

Vers une véritable po

En quelques années, les débats sur l'aide publique internationale au développement ont complètement changé. Alors que les années 90 avaient été marquées par une chute des budgets d'aide, les grands pays industrialisés annoncent désormais des efforts conséquents en la matière pour financer les Objectifs du millénaire, un programme de développement social de grande envergure en faveur des pays pauvres. Ils rivalisent de propositions pour trouver des moyens innovants de les financer et négocient des annulations de dettes à tour de bras. Est-ce le signe d'une véritable politique de solidarité à destination des pays pauvres ? Pour en parler, entretiens croisés avec Jean-Michel Severino et Bernard Pinaud.

« Une arrivée massive d'aide pose de lourds problèmes à certains pays »



Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) et professeur associé au Cerd (université d'Auvergne)

● **Un consensus international a émergé sur la nécessité d'un effort substantiel sur les budgets d'aide publique au développement. On parle généralement de 50 milliards de dollars, équivalent environ aux trois quarts de l'aide actuelle. Ce montant vous paraît-il adéquat ?**

Jean-Michel Severino : J'ai envie de dire : 50 milliards, pourquoi pas ? Il y a en fait une gamme d'estimations extrêmement variée, qui va de la nécessité d'une aide publique au développement de 100 à 200 milliards, voire 300 milliards de dollars. Le chiffre de 50 milliards est le résultat d'approximations techniques sur les montants nécessaires et d'un discours politique de compromis entre ceux qui souhaitent en donner plus et ceux qui souhaitent en donner moins. C'est un chiffre politiquement mobilisateur, qui permet de souligner qu'il faut beaucoup plus d'argent pour atteindre les Objectifs du millénaire que le niveau d'aide actuel.

L'effort d'aide ainsi réclamé repose sur l'idée qu'un accroissement massif des financements en direction des populations les plus pauvres des pays du Sud peut entraîner un progrès social source de croissance économique. Qu'en pensez-vous ?

Le Fonds monétaire international (FMI) a publié récemment un article (1) montrant que l'on ne peut pas prouver l'effet positif de l'aide sur la croissance. Pourquoi ? Parce qu'en dehors d'un effet de court terme key-

nésien, quand des capitaux arrivent massivement dans un pays, cela crée de l'inflation et une appréciation du taux de change qui provoquent des pertes de compétitivité. Une partie de l'aspect positif est ainsi compensée par un impact macroéconomique négatif.

Un autre argument, non développé dans cet article mais qui appartient depuis longtemps à la littérature sur l'efficacité de l'aide, explique qu'un afflux massif de financements extérieurs tend à décourager l'effort fiscal interne. Les ressources budgétaires nettes supplémentaires sont donc moindres que l'apport brut d'aide publique au développement.

Enfin, se pose la question des capacités d'absorption, celle des agences d'aide comme celle des pays. Côté bailleurs de fonds, la capacité à déboursar l'argent pour mettre en œuvre les projets est déjà assez lente et, côté pays pauvres, garantir une utilisation pertinente et rapide d'un afflux massif d'aide n'a rien d'évident. Surtout si ces flux vont vers la santé ou l'éducation, qui sont des systèmes publics avec des administrations qu'il faut gérer, du personnel qu'il faut embaucher, etc. Une arrivée massive d'aide pose donc de lourds problèmes – de gestion macroéconomique, d'impact sur le système fiscal et de capacité d'absorption – que la plupart des pays ne réussissent pas à gérer. Si les budgets de solidarité internationale sont amenés à augmenter, il est temps de réfléchir à d'autres utilisations de l'aide que ces politiques traditionnelles.

Les gouvernements débattent aujourd'hui de deux grandes sources de financement possible de cet accroissement de l'aide. Une proposition britannique de grands emprunts inter-

Politique de solidarité ?



nationaux, l'International Financial Facility (IFF), et une proposition d'inspiration française de taxe mondiale. Pensez-vous que l'une soit plus appropriée que l'autre ?

