser effectivement et correctement les transferts financiers». Apparaissant comme la véritable limite, endogène, des enveloppes d'APD réellement décaissée, inférieure à l'offre d'aide des bailleurs (d'où les retards de décaissements), elle justifiait en partie, dans les années 1990, la baisse tendancielle de l'aide. Cette notion est donc gênante pour les avocats d'une augmentation substantielle de l'APD. C'est pourquoi ils la minimisent ou la retournent (cf. le rapport Sachs de janvier 2005), en demandant que l'appui à l'amélioration de cette capacité d'absorption soit justement une priorité de l'aide. Ce qui renvoie à la notion d'appui à la construction institutionnelle des pays, qui est certes un objectif majeur de l'aide, mais ne coïncide pas forcément bien avec des apports massifs et rapides, et les risques de régression institutionnelle qu'ils comportent (cf. ci-après).

La question de la capacité d'absorption reste donc, à plusieurs titres, l'un des enjeux majeurs de l'amélioration qualitative et quantitative de l'aide internationale.

Entre caractéristiques de l'aide et situations locales, des racines d'inefficacité sont aussi souvent évoquées sur deux thèmes voisins :

- L'aide «ne répond pas à la demande». Sans dire que l'aide est aveugle, il est vrai que les agences élaborent des stratégies et des savoir-faire, ce qui est légitime, mais peut se traduire par la multiplication d'interventions standards dans des pays pourtant différents. A l'inverse, la notion de « demande » est parfois difficile à saisir, émane en général d'une situation que l'on souhaite justement voir évoluer, ne représente qu'une partie de la société, et est influencée par l'existence d'une aide potentielle. Comme la capacité d'absorption, l'émergence d'une demande construite est aussi un résultat d'une aide de qualité, mais prend du temps.

- Elle «décide à la place des pays». Ce faisant, elle nuit à son appropriation par les bénéficiaires et donc à sa pérennité. Elle affaiblit les structures locales. On rejoint ici les effets institutionnels évoqués en première partie. A noter que cette approche de l'aide par l'offre semble en partie inhérente à la nature de l'aide. Un exemple tout récent se trouve dans les «mesures à gain rapide» proposées par J. Sachs : les moustiquaires et les engrais sont indubitablement un effet de logique d'offre.

4. Améliorer l'efficacité

Rares sont les publications, même fortement critiques, qui n'entrevoient pas des améliorations possibles de l'aide, au prix de réformes parfois radicales. Le souci d'améliorer l'efficacité de l'aide est l'une des causes de la réforme permanente des organisations, et du besoin de présenter régulièrement de nouvelles idées. La science du développement progresse, et les mots d'ordre évoluent.

Les initiatives internationales sont nombreuses, et concernent principalement, bien sûr, son mode de fonctionnement, ses procédures. Parmi les principaux thèmes véhiculés, certains sont essentiellement dans une logique de moyens :

- Le déliement de l'aide.
- La coordination des bailleurs, l'harmonisation de leurs procédures, l'usage d'outils à moindre coûts de transaction.

Il existe aussi des thèmes plus proches des préoccupations d'effets, directs ou induits :

- L'amélioration de la prédictibilité de l'aide.
- L'«alignement» des politiques d'aide sur les priorités des états bénéficiaires, notamment dans le cadre de l'établissement de «stratégies de réductions de la pauvreté» par les pays. L'élaboration de ces cadres stratégiques nationaux, encore souvent artificiels, partiels et centralisateurs, constituent néanmoins une avancée certaine.
- L'«appropriation» de ces politiques par les bénéficiaires, dans une optique de partenariat avec la communauté des bailleurs. Dans cette optique, l'aide abandonne la notion de conditionnalités ex-ante, où le pays se soumet à des conditions préalables pour obtenir des fonds, pour passer à la notion d'objectifs définis en commun et mesurés au fur et à mesure des décaissements. Ces objectifs sont nécessairement davantage axés sur des éléments de mise en œuvre que sur des résultats concrets en termes de développement, ces derniers nécessitant par nature un recul plus grand dans le temps, et un appareil statistique performant pour les apprécier.

Tous ces thèmes font l'objet d'initiatives au sein du CAD de l'OCDE.

A l'échelle mondiale, on note l'avancée rapide du principe de l'allocation de l'aide en fonction de la «performance», qui est censée à la fois améliorer immédiatement les résultats globaux de l'aide (davantage de personnes sorties de la pauvreté dans le monde), et inciter les gouvernements à améliorer leurs performances (pour accroître leur allocation d'aide). Les limites de ce principe apparaissent aussi : critique des indicateurs de performance, faible incitation, concentration de l'aide sur certains pays, existence de pays orphelins...

De façon générale, il existe une convergence manifeste, dans la communauté des bailleurs, vers les notions de sélectivité, d'alignement/appropriation, et de pilotage par les résultats. Ces notions constituent les «nouveaux paradigmes» de l'aide «à l'aube du 21^e siècle». Elles constituent indubitablement un «progrès conjoint vers une meilleure efficacité de l'aide» (titre du Forum de Paris). Mais du fait de la complexité des situations de terrain, et de la diversité des acteurs locaux, elles ne peuvent échapper à un certain nombre de contradictions importantes, et sont loin d'épuiser le sujet de l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

L'efficacité de l'aide (2) : les impasses de l'approche macroéconomique et de la notion de sélectivité.

A l'occasion du Forum de Paris sur l'Efficacité de l'aide (28 février – 2 mars), organisé conjointement par l'OCDE, la Banque Mondiale et les Nations Unies à l'invitation de la France, les Notes du Jeudi passent en revue certains éléments clés de la question de l'efficacité. Après une présentation générale des principaux thèmes concernés (NdJ n° 24), c'est l'approche macroéconomique qui est ici questionnée.

La question de l'efficacité macroéconomique de l'aide remplit une grande part de la littérature sur l'APD. Il n'est en effet nullement absurde de rechercher à dégager l'impact de l'aide sur le bien-être et le niveau de vie des populations en général, surtout lorsque cette aide est importante en volume à l'échelle du pays.

1. La recherche de résultats macroéconomiques de l'aide

Mesurer l'impact macroéconomique de l'aide, c'est tenter d'isoler, dans un processus complexe, une relation de cause à effet entre volume d'aide et performances économiques, en général le taux de croissance. Il y a pour cela trois possibilités :

- comparer avec ce qui se serait passé sans aide
 - comparer avec les objectifs attendus de l'aide
 - rechercher des corrélations entre aide et croissance dans un échantillon de situations.
- La première voie est une méthode contrefactuelle : il faut comparer la situation du pays *avec aide* à une situation fictive, *sans aide*. D'un point de vue macro-économique, on ne peut concevoir ce contrefactuel que par une modélisation des pays bénéficiaires et des effets de l'aide. Cette voie paraît difficile, et n'a été que rarement explorée jusqu'à présent. Elle serait sans doute plus abordable aux échelles intermédiaires, en construisant des scénarios contrefactuels sectoriels.
 - La deuxième nécessite des objectifs généraux pour l'aide. Cette voie se trouve relancée par l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), et par les tentatives d'évaluation du coût de l'atteinte de ces résultats. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire de l'aide, y aurait-il une connexion entre les moyens de l'APD et ses objectifs. Cette connexion se retrouverait à l'échelle des pays bénéficiaires à travers des objectifs macro économiques cohérents avec des politiques sectorielles permettant l'atteinte d'objectifs quantifiés.

Il ne s'agit plus de mesurer seulement la corrélation entre l'aide et les taux de croissance, mais entre l'aide et les différents domaines des OMD. Le suivi des indicateurs des différents objectifs, tant à l'échelle locale qu'agrégés à l'échelle mondiale, est un défi important pour la communauté des bailleurs, mais ce travail débute tout juste, et se heurte d'emblée à de sérieux obstacles en matière de disponibilité des données.

- C'est jusqu'à présent la méthode comparative spatiale et/ou temporelle, qui a été la plus utilisée. Cette méthode donne lieu à des analyses économétriques :
 - en coupe transversale (différents pays),
 - en coupe longitudinale (différentes époques),

- les deux ensembles : méthodes des panels (différents pays à différentes époques, ce qui permet de multiplier le nombre d'observations dans les échantillons).

Plusieurs dizaines d'analyses économétriques empiriques ont été réalisées depuis les années 1970, de façon générale, sur la croissance des pays du tiers monde, en incluant une mesure de l'impact de l'aide, et de nombreuses études spécifiques de l'impact de l'aide ont également été tentées, surtout de puis le début des années 1990.

- Les résultats des premières études allaient plutôt dans le sens d'une inefficacité de l'aide, ou d'une impossibilité d'en prouver l'efficacité. Même au niveau macro social (mortalité infantile, taux de scolarité), il n'apparaissait pas de corrélation entre le volume de l'aide reçue et l'amélioration des indices correspondants. Les études récentes iraient plutôt dans l'autre sens, en affirmant qu'aide et croissance sont en général positivement corrélées.

- De même, le lien de l'aide avec l'épargne intérieure (et donc l'investissement) est vu différemment selon les études. En revanche, il est en général admis que l'aide se traduit par une hausse de la consommation, et encore plus par celle de la dépense publique, du fait des dépenses liées à l'aide extérieure dans les domaines de la santé et de l'éducation.

- Une étude publiée en 1997 par Burnside et Dollar, précisée ultérieurement, et fortement contestée, a soutenu qu'une corrélation entre aide et croissance existait bel et bien *dès lors que de «bonnes politiques» existent*. En présence de situations favorables, l'aide aurait un impact manifeste. Ce résultat a reçu une publicité considérable. Il été tout de suite repris par la Banque mondiale (*Assessing Aid*, en 1998) et l'OCDE (*Dossiers du CAD, rapport 1999*) qui s'en sont servis pour proposer une attribution sélective de l'aide : «C'est dans les pays qui suivent de saines politiques que l'aide sera la plus utile», ajoutant que les autres ne seraient pas affectés par la réduction d'une aide qui a peu d'effets. On reviendra en 3^e partie sur cette idée de sélectivité de l'attribution de l'aide.

2. Problèmes conceptuels

Quels que soient les résultats des études empiriques évoquées ci-dessus, la recherche d'une relation économétrique de type «*plus d'aide implique plus de croissance*» pose tant de problèmes conceptuels et méthodologiques, sans même sortir du champ de l'analyse macroéconomique, que cette analyse elle-même peut être contestée.

- *Causalités communes et croisées*. Certains éléments, certains événements, peuvent influencer *à la fois* sur le niveau d'aide et le niveau de croissance. C'est par exemple le cas d'une catastrophe naturelle exceptionnelle, qui va drainer des volumes d'aides considérables tout en influençant négativement les indices de croissance.

Par ailleurs, le niveau d'aide n'est pas totalement une donnée exogène. Il y a deux raisons à cela :

- D'une part, le niveau de croissance peut *influencer lui-même* sur le montant d'aide par le jeu des critères d'attribution. Il influe négativement si le critère d'affectation est plutôt celui du besoin, et positivement si c'est celui de l'efficacité. L'équilibre entre ces deux critères est difficile à apprécier, et il s'est de plus sans doute déplacé ces derniers temps. Il est donc difficile de tirer la moindre conclusion.

- D'autre part, le niveau général de développement d'un pays améliore la capacité d'absorption de l'aide, et facilite donc son décaissement. La mesure de l'APD (par le CAD de l'OCDE) est faite non pas sur les volumes attribués («*commitments*») mais sur les volumes effectivement décaissés («*disbursements*»). Donc plus de développement permet plus d'aide.

Dans les deux cas, il y a causalité croisée entre aide et croissance. Des études économétriques sérieuses pourraient traiter ces relations complexes, mais elles nécessitent l'existence de données beaucoup plus fiables et plus fines que celles le plus souvent disponibles.

- *Objectifs.* Les objectifs de l'APD sont globalement d'assurer le développement économique, mais sont néanmoins diversifiés. On le voit bien dans le cas des OMD. Même des thèmes économiques peuvent être éloignés de la recherche de la seule *croissance*, au point d'en apparaître comme nettement distincts. Par exemple, les premiers plans d'ajustement dans certains pays ont plus eu pour objectif d'éviter l'effondrement brutal de l'Etat que de restaurer les grands équilibres. Il peut exister une corrélation entre aide et croissance sans que la croissance soit l'objectif premier et direct, mais elle peut être faible sans qu'il faille pour autant parler d'échec.

- *Temporalité.* Les études empiriques recherchent un lien entre la croissance économique et l'aide décaissée *au cours de la même période de temps* (en général 4 ou 5 ans selon les panels utilisés). Cela revient à considérer que l'effet de l'aide est immédiat, ce qui est bien entendu contraire à la réalité. Les investissements en capital humain par exemple (santé, éducation...), ne peuvent avoir d'effet qu'à long ou très long terme.

Il faudrait être capable de déterminer l'horizon du retour attendu des actions financées par les différentes formes d'aide, et rechercher des corrélations entre croissance actuelle et aide passée. On imagine la difficulté d'une telle entreprise.

- *Effet multiplicateur.* En ne cherchant que les effets immédiats de l'aide sur la croissance, l'analyse fait implicitement l'impasse sur le contenu qualitatif des actions de long terme, pour ne rechercher que, d'une part, leur rentabilité directe immédiate, qui est par nature faible, et d'autre part leur effet keynésien. L'instituteur est alors pris en compte par la redistribution de son salaire, l'assistant technique expatrié par la part de ses revenus dépensée sur place, et une route par la sous-traitance nécessaire et les salaires versés.

Pourtant, une route a bien une rentabilité économique mesurable, mais sur une période longue. Quant à un appui à l'éducation ou à la construction institutionnelle, la rentabilité n'est pas contestable, mais ni sa mesure ni son terme ne sont connus.

La partie de l'aide qui pourrait se prêter à cet effet multiplicateur (dépenses locales) n'est pas pour autant négligeable, bien qu'elle soit difficile à estimer. Il y a donc une vraie question à ce sujet : pourquoi cet effet, même partiel, n'apparaît-il pas plus nettement ? Les raisons sont sans doute les mêmes que dans les cas d'autres pays où le multiplicateur keynésien peine à se manifester :

- si la variation de revenus (induits par les investissements de l'aide publique) est forte et rapide, l'offre intérieure suit mal, et ce sont les importations qui en bénéficient le plus. Une inflation accrue est vraisemblable.

- si la variation de revenus est faible, c'est à dire si le niveau de dépenses publiques permis par l'aide est régulier, il est difficile de déceler des corrélations. Or le niveau général de décaissement de l'aide dans chaque pays est plutôt stable, ce qui explique l'absence de perturbations monétaires spécifiques à l'APD.

- *Comparabilité.* Les études empiriques sus-mentionnées concernent pour les plus récentes d'entre elles un nombre de pays variant de 50 à 60, sur 5 ou 6 périodes, soit un échantillon de l'ordre de 300 observations. Si ce nombre paraît relativement élevé, il masque une double réalité :

- beaucoup de pays ne sont aucunement comparables (exemple : Chine et Sao Tomé)

- les pays qui pourraient faire l'objet de comparaisons, parce que leurs conditions générales sont proches, sont soumis aux mêmes critères d'affectation d'aide, et vivent donc des situations similaires sur cet aspect aussi. En région sahélienne, tous les pays qui peuvent recevoir de l'aide en reçoivent, à un niveau sans doute proche de la saturation. Dans les pays où il n'y a pas d'aide, cette absence est liée à une situation politique particulière (exemple : la Birmanie), dont les effets peuvent avoir beaucoup plus d'importance que ceux de l'absence de l'aide. De plus, les niveaux d'aide au Sahel semblent relativement stables dans le temps, ce qui réduit la comparabilité entre périodes.

- *Non linéarité.* A supposer que l'on puisse concevoir une relation effective entre volume d'aide et taux de croissance, rien ne milite pour que cette relation soit linéaire, comme le recherchaient par exemple Burnside et Dollar. Les études récentes l'imaginent plutôt à rendement marginal décroissant, ce qui paraît plus vraisemblable. Des effets de seuil sont également possibles, en liaison avec la notion de capacité d'absorption (Cf. Note du Jeudi n°24). Si le volume d'aide est supérieur à cette capacité d'absorption, l'efficacité du dollar marginal peut devenir nulle. En introduisant des éléments qualitatifs, la non linéarité devient encore plus évidente, ce qui complique encore l'approche économétrique.

- *L'agrégation par pays.* Le niveau d'agrégation de l'aide utilisé est celui du *pays*. C'est à l'échelle des pays que se mesurent l'aide et la croissance, et qu'une corrélation est recherchée entre les deux. Ceci paraît insatisfaisant pour deux raisons :

- d'une part, les différences d'ordre de grandeur démographique entre certains pays font que certaines comparaisons n'ont aucun sens ;

- d'autre part rien ne prouve que le *type* d'aide, ou la répartition par type d'aide, soit la même dans chaque pays. Or le type d'aide, paraît une cause de variation possible de l'efficacité au moins aussi importante que le nom du pays où elle est effectuée.

- *Traitement des données.* La qualité scientifique des études empiriques n'est pas à l'abri de contestations. Par exemple, en prenant les mêmes données que Burnside et Dollar, mais en ajoutant, entre autres, des effets fixes par pays, Hansen et Tarp ont remis en question toutes les conclusions de leur travail. Que les chercheurs aboutissent à des résultats opposés à partir des mêmes données doit appeler l'attention sur le fait que les hypothèses de départ ne sont pas toujours explicitées ni justifiées dans la présentation des analyses.

- *Origine et qualité des données.* On recherche des corrélations entre deux grandeurs dont la mesure n'a rien d'évident. Pour ce qui concerne l'aide, des incertitudes existent, surtout à des niveaux peu agrégés. En ce qui concerne la croissance du PIB, les doutes sont encore plus grands, étant donné la faiblesse des appareils statistiques nationaux, notamment pour capter l'activité du ou des secteurs dits informels. Même si l'on peut considérer que les mêmes erreurs structurelles se répètent d'année en année, il est clair que les chiffres de croissance du PIB sont loin de refléter la vie économique des pays du Tiers monde.

De plus, l'APD agrège des choses aussi différentes que les annulations de dette, les concours budgétaires, l'aide alimentaire, les aides humanitaires et d'urgence, les formations, ou les projets de développement, avec ou sans assistance technique. Et parmi les projets de développement, des choses aussi diverses que des infrastructures, du capital productif, du service et du conseil, et ce dans des domaines aussi variés que l'enseignement, la santé, le culturel, le productif industriel et agricole, l'aménagement urbain et rural, l'environnement, etc... L'aide est un flux d'argent, de matière, d'information, de réflexion ; une aide au financement, au processus, à la gouvernance...

D'où une grande diversité des résultats attendus. La question des données renvoie donc autant à des considérations quantitatives, qui entrent dans le cadre de l'approche économétrique, qu'à des considérations beaucoup plus qualitatives.

- Rechercher un lien empirique entre les données macro-économiques que sont les volumes financiers d'aide reçue et le taux de croissance, au delà de toutes les réserves apportées ci-dessus, c'est considérer que l'aide, par elle-même, est un facteur de croissance. Cela s'inscrit dans la vision primitive où la croissance économique se réduit à la capacité d'épargne, et où l'aide n'a pour objet que de combler des gaps financiers. En réalité, «le but de l'aide ne peut être que d'agir sur les capacités et les opportunités des bénéficiaires afin que ces derniers puissent remplir par eux mêmes les objectifs du développement. Les relations entre l'accroissement du capital humain et physique et les objectifs macro-économiques comme la croissance et la diminution de la pauvreté sont complexes et de très long terme. Aucune des mesures actuelles de l'impact macro-économique de l'aide ne peut prétendre rendre compte de cette relation.» (JD Naudet).

3. La sélectivité de l'aide : une notion ambiguë

A l'appui de leur proposition, Burnside et Dollar présentaient une modélisation pour 40 pays pauvres, dont 15 auraient atteint à ce moment-là un «niveau de politique» suffisant pour que l'aide y soit efficace. Selon ce modèle économétrique, en réallouant l'aide reçue par ces 40 pays aux 15 qui pouvaient en faire bon usage (dans la dernière période), le taux de croissance annuel moyen par habitant de l'ensemble des 40 pays serait passé de 1,10 à 1,44%.

Il était de plus entendu que les pays écartés de l'aide seraient incités à améliorer leur «niveau de politique», pour revenir à des niveaux d'aide élevés.

Fort de ces résultats, auxquels une publicité sans précédents a été donnée, le thème de la sélectivité est devenu récurrent dans l'APD. Mis en œuvre progressivement par la plupart des agences depuis environ 5 ans, il a supplanté celui, plus ou moins appliqué jusque là, de besoin (niveau de pauvreté)¹.

Pourtant, les résultats présentés n'avaient rien de convaincant. La faiblesse de l'argumentation, la fragilité des données et des interprétations, les contestations très fortes qui ont suivi, ne permettent pas d'expliquer le succès du concept de sélectivité par ces seuls résultats d'analyse macroéconomique.

Les causes de ce succès sont ailleurs. La notion de sélectivité est avant tout une notion de bon sens. Vouloir la prouver par l'analyse macro économique était un défi au bon sens, et s'est avéré une supercherie de premier plan.

Pourquoi la sélectivité s'est-elle imposée ? Parce qu'elle répondait à de réels besoins, dès le milieu des années 1990, avec le phénomène de «fatigue de l'aide». Il fallait impérativement :

- Sortir de la logique de l'abonnement, qui prévalait en grande partie jusque là, notamment vis à vis de gouvernements notoirement corrompus et incapables.
- Renouveler les idées.
- Renouveler l'image de l'aide.

De ce point de vue, l'introduction du principe de sélectivité était nécessaire, et s'avère un succès. Celui-ci ne doit néanmoins pas éclipser certaines réalités.

1) Sauf, paradoxalement, pour les annulations de dette, puisque des volumes élevés d'annulations, qui ponctionnent de larges parts de l'APD, reflètent des impayés importants, et donc une gouvernance de mauvaise qualité.

Tout d'abord, il existe d'autres notions de bons sens, un peu différentes, qui elles aussi ont été soutenues (avec les mêmes doutes et limites) par des analyses macro-économiques. Hansen et Tarp, par exemple, ont montré que les politiques considérées comme bonnes induisaient la croissance, mais qu'elles ne sont ni suffisantes ni nécessaires pour rendre l'aide efficace. Et Durberry conclut qu'elles améliorent l'efficacité de l'aide, mais ne la conditionnent pas. Il ajoute que ce sont surtout des conditions générales déjà satisfaisantes, et notamment un capital humain élevé, plus que les prétendues «bonnes politiques», qui conditionnent l'efficacité de l'aide.

Autrement dit, l'aide est sans doute moins efficace, dans le sens où elle présente moins de résultats décelables par l'analyse traditionnelle, dans les pays où les conditions sont plus difficiles : faible niveau d'alphabétisation, prévalence du SIDA, ainsi que faible gouvernance... Cela ne veut pas dire qu'elle y soit moins utile.

D'autre part, à contre-courant des idées d'alignement et d'appropriation, la sélectivité peut s'analyser comme une super conditionnalité ex-ante, portant non seulement sur la gouvernance au sens étroit (niveau de corruption...) mais aussi sur l'ensemble des politiques du pays (ouverture économique notamment). Les «saines politiques» se réfèrent à des standards élaborés en dehors du pays. Pour les pays écartés de l'APD, on n'observe pas que ces conditionnalités ex-ante imposées par les bailleurs (on reconnaît en général leur faible pouvoir d'incitation) fonctionnent.