Il me semble que la taxation internationale est un moyen plus simple et plus direct pour obtenir les volumes de financements nécessaires. Il peut être mis en œuvre sans que tous les pays riches soient d'accord. La France et le Chili se sont ainsi engagés, en septembre, à créer cette taxe dès 2006. Chaque pays peut faire de même sur son territoire national, ce qui permettrait de regrouper une masse financière importante, l'ébauche d'une imposition mondiale, réalisée sur une base décentralisée, progressive et pragmatique. Par exemple, la taxe sur les billets d'avion dont on parle en ce moment pourrait rapporter, dans le cas français, environ 400 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable (2).

Une part essentielle de cet argent serait affectée à des fonds multilaté-

raux puisque son usage principal, annoncé par le président de la République, serait de financer la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Si une dizaine de pays suivent le même chemin, même s'ils n'ont pas le même niveau de richesse que la France, on pourrait se retrouver avec 3 ou 4 milliards d'euros de disponible, sans grand bouleversement. Bien entendu, et c'est une remarque qui vaut pour n'importe quel type de financement, il faut que cet argent supplémentaire soit additionnel, c'est-à-dire que les gouvernements ne baissent pas leurs efforts budgétaires à due concurrence des nouvelles sommes collectées.

Que pensez-vous de la succession des annonces d'annulations de dettes des pays les plus pauvres, qualifiées à chaque fois d'« historiques » par les pays du Nord, mais qui doivent se répéter année après année ?

Cet effort était nécessaire et il se fait progressivement. Certes, à chaque

fois, les gouvernements trouvent un enrobage politique pour se féliciter du pas supplémentaire accompli, mais il faut d'abord se réjouir que ces pas supplémentaires se fassent et que, progressivement, on arrive à une érosion significative de la dette des pays pauvres. Cela dit, mon inquiétude est plutôt que l'on aille trop loin en ce domaine, au point de considérer l'endettement comme un mal. Annuler les dettes qui sont un obstacle au développement est une politique nécessaire et positive, mais qui peut finir par se révéler contre-productive.

Pourquoi ? Tout simplement parce que, pour un certain nombre de pays, l'accès à des prêts internationaux est une condition de leur croissance économique ; et c'est le cas pour des pays pauvres dont les politiques connaissent un certain succès. Ceux qui demeurent très fragiles ont besoin de financements publics concessionnels – c'est-à-dire à faible taux d'intérêt et longue durée de remboursement –, mais, rapidement, un endettement plus conséquent est nécessaire. Il n'y a pas un mal qui serait l'endettement et un bien qui serait l'absence de dette. Or, on risque d'arriver dans la communauté internationale à une forme de sacralisation du non-endettement. Ce qui se produit déjà dans les faits : une fois qu'un pays riche a annulé ses créances, il ne reprête plus. De ce fait, pour certains pays parmi les moins pauvres des pays pauvres, le bilan des annulations est loin d'être toujours positif. L'exemple caricatural est celui du Cameroun : ce pays a vu ses financements extérieurs nets diminuer depuis que sa dette est réduite !

Autant j'estime de bonne politique le mouvement de désendettement, autant celui-ci ne peut être totalement ●●●

(1) « Aid and Growth : What does the Cross-Country Evidence Really Show ? » par Raghuram Rajan et Arvind Subramanian, *IMF Working Paper* WP/05/127, juin 2005, disponible sur www.imf.org Dans la même veine, on pourra lire l'étude de William Easterly « Rethinking the 50s : the Big Push, Poverty Traps and Takeoffs in Economic Development », Center for Global Development, *Working Paper* n° 65, août 2005, disponible sur www.cgdev.org
(2) Pour une estimation au niveau européen voir : http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/sec_2005_1067.pdf

●●● positif qu'à deux conditions : s'il est additionnel, or il ne l'est pas ; et si les effets pervers qu'il crée sont gérés, or ils ne le sont pas. Cela doit amener à avoir une perception prudente du sujet.

La politique d'aide n'est que l'une des politiques publiques du Nord vis-à-vis du Sud. On a quelquefois l'impression qu'elle ne fait que colmater les brèches ouvertes par les politiques commerciales, de droit de la propriété intellectuelle, etc.