A l'inverse, les ressources de l'aide sont certes limitées, mais les agences ont néanmoins besoin de décaisser les ressources qu'elles possèdent. Elles ont donc besoin de pays dits vertueux, auxquels des labels d'honorabilité sont décernés de façon parfois un peu rapide. L'aide, assimilée à une récompense aux gouvernements, perd alors en partie l'un de ses principaux rôles, qui est son appui au changement interne.

Enfin, à supposer que la sélectivité apporte une efficacité accrue à l'ensemble de l'aide, reste la question de la justice, rappelée opportunément à travers la définition des OMD : les objectifs définis à l'automne 2000 ne doivent pas seulement être atteints à l'échelle mondiale, mais aussi dans chacun des pays. Une sélectivité uniforme de toutes les agences amène une sur-allocation de l'aide à certains pays, déclarés vertueux, et l'existence de pays «orphelins»², dont les populations cumulent un double déficit d'aide et de gouvernance. L'aide rate sa vocation si elle ne tente plus d'aider aussi les pays les plus nécessiteux, même si ceux-ci sont mal gouvernés.

2) De ce point de vue, la sélectivité ne doit pas être confondue avec le principe de complémentarité, où les bailleurs se répartissent les secteurs, voire les pays, en fonction de leurs avantages comparatifs ou de leurs priorités respectives, sans que les pays bénéficiaires voient en principe leur enveloppe globale d'aide modifiée.

4. Conclusion

L'approche macroéconomique a été essentiellement utilisée ces dernières années pour justifier le concept de sélectivité, qui repose en fait sur d'autres analyses et d'autres besoins. L'utilisation de critères de performances dans l'allocation de l'aide est justifiable, mais ne peut reposer sur ce type d'analyse. Elle peut et doit se justifier autrement, et tenir compte des contradictions qu'elle comporte.

L'approche macro économique classique est mise en défaut dans de nombreux pays pauvres, où le tissu économique est peu dense, l'appareil d'État important, les dysfonctionnements institutionnels nombreux, et l'aide considérable par rapport au faible PIB. Elle y est entravée par de nombreuses raisons techniques, et aussi parce que, plus fondamentalement, les décisions sont prises par des acteurs peu nombreux. Leurs comportements individuels ont plus d'importance que les facteurs structurels. Des approches en terme d'analyse des comportements seraient sans doute plus utiles.

Dans les pays où il existe peu d'acteurs, une faible capacité d'absorption et une aide volumineuse et très diverse (donc difficilement agrégable), l'aide ne peut pas être uniquement assimilée à son volume de décaissement, et l'approche macroéconomique est une forme d'analyse insuffisante. Les facteurs qualitatifs prédominent, et il est donc nécessaire d'utiliser des outils décrivant davantage les comportements des acteurs, notamment lorsque ce sont des macro-acteurs.

Efficacité de l'aide (3) : harmonisation, alignement et propriété

A l'occasion du Forum de Paris sur l'Efficacité de l'aide (28 février – 2 mars), organisé conjointement par l'OCDE, la Banque mondiale et les Nations Unies à l'invitation de la France, les Notes du Jeudi continuent à traiter cette semaine de la question de l'efficacité. Après une présentation générale des principaux thèmes concernés (NdJ n° 24) et un regard particulier sur l'approche macroéconomique (NdJ n° 25), ce sont les principales questions du Forum lui-même qui sont ici abordées.

1. L'harmonisation nécessaire¹

Certains pays bénéficiaires de l'aide internationale reçoivent des financements d'un assez grand nombre d'agences d'aide bilatérales et multilatérales, sans compter les grandes et moins grandes ONG, coopérations décentralisées ou autres. Dans des pays très aidés comme le Mozambique ou la Zambie, où l'APD atteint 20 % du PIB officiel, le nombre de bailleurs publics, dans un secteur comme la santé, l'éducation ou l'hydraulique villageoise, peut dépasser la trentaine.

Ces pays sont pauvres et immenses, il y a de la place pour tous ?... Ce n'est pas si simple.

Même si les bailleurs se limitaient à installer des forages dans les villages, il y aurait un besoin de coordination, pour que toutes les zones soient couvertes et éviter 30 puits dans le même quartier du même village. Éviter que des pompes d'origine différente, aux modes d'entretien différents, ne soient fournies, et que les modes de paiement, d'accès à l'eau et de gestion ne soient trop divers et concurrents. S'il existe des règles nationales en la matière, autant que tout le monde les applique, et s'il n'en existe pas (ou si elles sont inadaptées), on peut aider le pays à en établir, en fonction des expériences locales, et en écoutant tous les acteurs concernés.

Les aides internationales ne font pas que des forages villageois. Elles couvrent de nombreux secteurs, et dans chacun d'eux, en plus des actions de terrain, le besoin de « remonter » vers des appuis institutionnels, vers l'appui aux réformes, s'est fait depuis longtemps sentir. Ces appuis, nécessairement sensibles, ne peuvent se faire que dans un esprit de partenariat mutuellement respectueux, tout le monde en convient désormais. Mais un pays peu développé, à l'administration sinistrée, peut-il entretenir un partenariat exigeant et fructueux avec 30 agences internationales ? Trop de partenariats tue le partenariat.

Ces dernières années, le Mozambique aurait reçu, dans le cadre de son APD, plus de 400 missions officielles par an, toutes désireuses d'être reçues en partenaires au niveau national. C'est beaucoup pour l'administration mozambicaine.

Ce type d'exemple n'est pas isolé (nombre et incohérence des conditionnalités, des exigences de rapports, des cadres administratifs, des règles d'approvisionnement...). Les critiques sur la non-coordination et sur l'«indiscipline» de l'aide internationale, déjà anciennes, se multiplient à juste titre.

1) J-D Naudet, dans 30 ans d'aide au Sahel, trouver des problèmes aux solutions, OCDE, 1998, exprimait cet impératif de la manière suivante : «Un bailleur ça va, 30 bailleurs bonjour les dégâts !»

2. Une longue histoire, et un fort élan, pour plus de coordination.

Localement, le besoin de coordination est ressenti depuis longtemps. Le PRMC du Mali (Programme de reconstruction du marché céréalier), mis en place dès 1981 avec la plupart des bailleurs et le gouvernement, a été célèbre, efficace, et a duré près de 20 ans. D'autres initiatives ont existé, sans toujours avoir le même succès, du fait parfois des tentatives de « leadership » de certains bailleurs. L'idée d'une action internationale pour venir à bout de cette pagaille connue de tous a pris de l'ampleur au milieu des années 1990 (avec notamment *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21^e siècle*, CAD/OCDE, mai 1996), et s'est vue confortée par l'élan nouveau donné à l'APD à partir du sommet du Millénaire (septembre 2000) et de la conférence de Monterrey (mars 2002).

Sur l'initiative du CAD et de plusieurs bailleurs, a eu lieu en février 2003 la conférence de Rome, dont la déclaration finale, au nom de 40 agences d'aide et de 28 pays bénéficiaires, constitue un engagement mutuel à améliorer l'efficacité de l'aide, en mettant en œuvre un certain nombre de « bonnes pratiques » pour respecter les priorités des pays bénéficiaires, simplifier et harmoniser les procédures, et mettre davantage l'accent sur les résultats.

Dans la dynamique de la déclaration de Rome, les membres du CAD ont mis en place un « groupe de travail sur l'efficacité de l'aide », chargé de préparer la conférence de bilan (« stock-taking ») de Rome après 2 ans. Un système annuel d'auto déclaration de leurs efforts en matière d'harmonisation a aussi été mis en place. De plus, 14 pays bénéficiaires se sont portés volontaires pour des mises en œuvre pilote de plans d'action, qui viennent de faire l'objet d'un « survey » par le CAD.

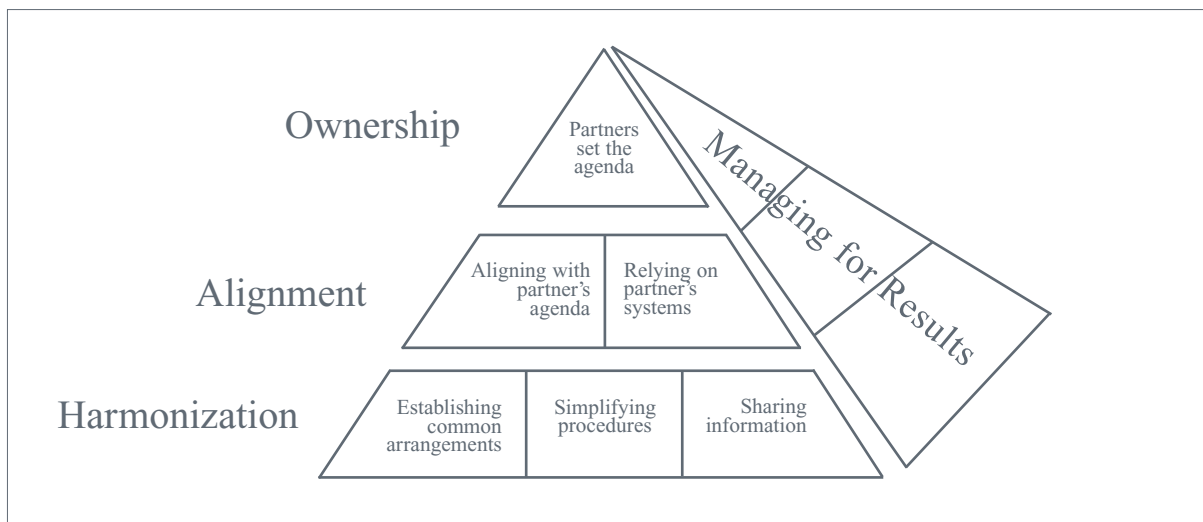
Parallèlement, un séminaire a eu lieu à Marrakech en février 2004 sur le thème de la gestion par les résultats, et différents ateliers régionaux ont été organisés au cours de l'année 2004 sous l'égide notamment des Banques régionales de développement.

A l'échelon européen, la France a soutenu la création par le Conseil en avril 2004 d'un groupe de travail sur l'harmonisation (AHWPH), dont les résultats ont été validés le 23 novembre 2004 par le Conseil « Affaires Générales et Relations Extérieures ». Sous le titre « Renforcer la coordination, l'harmonisation et l'alignement : la contribution de l'UE », il se présente comme une contribution spécifique à la démarche du CAD, dans laquelle les États membres s'engagent à aller « plus vite, plus loin et plus profond », notamment par l'adoption d'un cadre de programmation commun dans les pays bénéficiaires, et par la mise en œuvre du principe de complémentarité entre États membres.

La France participe à ce processus et à ces divers groupes de travail. Elle accueille à Paris du 28 février au 2 mars 2005 le « 2^{ème} Forum de Haut Niveau » sur l'efficacité de l'aide, c'est à dire Rome +2. Ce Forum, qui accueille la plupart des agences d'aides et 60 pays bénéficiaires, doit produire une Déclaration comportant des engagements mutuels mesurables.

Sur le terrain, la France a choisi de participer activement, à titre pilote, aux processus en cours au Mozambique, au Burkina Faso et au Viet Nam, qui font partie des 14 pays choisis par le CAD. Des évaluations de ces 3 expériences viennent d'être réalisées. La France est en générale active dans toutes les initiatives locales d'harmonisation.

Figure 1 : la pyramide de l'harmonisation



3. Les concepts employés

Le foisonnement des initiatives et des travaux a récemment nécessité une certaine «harmonisation des concepts de l'harmonisation». Aujourd'hui, tout le monde se rallie plus ou moins au schéma ci-dessous, présenté par le CAD sous la forme d'une pyramide. Elle permet une description normative (de haut en bas) ou pragmatique (de bas en haut) des approches, selon les sensibilités des bailleurs, d'où sans doute le consensus.

Dans une approche pragmatique et progressive, de bas en haut, on distingue :

L'harmonisation, qui se fait entre bailleurs, n'implique pas nécessairement le gouvernement du pays bénéficiaire. En principe, cette approche est possible quelles que soient les conditions locales. Elle traduit une concertation rapprochée entre intervenants d'un même secteur, la mise en place d'une programmation sectorielle coordonnée, un partage des travaux analytiques, des revues et évaluations communes, des procédures harmonisées pour la passation des marchés et pour l'établissement des rapports d'exécution, ou des conditionnalités communes dans le cas d'aides budgétaires ou programmes. Des formes plus élaborées peuvent être entreprises, telles que la complémentarité entre secteurs ou même entre pays (se répartir les pays entre bailleurs pour en réduire le nombre et atténuer la fragmentation de l'aide), et/ou la coopération déléguée, etc...

L'«**alignement**» va plus loin, en reprenant les mêmes thèmes, non plus définis entre bailleurs mais sous la houlette du gouvernement local. Les bailleurs s'«alignent» sur les procédures locales, ainsi que, surtout, sur les politiques et priorités du gouvernement. Celui-ci doit néanmoins faire la preuve que ses systèmes sont capables de canaliser les flux d'aide, et les bailleurs s'engagent à améliorer ses capacités humaines et institutionnelles en la matière. Une forme achevée de l'alignement est l'aide budgétaire, sectorielle ou globale, où les bailleurs contribuent au financement d'une politique de développement établie par le pays et à laquelle les bailleurs adhèrent. Un autre concept, proche de celui d'alignement,

est celui de la **prédictibilité** de l'aide, notamment pour l'aide budgétaire, car il est important pour bâtir une politique de savoir, non seulement en cours d'année mais aussi plusieurs années à l'avance, ce sur quoi le pays peut compter comme ressources.

L'appropriation (ou plutôt la «propriété», meilleure traduction de «*ownership*», évitant l'éventuelle idée de détournement de l'aide). Le pays «établit l'agenda», s'installe dans le «*driver seat*». L'ensemble des politiques de développement du pays constitue sa stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), qui est établie si nécessaire avec l'assistance des bailleurs mais surtout par le pays lui-même, avec en principe l'ensemble des acteurs de la société. Les bailleurs s'alignent sur ces cadres stratégiques. Dans la pratique, la notion de propriété se réfère surtout, pour les bailleurs, au renforcement des capacités humaines et institutionnelles du pays d'accueil, et, pour le pays bénéficiaire, à l'engagement d'améliorer sa SRP, de la prioriser et de la budgéter de façon réaliste.

Parallèlement, la notion de **gestion par les résultats** s'est progressivement imposée. A l'origine, elle concerne surtout la rénovation de l'aide budgétaire (notamment sectorielle), en glissant des conditionnalités ex-ante à des conditionnalités ex-post. Avec l'établissement de «cadres» normalisés de SRP (dénommés CSRP ou CSLP, pour «lutte» contre la pauvreté), et des procédures de revue à mi-parcours de ces stratégies, le concept s'est considérablement élargi. Il s'accommode de la notion d'aide budgétaire globale, accordée aux pays en fonction directe de leurs résultats généraux (indicateurs de développement), et conduit donc au principe de sélectivité de l'aide : les pays qui en font effectivement le meilleur usage reçoivent plus d'aide que les autres. La gestion par les résultats (ou pour les résultats, en essayant de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats) suppose que des données statistiques fines et fiables soient disponibles, ce qui est rarement le cas. Aussi plusieurs bailleurs participent-ils au programme PARIS 21 de renforcement des capacités statistiques dans les pays partenaires.

4. Les points forts : harmonisation et alignement

Le processus d'harmonisation, au sens large, est manifestement en marche. De nombreux progrès ont été accomplis depuis Rome, à la fois chez les bailleurs de fonds et dans les pays partenaires. Des processus actifs d'harmonisation sont en cours dans une soixantaine de pays du Sud, à la satisfaction de tous.

De fait, personne ne peut se dire opposé au principe d'**harmonisation**, connaissant les difficultés rencontrées par le passé sur le terrain. Les réserves à signaler sont peu nombreuses :

- Les formes les plus abouties de coordination entre bailleurs, telles que la *complémentarité* (surtout inter pays), peuvent décourager les petits bailleurs, et freiner la venue ou la croissance de nouveaux bailleurs (par exemple l'aide japonaise en Afrique), pourtant souhaitée par ailleurs.
- De même, la lutte contre la *fragmentation* de l'aide, avec la mise en place de seuils, peut freiner la densification des relations de coopération, telle que par exemple l'implication souhaitée des collectivités territoriales dans l'APD.
- Enfin, l'objectif de *réduction des coûts de transaction de l'aide*, fortement mis en avant au début du processus, est mis en sourdine maintenant, car il apparaît que la coordination coûte cher, notamment en ressources humaines pour les agences d'aide sur le terrain.

L'**alignement** n'est pas contestable non plus, à condition que le sens de ce mot (aux connotations militaires en français) soit bien précisé.

L'aide n'est pas qu'un transfert financier, c'est aussi, et surtout, un appui à la construction institutionnelle. Une aide qui ne respecte ni les priorités ni les circuits administratifs locaux contribue à affaiblir encore des institutions publiques locales déjà faibles. Lorsque les bailleurs s'harmonisent entre eux, il semble logique de s'aligner sur les règles locales quand elles existent et sont applicables. De même, c'est au pays qu'il revient de fixer ses propres priorités, qu'il agisse sur ses deniers ou avec des ressources offertes par un autre pays. Un alignement réussi est un vrai appui à la stabilisation institutionnelle, par effet d'apprentissage, surtout dans les situations où l'essentiel de l'investissement public est du ressort de l'aide.

Les dangers concernent justement pour la plupart cette notion de construction. On en mentionnera six:

1. L'alignement nécessite une sécurisation élevée des procédures, car elle accroît les risques de corruption, de détournements et d'inefficacité bureaucratique. D'où l'importance des programmes tels que le PEFA, pour renforcer au moins les administrations et les procédures financières.
2. La pièce maîtresse de l'alignement, les CSLP ou autres cadres nationaux équivalents, ont facilement une tendance étatique et centralisatrice. Un «alignement» appliqué ainsi de façon rigoureuse pourrait, en mettant les choses au pire, ramener à des formes de centralisation planificatrice dont l'histoire a montré l'inefficacité et le danger.
3. L'alignement accroît l'affectation de l'aide au seul appareil d'État, au détriment des autres composantes de la société. Le renforcement des moyens de cet appareil d'État peut contribuer à une stratégie d'évitement des réformes de fond, et à faire pencher la balance vers le groupe social lié à cet appareil d'État et vers les options politiques qu'il représente.
4. Même si la Déclaration de Rome affirme la reconnaissance des «diverses modalités de l'aide (projets, approches sectorielles et appuis budgétaire ou à la balance des paiements)», l'alignement sur les PRSP et la focalisation sur les aides budgétaires, risquent de jeter inopportunément l'opprobre sur les approches locales et innovantes, ainsi que sur les secteurs mal couverts par l'aide et nécessitant à l'origine peu de moyens.
5. Le progrès institutionnel permis par l'alignement repose en partie sur les différentes formes d'**assistance technique**, dont le rôle se trouve valorisé. Les légitimes demandes des Etats sur la maîtrise de cet outil, et son possible «pooling» sectoriel entre bailleurs, sont autant de progrès, mais ne doivent pas réduire la dimension du lien humain entre pays du Nord et du Sud que représente ce maillon de la «chaîne de l'aide» entre pays du Nord et du Sud, ni son important rôle de médiation locale entre partenaires, ni enfin ses capacités d'analyse extérieure des situations.
6. Un alignement résolu sur les politiques nationales ne doit pas se faire au détriment des appuis plus larges, à partir de rationalités **régionales** et même **mondiales**. Dans une approche de Biens Publics Régionaux et Mondiaux, des questions telles que l'environnement ou le SIDA nécessitent des approches concertées à une autre échelle que celle du pays.

5. La «propriété» est certainement le point faible de l'ensemble

Le concept d'alignement permet en principe d'éviter que la coordination ne mette le pays bénéficiaire en minorité sur son propre territoire, face à des bailleurs coalisés. Les bailleurs sont censés suivre les politiques du pays d'accueil, synthétisées dans divers documents stratégiques, dont les CSLP. Deux questions restent néanmoins ouvertes : sont-ce réellement les politiques du pays ? Dans l'affirmative, celles de qui au sein du pays ?

A la fin des années 1990, les CSLP sont apparus sous la forme de conditionnalités de la Banque mondiale, pour l'accès aux premiers mécanismes de réduction de la dette multilatérale («Pays pauvres très endettés» ou PPTE). Ils ont souvent été jugés de faible qualité, partiels, et surtout factices, contrôlés par les institutions financières internationales (IFIs), qui, de fait, ne se sont pas privées de les faire *aligner* sur leurs propres recommandations. Est-ce toujours le cas ? Le processus s'est sans doute amélioré, mais les évaluations qui en sont faites restent assez critiques (voir notamment celle du département d'évaluation de la Banque mondiale elle-même en 2004²).

Ce déficit de «propriété» ne peut alors qu'être aggravé par l'uniformisation des bailleurs. Face au risque d'«alignement» sur les seules politiques des IFIs, le besoin de diversité d'éclairages, d'expériences et de propositions se voit renforcé. La pluralité des bailleurs et de leurs approches, au sein de règles du jeu harmonisées, se révèle plus que jamais une chance pour les pays bénéficiaires, tant au niveau local et sectoriel qu'à l'échelle de l'élaboration des stratégies nationales.

Des CSLP appropriés par qui ? Malgré les efforts récents pour que les parlements et d'autres acteurs soient associés à leur élaboration, l'«ownership», quand elle existe, réside essentiellement dans les administrations des finances. Les appuis à la *propriété* se traduisent surtout par de nouveaux moyens accordés par l'aide à ces administrations, accentuant les déséquilibres avec les autres administrations, et surtout avec les autres groupes de la société. Pourtant, un enjeu important en termes de construction institutionnelle est de faire participer les sociétés civiles à la gestion des finances publiques, comme le souligne le CAD³.

La diversification des bénéficiaires de l'aide, au profit des collectivités territoriales, des organisations privées, et du mouvement associatif, sont des impératifs d'une modernisation de l'aide, qui ne sont pas repris par les efforts actuels en matière d'efficacité de l'aide. La faiblesse de la propriété de l'aide, ou sa limitation à un cercle restreint de la société du pays bénéficiaire, constituent sans doute la plus grande faiblesse de l'aide internationale. Elle est un frein à la construction institutionnelle.

2) L'initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté, une évaluation indépendante du soutien de la Banque mondiale, OED/WB, 2004)

3) Renforcer la participation à la gestion des dépenses publiques : recommandations à l'intention des principaux acteurs, J. Heimans, Centre de Développement de l'OCDE, cahier de politique économique n°22, 2002.

6. Conclusions

Pour mettre fin à la pagaille résultant du manque de coordination entre les bailleurs depuis de longues années, l'initiative lancée autour du CAD depuis 1996 se révèle un succès utile et attendu. Comme toute tentative d'amélioration de l'aide, cette initiative se trouve confrontée à résoudre à la fois des questions de logique de moyens et de logique de résultats (cf. note du jeudi n°24). Une apparente cohérence entre les deux s'observe dans la proposition finale, qui repose essentiellement sur les CSLP (résultats) et l'aide budgétaire (moyens). De ce point de vue, CSLP et aide budgétaire se justifient mutuellement.