Malheureusement, elle ne peut même pas les colmater ! En matière de relations Nord-Sud, les grands accords commerciaux — sur le climat, etc. — sont les principaux facteurs structurants. Cela ne veut pas dire pour autant que la politique d'aide n'est pas importante. L'humilité qui consiste à reconnaître la place qui est la sienne doit d'ailleurs forcer les acteurs de l'aide à réfléchir aux moyens de s'insérer dans ce paysage, d'en comprendre les enjeux pour mieux y exercer leur influence et permettre l'amélioration de ce cadre de gouvernance globale. Les acteurs de l'aide considèrent trop souvent leurs politiques comme un tout.

● **Consensus de Washington :** ensemble de politiques visant à la libéralisation interne et externe des économies et donnant la priorité à la recherche des excédents des soldes budgétaires et de balance courante.

Sur le contenu de ces politiques Nord-Sud, un récent rapport de la Banque mondiale (3) critique la croyance dans « la magie du marché ».

La Banque mondiale a toujours été une institution très diverse. Les options du consensus de Washington (●) n'ont jamais recueilli l'unanimité du personnel, ni même des chercheurs. L'atténuation de la prégnance libérale extrême participe d'un recentrage qui va dans le bon sens, même s'il est encore trop tôt pour dire comment tout cela va évoluer. Le nouveau président de l'institution, Paul Wolfowitz, n'a pas encore dévoilé ses intentions. Il nous faut attendre de voir où il conduit la Banque pour savoir si ces évolutions participent d'une recherche de conscience fugace ou si elles marquent un changement plus tectonique. ■

Propos recueillis par Christian Chavagneux

Ce texte est la version courte d'un long entretien à lire dans notre revue *L'Économie politique* n° 28, octobre 2005.

(3) « Economic Growth in the 1990s. Learning from a decade of reform », par Roberto Zaghera (dir.), disponible sur www.worldbank.org

« Les pays pauvres ne pourront situation sans une injection ma-



Bernard Pinaud, délégué général du Centre de recherche et d'information pour le développement (Crid)

● **La nécessité d'accroître les budgets d'aide publique au développement fait aujourd'hui consensus. Le montant généralement évoqué de 50 milliards de dollars vous paraît-il adéquat ?**

Bernard Pinaud : Ce montant est sous-évalué. Si l'on prend par exemple le rapport Camdessus sur les objectifs fixés par la communauté internationale sur l'eau — réduire de moitié d'ici à 2015 la part de la population qui n'a pas accès de manière durable à l'eau potable —, il indique un besoin de financement de 100 milliards de dollars. Si l'on faisait l'addition des besoins, objectif par objectif, on atteindrait des sommes plus importantes que les 50 milliards d'aide annuelle supplémentaire qui résulte d'un compromis entre les bailleurs de fonds. Il est insuffisant et il n'est même pas sûr qu'il soit atteint.

L'effort d'aide ainsi réclamé repose sur l'idée qu'un accroissement massif des financements en direction des populations les plus pauvres des pays du Sud peut entraîner un progrès social source de croissance économique. Qu'en pensez-vous ?

Cette logique me paraît juste. Les pays les plus pauvres seront incapables de sortir de leur situation sans une injection massive de capitaux destinée à financer les infrastructures écono-

miques, l'accès aux médicaments, l'appui aux systèmes éducatifs, etc. Même si le développement n'est pas lié qu'à l'aide, on ne peut espérer une réelle sortie de la pauvreté sans un apport substantiel de financements par les pays du Nord.

Les pays du Sud ne risquent-ils pas d'avoir des difficultés à utiliser une aide massive ?

Le problème des capacités d'absorption des pays du Sud est un mythe. C'est un argument que les bailleurs de fonds sortent à tout bout de champ, y compris pour les organisations non gouvernementales (ONG), alors qu'il y a plein de bons projets qui pourraient être réalisés et qui ne le sont pas par manque de financements. Le problème est peut-être plus du côté de la lourdeur des politiques de coopération au Nord. Un afflux plus important d'aide nécessite des mécanismes plus souples et plus rapides de gestion de l'aide, ainsi que des ressources plus stables et prévisibles. Les travaux du Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) ont montré la corrélation entre la volatilité de l'aide et les difficultés d'absorption des pays du Sud.