Néanmoins, ils représentent aussi les deux facettes d'une problématique inhérente à l'aide depuis son origine, qui est celle de la capacité d'absorption. Il a été signalé (NdJ n°24) que les aides budgétaires visent, entre autres, à accroître les capacités de décaissement des bailleurs, mais que ce décaissement est limité, de façon endogène, par la capacité d'absorption du pays. Les CSLP apparaissent donc comme le complément indispensable des aides budgétaires, pour faire sauter ce verrou au décaissement.

Aussi, l'objectif de construction institutionnelle, en principe priorité du CAD, risque-t-il de passer au second plan derrière la logique de moyens (le décaissement). Les risques d'effets pervers évoqués dans cette note seraient alors renforcés.

L'émergence du tandem CSLP / aide budgétaire doit donc faire l'objet d'une approche très responsable. L'objectif de construction institutionnelle devrait conduire à établir une distinction assez nette entre :

- les grands flux d'aide au développement, devant correspondre à des priorités simples des gouvernements et à des méthodes d'intervention adaptées à ces flux, notamment l'aide budgétaire quand les conditions le permettent (éducation et santé pour tous, infrastructures...).
- les interventions ciblées et/ou innovantes, souvent de montant réduit, de nature plus institutionnelle, dirigées vers des acteurs diversifiés (notamment des collectivités, des organisations privées, des associations...) qui jouent un rôle essentiel dans le renouvellement et l'adaptation des outils et concepts de développement.

Le coût de transaction des petites interventions peut paraître élevé, mais se justifie par leur forte rentabilité, par leur rôle de laboratoires du développement, ainsi que par les perspectives de changement d'échelle (*«scaling up»*) qu'elles contiennent. Les aides budgétaires réussies d'aujourd'hui reposent sur les nombreux projets d'hier. Les projets d'aujourd'hui sont les SWAPs et aides budgétaires de demain.

L'efficacité de l'aide (4): l'APD catalyseur d'apprentissages collectifs

Après les présentations des principes généraux (NdJ n°24), de l'approche macro-économique (NdJ n°25) et des concepts harmonisation-alignement-appropriation (NdJ n°26), la question de l'efficacité de l'aide internationale est ici abordée à l'aide d'outils issus de l'économie institutionnelle. La situation de référence est celle des économies sahéliennes, à dominante agricole, mais les outils et les éléments présentés peuvent s'appliquer à un grand nombre de situations.

En matière d'analyse des effets de l'aide internationale, les approches institutionnelles offrent de bons outils, lorsqu'il s'agit de décrire des situations loin des hypothèses du «marché de concurrence pure et parfaite», où les appareils statistiques sont trop fragiles pour que des méthodes modélisées soient utilement envisageables. Les approches les plus séduisantes concernent la question des apprentissages de règles collectives («*social learning*»), concept introduit en économie du développement par Hirschman dès 1958, et fréquemment mentionné par exemple par J. Stiglitz¹.

Les éléments présentés ci-après apportent des réponses à deux questions :

- Quelles sont les situations où l'intervention de l'aide offre le plus grand potentiel de croissance économique sectorielle ?
- Quels sont les « critères » d'efficacité pour accéder à ces gisements de croissance ?

1. Analyse des situations : facteurs limitants et gisements de croissance

Plusieurs analyses internationales² laissent penser que de nombreuses économies africaines, lorsqu'elles ne sont pas affectées par des troubles politiques aigus, présentent un état d'équilibre interne solide, plus ou moins dynamique, mais bloqué à un niveau anormalement bas («*Low Level Equilibrium Trap*» ou LLET) par rapport à ce que laisseraient prévoir les conditions macroéconomiques générales, en comparaison d'autres pays du monde. D'où l'idée de «facteurs limitants» spécifiques, essentiellement institutionnels. Le «développement», c'est alors l'élimination de ces facteurs limitants, en commençant par les plus sévères.

Existe-t-il toujours des facteurs limitants ? *A priori* oui, mais la marge de gain offerte par le traitement du plus contraignant d'entre eux va en diminuant au fur et à mesure de leur résolution. Lorsque plusieurs facteurs paraissent aussi contraignants, ou lorsque le facteur le plus limitant est une donnée macroéconomique ou démographique de base, la notion cesse d'être pertinente, au profit de celle d'équilibre sectoriel. C'est par exemple le cas du marché céréaliier en Afrique de l'Ouest à partir des années 1990, où, depuis les restructurations des années 1980, la production ne se voit limitée que par le niveau de la demande générale.

1) Par exemple K. Hoff et Stiglitz, *Modern economic theory and Development*, Banque mondiale, 2000.

2) Notamment P. Collier et J. W. Gunning, *Explaining African economic performances*, *Journal of Economic Literature*, vol 38, mars 1998.

En revanche, il existe des situations où un facteur particulièrement faible détermine directement (même si d'autres difficultés existent par ailleurs) la plupart des paramètres de production, alors que la demande est loin d'être saturée. C'est par exemple le cas du marché de la viande de certains pays africains, où ce point faible est la santé animale, elle-même conditionnée par l'état du réseau vétérinaire. La difficulté est institutionnelle : le passage effectif d'un système public effondré à une profession privée viable et régulée, ouvrant à un grand nombre d'éleveurs un accès équitable et à moindre coût à des services vétérinaires de qualité. De ce «point de détail» (les vétérinaires ne représentent guère plus de quelques centaines de personnes dans un grand pays d'élevage sahélien) dépend directement la croissance de l'un des principaux secteurs de l'économie nationale. Il y a un vrai blocage institutionnel, non réglé depuis parfois des dizaines d'années, et un vrai gisement de croissance rapide.

Les dysfonctionnements institutionnels sont difficiles à résorber car ils traduisent des règles de comportement collectif socialement acceptées, qui reposent sur des justifications solides. La *justification* est essentielle : c'est la référence commune à ce qui est juste, ce dont on peut se justifier socialement. D'où l'importance des représentations collectives.

Par exemple, tant les vétérinaires publics que privés ont une représentation purement commerciale du métier de vétérinaire, les privés accusant les publics de concurrence déloyale, car subventionnée. Ce qui est vrai. Mais peut-on modifier leur vision générale de la profession ? Ni les notions de service public, ni celles de régulation, de contrôle, ni même de compétence technique et de clientèle, ne se sont répandues. Les publics sabotent la privatisation. Les privés réclament des clientèles captives.

Pour résoudre les blocages, et sortir du LLET, le pays doit adopter certains nouveaux comportements. C'est pourquoi une autorité de coordination doit en principe imposer une règle contraignante pour tous. Mais ces nouveaux comportements seront d'autant plus durables qu'ils reposeront sur l'apprentissage de nouvelles représentations collectives. Et lorsque, comme dans le cas de la profession vétérinaire dans plusieurs pays d'Afrique, l'autorité de coordination est défaillante, le processus d'apprentissage devient la seule voie de sortie du LLET.

Cet apprentissage est d'autant plus difficile que l'analyse des points de blocage se heurte à des comportements qui ont pour but d'éviter les remises en cause désagréables, dérangeant les rapports internes de pouvoir et de domination. L'évitement des problèmes est une stratégie communément répandue.

Aussi l'apprentissage n'est-il pas forcément spontané (sous la pression de la seule nécessité). Et le recours à un «animateur» peut être utile, avec des «lieux de concertation» où les habitudes routines d'évitement sont contournées.

Un tel animateur d'apprentissage peut être l'État, qui dispose en principe d'outils de politiques en ce sens (de même que pour son rôle de coordinateur, et même de simple organisateur du marché). Mais dans la réalité africaine l'État ne joue souvent aucun de ces rôles, reposant lui-même sur une représentation collective autorisant plutôt des comportements de prédation et de maintien du statu quo.

Privilégier le rôle de leader d'apprentissage collectif (État «animateur») peut néanmoins débloquer la situation (ou accélérer un déblocage qui sinon peut être long et incertain), dans la mesure où ce rôle d'animateur peut être délégué à un intermédiaire, à un médiateur, à un catalyseur d'apprentissage. L'appareil d'État est alors inclus comme apprenant dans le processus d'apprentissage. D'où une amélioration possible de ses différents rôles. Et d'où un possible déblocage de certains facteurs limitants et un accès à des gisements de croissance.

2. Les critères d'efficacité des interventions

L'aide internationale possède-t-elle, sous certaines formes, un pouvoir d'incitation au changement de comportement collectif ? Peut-elle constituer cet animateur délégué, ce catalyseur d'apprentissage ? Elle aurait alors à sa portée une source d'efficacité considérable. Une étude menée au début des années 2000 auprès d'interventions de l'aide en Afrique de l'Ouest propose 5 éléments-clés allant dans ce sens³:

Point n°1 : quel est le domaine ciblé ? Ce domaine constitue-t-il un facteur limitant de premier ordre pour le développement économique, et son éventuelle résolution permet-elle de bénéficier de gisements de croissance rapide (ou encore d'éviter une crise catastrophique) ? Si ce n'est pas le cas, il ne faut pas espérer de résultats spectaculaires. Ce fut l'une des raisons de l'échec des grands projets de vulgarisation agricole de la Banque mondiale en Afrique, les PNVA, ciblés en grande partie sur la production de céréales en milieu traditionnel.

Cette question renvoie bien sûr aux capacités de diagnostic local fin, différencié et évolutif, des agences d'aide. D'autant que les véritables facteurs limitants sont à rechercher dans le détail. Ainsi, même s'il est vrai que le secteur de l'élevage offre un vrai gisement de croissance, encore faut-il à l'intérieur de celui-ci identifier les aspects sanitaires, puis la question de la viabilité des vétérinaires privés.

Elle renvoie aussi à la question du champ géographique, et non seulement sectoriel. Une intervention très locale peut avoir dès l'origine une visée plus systémique, dont elle constitue la mise au point ou la validation. Le mécanisme de changement d'échelle («scaling up») doit alors être précisé.

Point n°2 : le domaine ciblé est-il d'ordre institutionnel ? Bien des facteurs limitants sont, au moins en partie, de cette nature. Les interventions (notamment sous forme d'aide budgétaire) qui négligent ou refusent de prendre en compte les aspects de comportements de l'appareil d'État se privent d'un fort potentiel de résultats.

De plus, aspect institutionnel absent ne veut pas dire absence d'effet induit institutionnel, ne serait-ce que par le choix du maître d'ouvrage (explicite ou implicite). Les risques d'effet pervers des financements qui ignorent les questions d'ordre institutionnel sont importants.

Par exemple, certains programmes d'aménagement pastoral, exécutés classiquement par les services publics et négligeant entre autres les délicates questions foncières, ont retardé l'organisation des éleveurs et provoqué des tensions locales graves.

Point n°3 : l'intervention a-t-elle vraiment pour objectif de changer quelque chose, au moins à moyen terme ? Vise-t-elle une redéfinition des rôles des acteurs, une répartition différente des ressources publiques, une modification des équilibres de pouvoir ? Ou bien vise-t-elle à répondre aux souhaits du groupe dominant, à conforter les structures, à améliorer les fonctionnements sans modifier les représentations ?

La durabilité est aussi à prendre en compte : l'intervention vient-elle financer le coût additionnel et temporaire d'un changement, ou vient-elle se substituer à des coûts récurrents à long terme, empêchant ainsi les ajustements de se faire ? Et le changement visé est-il viable à terme sans appui ? Ou, à l'inverse, l'appui est-il réellement assuré à long terme, sans perpétuelle précarité ?

Par exemple, les PNVA africains avaient pour but de relancer l'appareil de vulgarisation, mais en le conservant à l'identique, à un coût largement «insoutenable», et non de créer un nouveau type de relations entre les pouvoirs publics et les producteurs, adapté, entre autres, aux ressources financières du pays.

3) L'APD : incitation au changement ou aide au statu quo ?, H. de Milly, thèse INAPG, juin 2002.

Point n°4 : dans les faits, les moyens mis en œuvre traduisent-ils cette volonté de changement ? Quelle est la place de l'appareil d'État dans le schéma d'intervention ? Qui sont les véritables partenaires du projet ? Est-ce uniquement l'Administration qui prend les décisions d'affectation de ressources, ou les bénéficiaires ont-ils aussi des responsabilités ? A qui vont l'argent et les appuis en nature ?