Les pays du Sud subissent par ailleurs une charge administrative exorbitante pour répondre aux exigences de leurs multiples financeurs. Selon le dernier rapport du Pnud, le Sénégal a accueilli plus de 50 missions de la Banque mondiale en 2002, soit une par semaine, et la Zambie en a accueilli 120, en provenance de pays donateurs, sans parler de celles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Une semaine pour la solidarité internationale



● **A l'occasion de la 8^e édition de la Semaine de la solidarité internationale, qui se tiendra du 12 au 20 novembre 2005, Alternatives Économiques publie un tiré à part sur ce thème. Il sera**

distribué, lors des 2 500 animations qui auront lieu dans 500 villes de France autour des thèmes du commerce équitable, du tourisme solidaire, du respect des droits humains, du volontariat international...

Cet événement est coordonné par le Centre de recherche et d'information pour le développement (Crid).

Pour en savoir plus :
tél. : 01 44 72 07 71, courriel : hanna.allouch@lasemaine.org
site : www.lasemaine.org

sortir de leur sive de capitaux »

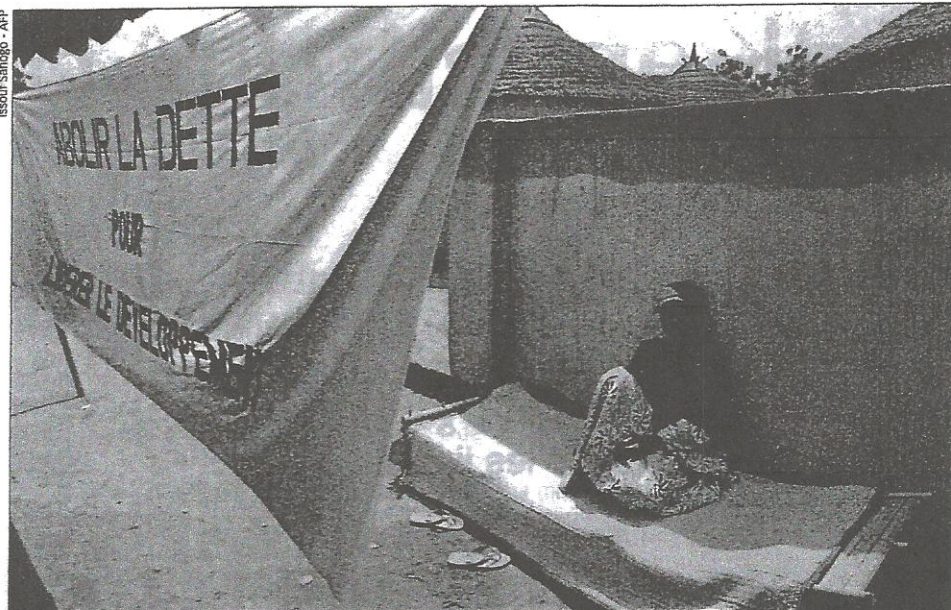
nal (FMI). On est dans l'absurde. Les pays du Nord doivent accepter de venir moins souvent et laisser plus d'autonomie aux gouvernements du Sud. Ce sont eux qui devraient être prioritairement en charge de la coordination de l'aide et non le FMI et la Banque mondiale, dont le rôle « d'harmonisation de l'aide » revient à imposer leurs plans de libéralisation, qui créent plus de pauvreté qu'ils n'en résolvent.

Entre la proposition britannique de grands emprunts internationaux et celle de taxe mondiale, laquelle vous paraît la plus appropriée pour financer l'effort d'aide promis ?

La première chose que doivent faire les pays du Nord, c'est augmenter leurs budgets d'aide au développement. Ils ont pris l'engagement il y a trente-cinq ans de porter leur effort au niveau de 0,7 % de leur produit intérieur brut (PIB), et ils doivent le tenir avant de parler de nouveaux mécanismes originaux de financement. Une fois cela fait, il leur faut assurer une stabilité de leurs financements en direction du Sud. De ce point de vue, le projet de taxe mondiale me paraît plus approprié. Nous sommes dans un espace d'échanges commerciaux et financiers planétaires, il est donc normal que la solidarité s'exerce au niveau planétaire. L'Union européenne a d'abord été construite comme un marché commun, mais on a su aussi aider la Grèce, l'Espagne et le Portugal à se développer par un effort de redistribution. La même logique doit prévaloir au niveau mondial.

Les efforts actuels d'annulation de la dette vous paraissent-ils suffisants ?

Clairement, non. Ils sont dérisoires par rapport aux besoins. Si la dette est un frein au développement des pays les plus pauvres, il faut l'annuler en intégralité. L'annulation de la quasi-totalité de la dette multilatérale de 18 pays décidée récemment est une bonne chose, mais il y a 60 pays qui devraient en bénéficier. Et comme il a été décidé que l'annulation allait s'opérer sur quarante ans, cela représente un allègement annuel de 1,5 milliard de dollars par an, un montant très faible par rapport



Manifestation près de Bamako (Mali). La réduction de la dette ne doit pas amputer les budgets d'aide accordés aux pays les plus pauvres.

aux besoins des plus pauvres. De plus, un pays comme la France réduit ses budgets d'aide en proportion des annulations de dettes qu'elle consent. Elle s'était pourtant engagée à additionner aide et réduction de dette.

La politique d'aide n'est que l'une des politiques publiques du Nord vis-à-vis du Sud. On a quelquefois l'impression qu'elle ne fait que colmater les brèches ouvertes par les politiques commerciales, de droit de la propriété intellectuelle, etc.

C'est tout à fait exact. Il y a une incohérence entre les choix des politiques de coopération et ceux des politiques commerciales. Pousser les pays les moins avancés à ouvrir leurs marchés conduit à détruire leur paysannerie. D'un côté, on envoie de l'aide au Sénégal et au Cameroun, de l'autre, on leur déverse des ailes et des croupions de poulet à des prix défiant toute concurrence, qui tuent les filières locales et mettent les gens dans la pauvreté. Les pays pauvres doivent pouvoir protéger leurs marchés. Nous nous sommes développés grâce au protectionnisme, pourquoi empêcher les pays du Sud d'en faire autant ?

Sur le contenu de ces politiques Nord-Sud, un récent rapport de la Banque mondiale critique fortement la croyance dans « la magie du marché ». Est-ce le début d'un renouvellement idéologique ?

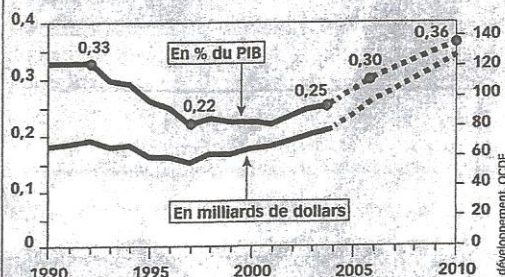
La critique du libéralisme augmente sans conteste au sein de ces institutions.

Les faits l'ont imposée : lors de la crise asiatique de 1997, les bons élèves du FMI sont ceux qui ont le plus souffert. Et que dire du chaos en Argentine, un pays aux politiques louées par le Fonds monétaire. Mais, pour l'instant, cela ne change rien à leurs pratiques. L'Union européenne porte une responsabilité en la matière : elle a une vision plus équilibrée des principes de l'aide que celle de la libéralisation généralisée, mais elle ne fait rien pour influencer le FMI et la Banque mondiale. De plus, il faudrait que les pays du Sud, les premiers concernés, aient davantage de pouvoir au sein de la Banque mondiale. De ce fait, les changements se produisent pour l'instant uniquement dans les livres...

Propos recueillis par Ch. Ch.

Si les riches tiennent leurs promesses...

Aide publique au développement, en % du PIB et en milliards de dollars



De nombreux pays se sont engagés à accroître leur budget d'aide au développement au cours des prochaines années. S'ils tiennent leurs promesses, l'aide internationale passera d'un peu moins de 80 milliards de dollars en 2004 à 130 milliards en 2010. Soit 0,36 % de la richesse du Nord. C'est mieux que ces dernières années, mais en retrait par rapport au plus de 0,50 % des années 60.

Sources : Comité d'aide au développement, OCDE