La question de la «structure projet», quelle que soit sa forme, est ici d'une grande importance. Existe-t-elle ? Est-elle distincte du ou des acteurs pérennes appuyés par l'intervention ? Jouit-elle de suffisamment d'indépendance de la part des acteurs dominants, et notamment de l'État, pour jouer un rôle d'« animateur » auprès de l'ensemble des acteurs, services publics compris ? Est-elle compétente, a-t-elle un regard extérieur aux jeux de pouvoir locaux ? Bénéficie-t-elle le cas échéant d'assistance technique internationale, garante d'une certaine indépendance aux enjeux locaux ? Bénéficie-t-elle de l'attention, de l'appui, voire de la protection, et du relais de l'agence du bailleur ? Peut-elle se retirer sans que ce qu'elle a contribué à mettre en place ne s'arrête ?

Dans la dynamique du processus d'harmonisation de l'aide, l'accent est mis (cf. la déclaration de Paris du 2 mars 2005) sur la réduction du recours aux unités de mise en œuvre de projets, qui, il est vrai, constituent parfois des «administrations parallèles» nuisibles au fonctionnement des institutions et dont l'avenir est souvent problématique. A l'inverse, les structures chargées des interventions visant à des réformes institutionnelles ou à des privatisations, si elles sont incorporées dans les appareils d'État, sans indépendance et sans grand appui «politique» de leur bailleur, ne modifient aucun comportement.

Point n°5 : un apprentissage collectif semble-t-il avoir lieu ? Des «lieux de concertation» existent-ils dans le cadre du projet, sont-ils ouverts aux véritables acteurs concernés, avec un mode de désignation indépendant de l'administration ? Sont-ils un lieu de prise de décisions réelles, sur des sujets importants, incluant des aspects financiers ? Ou au contraire les décisions importantes reviennent-elles in fine à l'appareil d'État ou au bailleur, voire à des «représentants des bénéficiaires» nommés par l'administration ?

Ouvrent-ils par exemple la voie à la négociation de politiques publiques par l'ensemble des acteurs concernés par une filière ? Permettent-ils de faire évoluer les représentations collectives de l'État et de son rôle dans le développement ?

Ces lieux sont-ils pérennes ? Permettent-ils de dépasser les comportements d'évitement des conflits et de maintien du statu quo, créent-ils des règles de prise de décision, porteuses d'un projet d'apprentissage de nouveaux comportements ?

3. L'aide est elle efficace ?

Ces 5 éléments ont été utilisés sous forme de grille d'analyse, appliquée à 23 interventions de la fin des années 1990, toutes liées au secteur rural en Afrique de l'Ouest, et représentant 166 M\$. Seules 7 d'entre elles, totalisant 36 M\$, répondaient positivement (au moins partiellement) aux 5 groupes de questions. Soit environ 20% des montants.

Cet ordre de grandeur de 20% est à la fois faible et élevé. Faible, car il signifie que 80 % de l'aide se présente davantage comme une aide au *statu quo* institutionnel, renforçant les blocages explicatifs du LLET. Mais c'est aussi beaucoup, car :

- les résultats institutionnels obtenus peuvent se traduire par des résultats économiques spectaculaires (un relativement petit projet vétérinaire, entre 1995 et 2001, a été à l'origine, selon une évaluation indépendante, d'une plus value de plusieurs millions d'euros par an pour la seule filière volaille) ;

- Le résultat général de l'aide, à l'échelle du secteur et du pays concernés par l'étude, semblait plutôt positif, ce qui n'avait rien d'évident a priori⁴.

Ces 20 % prouvent que l'aide internationale a bien, à certaines conditions, cette capacité d'animateur délégué, et donc d'aide au changement, que requièrent de nombreuses situations de LLET. Dès lors, l'application des critères exposés ci-dessus offre à l'aide internationale de possibles stratégies d'intervention, voire même de nouvelles justifications de son «efficacité».

Par ailleurs, elle relativise quelque peu l'importance des seuls volumes des interventions de l'APD. En effet, si les résultats économiques d'une intervention sont essentiellement liés à sa capacité à résoudre des blocages institutionnels, il peut ne pas y avoir de lien direct entre volume financier et effets obtenus. Le coût d'un appui au changement n'a pas forcément de lien avec le bénéfice tiré de ce changement. Dans une approche institutionnelle, on ne peut assimiler les résultats aux sommes décaissées, pour autant que les actions disposent de moyens suffisants. Certes, un trop petit volume conduit à une action purement locale, sans effet démonstratif crédible, et avec de forts coûts de transaction. Mais pour une large gamme d'interventions, le volume financier n'est pas déterminant.

Ce qui est en revanche déterminant, c'est l'existence de volumes d'aide suffisants pour permettre un assez grand nombre d'interventions novatrices, parmi lesquelles certaines auront un fort effet et une rentabilité élevée.

4. Le «social learning» est-il soluble dans l'harmonisation ?

Harmonisation, «alignement», «ownership», aides budgétaires... A côté de ces thèmes importants, réaffirmés par le Forum de Paris, l'approche en terme d'apprentissages sociaux peut apparaître interventionniste, et teintée de «micro management».

En effet, elle conduit le bailleur à se montrer prudent par rapport à la «demande» exprimée, à se doter de capacité d'analyse autonome fine, à être attentif aux équilibres de pouvoirs locaux, parfois à prendre parti (pas toujours en faveur du groupe social que constitue l'appareil d'État), et, dans tous les cas, à se soucier de ses responsabilités sur les effets institutionnels de ses interventions. Elle conduit à se montrer exigeant dans le détail des choses, pour que soient construits des «lieux de concertations» utiles aux acteurs impliqués et que leur soit fournie la formation nécessaire («capacity building»).

Pourtant, si l'on s'en tient aux véritables principes à la base de l'approche «HAO» (*harmonisation, alignement, ownership*), cette éventuelle contradiction se dissout d'elle-même, et l'approche en termes d'apprentissages collectifs vient même compléter les principales déficiences qui subsistent avec HAO :

1. Plus encore que dans d'autres domaines, les interventions à but de médiation, d'incitation au changement de comportement collectif, nécessitent une parfaite **coordination** entre bailleurs, ne serait-ce que pour que les règles du jeu ne changent pas d'une intervention à l'autre, ruinant tout espoir d'apprentissage durable.

2. Ce type d'intervention n'est pas synonyme d'une approche purement projet. Si elle ne peut démarrer qu'à travers des interventions de type pilote, elle peut prétendre dès l'origine à des objectifs larges, et se traduire rapidement par des interventions coordonnées (des «SWAPs»), et surtout par la mise en place de fonds, co-gérés par les acteurs locaux, pouvant être alimentés par les bailleurs à travers des mécanismes proches de l'aide budgétaire (fonds d'investissement locaux avec les collectivités décentralisées, fonds d'appuis professionnels à travers les chambres consulaires...).

4) Vu les difficultés à proposer des aides efficaces à l'intérieur même d'un pays développé, régler des difficultés plus grandes, à l'étranger, avec des contraintes administratives considérables, dans des pays à l'économie encore balbutiante, n'est pas gagné d'avance.

3. Ce type d'intervention répond le plus souvent aux orientations politiques au plus haut niveau, telles que reflétées dans les documents tels que les DSLP. Il s'agit donc de prendre au mot les besoins de réforme exprimés à haut niveau, et d'aider le pays à les mettre en application malgré les réticences au quotidien des différents niveaux de l'appareil d'État.

4. Enfin et surtout, il s'agit d'étendre à davantage d'acteurs locaux la notion d'« ownership », trop souvent limitée au seul appareil d'État (cf. Note du Jeudi n°26). Par exemple, lorsque des programmes classiques de renforcement institutionnel mettent, à juste titre, l'accent sur le «capacity building», qui décide en réalité de l'utilisation des fonds, du choix des bénéficiaires, du contenu des formations, des méthodes employées ? En général seulement l'appareil d'État (ou le bailleur), en général à son seul usage, et sans processus de négociation locale des décisions. Derrière ces appuis de l'aide au renforcement des administrations, il y a des enjeux de pouvoir et de construction institutionnelle nationale importants, que l'aide ne devrait plus ignorer.

L'approche en termes de «social learning» contribue à réduire le déficit d'«ownership» de l'aide internationale, et s'analyse comme un soutien aux processus démocratiques dans les pays en développement.

5. Conclusion

L'aide internationale a plus à apporter que de simples ressources financières, aussi importantes soient-elles. Ce plus, c'est l'analyse extérieure, l'appui aux volontés de changement, l'extraterritorialité, l'animation. Elle peut jouer un rôle important en matière de dialogue politique interne et d'arrangements institutionnels, aussi bien au niveau sectoriel qu'en terme de gouvernance générale. Il s'agit là de véritables éléments d'efficacité de l'aide internationale, qui s'éloignent pour de bon de la logique de moyens prédominant dans l'approche «HAO».

Ce «plus» ne peut néanmoins s'exprimer que si les agences d'aide en ont réellement la volonté, et, en particulier, sont prêtes à mettre en place dans leurs agences locales les capacités humaines nécessaires.

Les 5 éléments d'«efficacité» des actions de développement :

1. le domaine ciblé constitue-t-il un **facteur limitant de premier ordre** ?
2. les **aspects institutionnels** sont-ils pris en compte, notamment le rôle de l'Etat ?
3. l'intervention a-t-elle vraiment pour **objectif de changer quelque chose** ?
4. les **moyens mis en œuvre** traduisent-ils cette volonté de changement ?
5. un **apprentissage collectif** est-il possible ?

Le rapport SACHS : analyse de la position française⁽¹⁾

I. Le «Millenium Project»²

Le «Rapport Sachs» intitulé : «Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement³ (OMD)» a été remis au Secrétaire général des Nations Unies le 17 janvier 2005 par l'équipe du «Projet du Millénaire», dirigé par l'économiste américain Jeffrey Sachs, professeur à l'Université de Columbia⁴. Le «Projet du Millénaire» a été lancé, fin 2002, par le Secrétaire général des Nations Unies qui a fait de la réalisation des OMD, dans le cadre de la réforme engagée pour une plus grande efficacité du système des Nations Unies, une des priorités de son mandat.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

Les OMD ont été proclamés lors du Sommet du Millénaire de 2000 par l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement. Le Sommet de Monterrey a confirmé l'importance de ces objectifs et a mis l'accent sur les engagements financiers des pays développés à accroître l'aide au développement en particulier vers les régions les plus défavorisées (Afrique sub-saharienne notamment). Les OMD se décomposent en 8 objectifs assortis de 18 cibles au total. Les six premiers concernent l'amélioration du capital humain (pauvreté, faim, éducation, genre, santé), le 7^{ème} a trait à l'environnement, le 8^{ème} vise la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement.

Ce document de 3 000 pages vise à définir, objectif par objectif, les politiques les plus appropriées pour parvenir à leur réalisation d'ici 2015. M. Sachs a suscité et rassemblé les travaux de recherche de plus de 250 experts du nord et du sud et a développé des approches innovantes pour identifier les moyens d'atteindre ces objectifs. Le coût de ce projet, d'une durée de trois ans, s'élève à 34,4 millions US\$. Il est financé par des contributions volontaires. Le projet bénéficie au sein du PNUD⁵ d'un secrétariat. Le PNUD a, par ailleurs, coordonné au niveau mondial, depuis 2002, une vaste campagne de communication et de sensibilisation sur le thème des OMD. Les recherches ont été menées par plus d'une dizaine de groupes de travail («task forces»), présidés par 2 à 5 coordinateurs et composés chacun de 15 à 20 personnes issues des milieux universitaires, de représentants des secteurs public et privé, d'organisations de la société civile et d'agences des Nations Unies, sélectionnées pour leur expertise technique et leur connaissance du terrain.

1) Note rédigée par le Groupe de coordination et de suivi pour la préparation du Sommet du Millénaire et a été préparée en liaison avec le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (DGTPE) et l'Agence Française de Développement (AFD) et a reçu leur aval.

2) Le «Projet du Millénaire»

3) Les OMD regroupent un ensemble de 8 cibles quantifiées, assorties d'une date de réalisation, qui devraient permettre de résoudre les problèmes de l'extrême pauvreté d'ici 2015 dans toutes leurs dimensions (pauvreté de revenu, sous alimentation, maladie, manque de logements corrects et exclusion sociale) tout en facilitant l'avènement de l'égalité des sexes et de la viabilité environnementale. Ils correspondent aussi à plusieurs droits de l'homme essentiels (droit de chaque personne à la santé, à l'éducation, au logement et à la sécurité) comme le stipule la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration du Millénaire.

4) Le rapport peut être consulté sur le site suivant : www.unmillenniumproject.org

5) Programme des Nations Unies pour le Développement, PNUD

Au plan institutionnel, le «Projet du Millénaire» comprend deux organes de conseil. D'une part, un groupe d'experts composé de hauts fonctionnaires des agences onusiennes qui a pour rôle de s'assurer que l'équipe du projet a accès à toutes les informations concernant les moyens, l'expertise et l'expérience des Nations Unies et, d'autre part, un panel de conseil international qui rassemble des experts reconnus dans le monde et apporte un conseil indépendant au projet.

Le rapport de synthèse, et ses dix recommandations opérationnelles, vont alimenter l'ensemble des débats sur le développement dans la perspective du Sommet sur le suivi de la déclaration du Millénaire de septembre 2005. Plus particulièrement, ce document nourrit celui du Secrétaire général des Nations Unies qui paraîtra au début du mois de mars, sur la préparation du Sommet. Au-delà du rapport lui-même, les OMD resteront à l'agenda des prochaines réunions multilatérales (HLM du CAD/OCDE⁶ en mars, comité du développement en avril, réunion sur le financement du développement et session de l'ECOSOC⁷ en juin etc...).

ECOSOC

Le Conseil économique et social est l'organe de coordination des activités économiques et sociales de l'ONU et de ses organismes et institutions spécialisées. Il comprend 54 membres élus pour 3 ans par l'Assemblée générale selon une clé de répartition géographique (14 sièges aux États Africains, 11 aux États Asiatiques, 6 aux États d'Europe orientale, 10 aux États d'Amérique latine et des Caraïbes et 13 aux États d'Europe occidentale et autres États).

Les principales fonctions du Conseil :

- examen des questions économiques et sociales internationales qui revêtent un caractère mondial ou interdisciplinaire et élaboration de recommandations sur ces questions,
- formulation de recommandations sur des questions internationales dans les domaines économique, social, culturel, éducatif et de santé publique,
- s'assurer du respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,
- convocation de conférences internationales sur les questions qui relèvent de sa compétence et préparation des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée générale,
- coordination des activités des institutions spécialisées en ayant avec elles des consultations et en leur faisant des recommandations ainsi qu'à l'Assemblée générale et aux États Membres de l'Organisation,
- consultation des ONG.

Dans ce contexte, il était essentiel que la France apporte une réponse formelle au rapport Sachs. Cette réponse, finalisée le 11 février 2005 par le Groupe de coordination et de suivi pour la préparation du Sommet du Millénaire, présidé par M. Denis Bauchard, a été transmise au Secrétaire général des Nations Unies par une lettre co-signée par le Ministre des Affaires Étrangères et le Ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie. Cette réponse française a été produite en liaison avec l'ensemble des services concernés du ministère des Affaires Étrangères, du ministère des Finances et de l'Agence Française de Développement. Elle constitue un document de référence qui définit en termes généraux la position de la France sur les grands problèmes du développement.

II.L'analyse française du rapport Sachs

Le rapport Sachs constitue une somme considérable d'informations et d'analyses sur les questions du développement et marque une étape importante dans la préparation du prochain Sommet des Chefs

6) HLM : «High Level Meeting», Réunion à Haut Niveau (ministériel) du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)

7) Conseil Economique et Social de l'ONU

d'État et de gouvernement. La France soutient largement ce document, fruit d'un travail détaillé et riche d'enseignements. Certaines de ses analyses et propositions peuvent cependant être discutées, notamment sur la dette. Certains autres points mériteraient d'être mentionnés ou précisés, en particulier les taxes internationales

1. La France partage pour l'essentiel les préoccupations du rapport

Elle partage, en particulier, ses analyses sur :

- la vision volontariste du développement.

Le rapport relève, à juste titre, les progrès insuffisants et très inégaux enregistrés depuis 1990 dans la réalisation des OMD et fait référence à l'approche partenariale de Monterrey qui vise, pour les pays riches, à augmenter de façon importante leur contribution (jusqu'à 0,54 % du RNB consacré à l'atteinte des OMD, montant qui ne se substitue pas à l'objectif plus large de 0,7 % du RNB d'APD⁸) et, pour les pays en développement, à mettre en place de véritables stratégies de développement et à consacrer plus de ressources aux OMD. De son côté, la France s'est engagée à porter son effort d'APD à 0,5 % du RNB en 2007 et à 0,7 % en 2012. En effet, elle estime que ni la croissance économique, ni la bonne gouvernance ne sont suffisants pour sortir certains pays des trappes de pauvreté dans lesquelles ils sont enfermés. Seul un apport de ressources supplémentaires autorisera l'atteinte des OMD d'ici 2015.

- La nécessité d'améliorer la qualité de l'aide bilatérale et multilatérale

Il s'agit d'un objectif essentiel pour assurer la pertinence de l'aide. Les efforts en faveur d'une harmonisation et d'une meilleure coordination avec les institutions multilatérales de développement et la Commission européenne doivent être soutenus. A cet égard, la France a accueilli en mars 2005 le deuxième Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide (FHN II) co-organisé avec le CAD de l'OCDE et la Banque mondiale. De façon parallèle, l'effort en faveur de la bonne gouvernance que doivent poursuivre les pays récipiendaires constitue un objectif prioritaire. La France salue l'intérêt porté à la gouvernance des pays pauvres alors que cette question était largement passée sous silence dans la version intérimaire du rapport.

- La priorité donnée à l'Afrique

La France soutient l'intérêt prioritaire qui doit être apporté à l'Afrique située à «l'épicentre de la crise», où de nombreux pays, en particulier en Afrique sub-saharienne, restent encore très éloignés des OMD.

- La stratégie proposée

La décomposition du rapport en un bilan d'étape, un ensemble de mesures immédiates et des politiques de plus long terme, offre une stratégie claire et précise qui représente un travail remarquable par sa vision, sa rigueur, et sa cohérence.

- L'analyse de la pauvreté

Le rapport propose une définition de la pauvreté dans ses diverses dimensions : pauvreté monétaire, liée aux conditions d'existence avec un accent particulier sur l'habitat, et pauvreté en terme de capital humain qui sous-tendent les actions de l'aide française. Il développe une analyse qui, de surcroît, rend bien compte des liens unissant croissance et lutte contre la pauvreté. La réduction de la pauvreté est un vecteur de croissance, et les politiques de croissance doivent être accompagnées de mesures renforçant

8) Aide Publique au Développement

les capacités des plus pauvres à accéder aux actifs (capital humain, crédit, terre...), et tendant à réduire les inégalités pour être plus efficaces contre la pauvreté.

2. Quelques sujets mériteraient d’être approfondis

Les sources de financement

La France rappelle son engagement en faveur des mécanismes innovants de financement du développement. En particulier, elle souhaite qu’une attention plus précise soit portée aux propositions de taxations internationales, présentées dans les rapports Landau et quadripartite, à l’instar du soutien apporté à l’IFF⁹. Les taxations internationales répondent en effet à la nécessité d’apporter des ressources stables et prévisibles afin de financer les besoins récurrents des pays en développement, nécessité soulignée à plusieurs reprises dans le rapport. Elles seraient particulièrement utiles pour accompagner le développement des pays les plus vulnérables, auxquels l’aide internationale continuera à être nécessaire au-delà de 2015. A ce titre, la complémentarité entre l’IFF et de telles sources additionnelles aurait d’autant plus mérité d’être soulignée qu’elle a permis de surmonter les réticences initiales exprimées par certains pays vis-à-vis des propositions du Chancelier de l’échiquier britannique. Si l’IFF présente l’avantage de pouvoir fonctionner sur une base limitée de soutiens internationaux, il ne faudrait pas lui sacrifier des approches plus ambitieuses en termes de coopération internationale, pour lesquelles d’ailleurs un soutien universel n’est pas requis (Cf. le mécanisme financier de prise en charge des conséquences des pollutions maritimes : FIPOL¹⁰).

L’IFF (International Finance Facility)

Il s’agit d’un nouveau mode de contribution financière internationale pour le développement. Proposée par le Royaume Uni et soutenu par la France, l’IFF permet d’anticiper dans le temps l’augmentation future de l’aide grâce à l’émission d’emprunts obligataires sur les marchés internationaux gagés sur des contributions futures et irrévocables de la part des pays membres. Ce mécanisme produit une ressource stable dont les déboursements sont déconnectés dans le temps des contributions budgétaires des donateurs. Il offre une souplesse certaine et peut, le cas échéant être mis en œuvre sur une base régionale ou limitée à certains pays. Mais comme tout emprunt, l’IFF renvoie la charge sur les générations futures sans pour autant garantir le rendement de l’investissement considéré. Après 2015, les remboursements de l’IFF absorberont une partie des dépenses budgétaires d’APD.

La dette

Les développements consacrés à la dette ne correspondent pas à nos analyses, car ils surestiment l’impact résiduel de la dette après PPTE¹¹ au détriment d’une analyse centrée sur les flux nets de financement. La proposition d’annulation totale des créances multilatérales ne doit pas porter préjudice à l’obtention de ressources additionnelles pour les pays pauvres et ne doit pas se traduire par un affaiblissement des institutions financières internationales et la remise en cause de leurs capacités d’intervention dans ces pays. En outre, il convient d’éviter qu’elle se traduise par des inégalités dans le traitement des pays concernés, en favorisant les pays les plus endettés sans considération de la performance des politiques conduites et des besoins. Le rapport (p. 42 du résumé) reconnaît d’ailleurs, à juste titre, que l’aide doit être dirigée là où son impact en termes de développement est le plus élevé. Il paraît donc essentiel, d’une part, d’accroître les ressources, notamment, par l’instauration de taxes internationales et par l’IFF et, d’autre part, de réfléchir à la possibilité d’annulations jusqu’à 100% pour les PPTE à l’issue d’une analyse au cas par cas des difficultés financières de chaque bénéficiaire, afin que la dette ne puisse pas être un obstacle

9) International Financing Facility

10) Fonds international d’indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

11) Pays Pauvres Très Endettés

pour le développement. Il est en outre important de ne pas spécialiser à l'avenir les instruments financiers par catégorie de pays : les pays africains ne doivent pas se voir interdire le recours à l'emprunt lorsque cela est possible (dans le cadre des seuils de soutenabilité internationalement reconnus). Un endettement bien maîtrisé procure un effet de levier que les dons seuls ne peuvent pas avoir. Enfin, il est important de préserver la culture du crédit dans ces pays.

Initiative PPTE

L'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE ou en anglais HIPC) a été lancée au sommet du G7 à Lyon en 1996 et renforcée lors du sommet de Cologne en 1999. Cette initiative visait à apporter un soutien au-delà des traitements traditionnels de la dette consentis par les créanciers du Club de Paris en annulant pour l'ensemble des créanciers, y compris multilatéraux, la part de leur endettement considérée comme non soutenable sur la base de ratios du service de la dette actualisé rapporté aux exportations ou aux recettes budgétaires. L'initiative PPTE s'articule autour de deux étapes qui sont franchies sur la base d'une évaluation par les institutions de Bretton Woods du respect d'un programme conclu avec le Fonds Monétaire International et de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP, ou DSRP en anglais PRSP). La première étape marquée par le franchissement du point de décision et la réalisation d'un CSLP intérimaire ouvre droit à un allègement intérimaire du service de la dette. La seconde étape, pendant laquelle est élaborée et mise en œuvre un CSLP complet, en général trois ans après, est marquée par le point d'achèvement, moment à partir duquel le pays bénéficie d'une réduction du stock de sa dette. Trente sept pays sont éligibles à l'initiative PPTE et bénéficient/ont d'un allègement de leur dette pour un montant de 54 milliards de \$ en valeur actuelle nette, dont 7,6 milliards de \$ pour la France. Au-delà de cet effort multilatéral, la France, comme la majorité des autres créanciers bilatéraux, accorde un allègement supplémentaire de la dette au point d'achèvement en annulant la totalité des créances publiques d'aide au développement ainsi que le solde des créances commerciales garanties pré-date butoir. Cet allègement supplémentaire, d'un coût de 4,7 milliards de \$ en valeur actuelle nette est mise en œuvre, pour ce qui concerne les créances d'APD, sous forme de Contrats de Désendettement Développement (C2D).

Les «quick wins»

Ces mesures d'impact rapide permettent dans un délai bref d'améliorer rapidement les conditions de vie de millions de personnes et de mettre les pays en développement sur la voie de la réalisation des OMD. L'idée qui sous-tend ces mesures est simple et visible, elle est de nature à susciter du soutien notamment dans les opinions publiques peu réceptives aux questions de développement. Elles méritent à ce titre d'être explorées, mais doivent s'accompagner de la mise en place de politiques publiques idoines favorisant l'accès aux ressources en termes de revenus, de capacités, d'autonomie et de sécurité pour pouvoir atteindre les populations les plus pauvres.

Gouvernance et allocation préférentielle de l'aide aux pays performants

La France considère intéressante la proposition visant à accorder une aide supplémentaire massive à une douzaine de pays ayant fait la preuve de leur capacité d'absorption, sous réserve de la détermination de critères objectifs sur lesquels seraient choisis ces pays et de ne pas négliger les pays où le partenariat pour le développement est difficile à établir. Dans le rapport, la question de la capacité des pays à absorber un accroissement significatif de l'aide semble réduite à un problème de gouvernance faisant abstraction de toute autre problématique y compris structurelle. Cette question

renvoie à celle relative au risque d'une approche trop globale qui ne permettrait pas de mesurer des progressions mais fixerait des objectifs trop uniformes. La question de la déclinaison d'objectifs et de stratégies par pays devrait être au cœur d'une dynamique de changement.

3. Certains sujets devraient, par ailleurs, avoir toute leur place dans ce débat

Au plan général :

- Le rapport ne se réfère pas aux notions d'inégalité et d'exclusion. Pour combattre efficacement la pauvreté, il faut s'attaquer aux inégalités qui la génèrent. Cette exigence traverse l'ensemble des politiques productives,
- La gouvernance ne peut pas être réduite à la simple lutte contre la corruption et au bon fonctionnement d'un État de droit. Il s'agit aussi de contribuer à un partage des pouvoirs qui permette à tous les acteurs de la société de participer à la définition des politiques publiques,
- L'aide doit être mise en œuvre de façon efficace, permettant la transformation des ressources financières mises à la disposition des États en investissements productifs, en renforcement des capacités, en amélioration des conditions de vie pour le plus grand nombre,
- L'importance du rôle des collectivités locales dans la réalisation des OMD au même titre que les États, la société civile et le secteur privé, mérite d'être également soulignée. En particulier, la priorité accordée à l'accès aux services de base confère aux collectivités locales un rôle éminent dans la réalisation des OMD. Plus spécifiquement, la réalisation des OMD doit aussi être envisagée avec une implication du secteur privé. Le rapport ne met pas suffisamment en avant le rôle que peut jouer l'initiative privée,
- La notion d'accès aux services essentiels doit être étendue à l'ensemble des services de base, sans se limiter au seul système de soins et faire l'objet d'un cadre incitatif international.
- Le rapport accorde une importance centrale aux Nations Unies au détriment des Institutions Financières Internationales, notamment en soutenant la généralisation des dons dans le développement mais aussi en faisant des Représentants Résidents des Nations Unies les responsables du pilotage de la poursuite des OMD dans les pays. Cette répartition des tâches ne semble guère opérationnelle au regard de l'action respective des Institutions Financières Internationales et des agences des Nations Unies sur le terrain aujourd'hui. De même, les DSRP¹² sont jugés trop peu ambitieux et le rapport suggère qu'ils soient profondément révisés afin de mieux prendre en compte les OMD. L'idée de documents stratégiques d'atteinte des OMD est pertinente, mais elle ne doit pas conduire à la remise en cause des PRSP actuels qui structurent déjà efficacement l'action en faveur du développement dans les pays pauvres.

Cadre Stratégique de lutte contre la Pauvreté (CSLP)

Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (encore appelés DSRP et en anglais PRSP) sont des documents préparés par les gouvernements des pays en développement (notamment par ceux qui bénéficient de l'initiative PPTE pour lesquels leur préparation et leur mise en œuvre effective constituent des étapes dans l'initiative) avec la participation de la société civile et en concertation avec les bailleurs de fonds. Ces documents partent d'une analyse de la situation en matière de pauvreté sur le terrain. Ils doivent ensuite décrire les stratégies que le pays entend mettre en œuvre au macro-économique, social et des réformes structurelles pour assurer une croissance forte en même temps qu'une diminution de la pauvreté. Ces stratégies doivent être accompagnées d'objectifs précis et de la définition des moyens qui

12) Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté

seront mis en œuvre pour atteindre les objectifs. Un cadrage macro-économique et financier doit être réalisé pour assurer la faisabilité financière des stratégies. Enfin, les CSLP prévoient un dispositif de suivi évaluation qui doit permettre au pays ainsi qu'au bailleur de vérifier l'efficacité des mesures mises en œuvre. De façon globale, l'élaboration des CSLP, qui ont vocation à être remis à jour régulièrement est caractérisée par une approche :

- dirigée par les pays eux-mêmes avec la participation de la société civile,
 - focalisée sur les résultats (sur la diminution de la pauvreté),
 - globale, qui embrasse les divers aspects de la pauvreté,
 - partenariale, impliquant les partenaires au développement (bailleurs de fonds et société civile),
 - de long terme, orientée sur la réduction de la pauvreté.
- Le rapport ne prévoit pas le recours aux prêts comme source de financement de l'aide aux pays très pauvres. Sans nier l'intérêt des dons, les prêts conservent à nos yeux leur pertinence en matière d'aide publique au développement. Par définition, un prêt concessionnel permet de bénéficier d'un effet de levier, et donc d'apporter à ressources données un volume d'aide supérieur. Les prêts reposent sur un contrat engageant la responsabilité des bénéficiaires qui peuvent ainsi mieux s'approprier les ressources mises à leur disposition. Cantonner des pays pauvres au financement par dons les condamnerait durablement à dépendre de la charité internationale. De plus, la nécessité pour les États bénéficiaires de générer des ressources en devises pour respecter leurs engagements vis-à-vis de leurs créanciers ne doit pas être exclusivement perçue comme une contrainte. Ces ressources sont aussi indispensables aux pays pour s'insérer dans le commerce international, condition indispensable de leur développement, pour accéder aux marchés de capitaux et, en définitive, pour connaître une croissance économique qui seule les sortira de la pauvreté. Ce modèle de financement a fait ses preuves. L'essor économique de l'Inde ou de la Chine démontre chaque année que les crédits des banques multilatérales de développement, loin de les avoir plongés dans un cycle d'endettement insoutenable, ont catalysé leur développement.
- Les Biens Publics Mondiaux (BPM) sont au cœur du débat international sur le développement et sur la poursuite des OMD. La France estime qu'il faut relier la notion de BPM aux OMD. Une première étape en ce sens a été franchie lors de la présentation par la France d'un projet pilote associant une taxe sur le transport au financement de la lutte contre le Sida. Par ailleurs, la publication, en juin 2005, du rapport final de la «task force» fournira une argumentation technique supplémentaire pour mettre en évidence la complémentarité entre OMD et BPM.

Bien Publics Mondiaux (BPM)

La notion de bien public est un concept de l'économie classique.

La mondialisation de l'économie amène à transposer cette notion au niveau de la communauté internationale et pas seulement de l'État national. Le groupe de travail international sur les biens publics a retenu la définition suivante :

les biens publics internationaux, mondiaux et régionaux visent à résoudre des problèmes qui :

- sont jugés importants par la Communauté internationale,
- ne peuvent être correctement résolus par les pays agissant isolément,
- doivent être abordés collectivement sur une base multilatérale par les pays développés et en développement.

Six biens publics mondiaux sont considérés comme essentiels par le groupe de travail :

(1) paix et sécurité, (2) commerce international, (3) stabilité financière internationale, (4) gestion durable des ressources naturelles, (5) prévention et contrôle des maladies transmissibles, (7) connaissance et recherche.

• plan plus sectoriel :

Dans le domaine de l'environnement, le rapport préconise des changements structurels :

- correction des déficiences du marché (prise en compte des externalités environnementales)
- renforcement de l'accès et de l'usage de l'expertise scientifique (mobilisation de la recherche, coopération avec les scientifiques du Sud et diffusion des expertises)
- renforcement des institutions et de la gouvernance,

En complément de ces mesures, la France plaide pour une amélioration de la cohérence de la politique de protection de l'environnement à l'échelle mondiale. La transformation du PNUE¹³ en ONUUE¹⁴ permettrait, notamment, d'aider au renforcement des capacités institutionnelles des PED¹⁵ en améliorant la cohérence des financements et en facilitant leur mobilisation pour les projets environnementaux.

Le rapport aborde le thème de la libéralisation des marchés, notamment agricoles. Mais il faut rappeler qu'une libéralisation excessive peut entraîner, pour les populations, des conséquences négatives. Toute politique de libéralisation doit être accompagnée pour produire ses pleins effets. Cette libéralisation multilatérale aurait, par ailleurs, des effets contrastés suivant les régions. L'Afrique subsaharienne ne bénéficierait ainsi que de gains très minimes et certains pays ou groupes de pays africains seraient même pénalisés car ils ne bénéficieraient plus de l'accès préférentiel aux marchés alors que leur dépendance aux revenus douaniers est importante. Ainsi, l'idée de traitement différencié devrait être davantage affirmée pour tenir compte des niveaux de développement entre les pays du Sud. L'Union européenne met déjà en œuvre ces principes pour l'accès à son marché à travers l'initiative «Tout sauf les armes» pour les PMA¹⁶.

La lutte contre la malnutrition fait l'objet d'une approche partielle, car si l'augmentation de la productivité des petits producteurs et la nutrition sont mentionnées, d'autres aspects devraient être abordés : les besoins de formation et le renforcement des compétences de base des acteurs, la nécessité d'assurer des débouchés aux produits agricoles, celle de développer et d'organiser les marchés et de soutenir les filières. En matière de facteurs de production, l'importance de l'accès au crédit, du conseil de gestion, des systèmes de gestion du risque récolte et des prix devraient être mentionnés. Enfin, une place plus importante devrait être faite aux actions concernant les groupes vulnérables.

Cette analyse servira de base, sous réserve des ajustements qui apparaîtront nécessaires, aux positions des délégations françaises dans les différentes enceintes qui auront à connaître de ces sujets./.

13) Programme des Nations Unies pour l'Environnement

14) Organisation des Nations Unies pour l'Environnement

15) Pays en développement

16) Pays moyennement avancé