




4

Pourquoi apporter de l'aide ? Les pays les plus riches ont longtemps eu de nombreuses raisons de travailler avec les pays en développement, qu'il s'agisse de les soulager ou d'exercer leur influence. Ces dernières années, d'autres facteurs ont gagné en importance, en particulier le désir de renforcer la sécurité mondiale.



Objectifs et motivations du développement : une nouvelle donne

En guise de préambule...

En 1949, le président américain Harry S. Truman entamait son second mandat. Cela faisait moins de quatre ans qu'il avait succédé à Franklin D. Roosevelt, décédé alors qu'il était en poste, et le monde auquel il faisait face était déjà très différent. Si la Seconde Guerre mondiale était terminée, nombre des pays belligérants, surtout en Europe, peinaient encore à s'en remettre. Les bases de la guerre froide étaient déjà jetées, et les divisions ne feraient que s'accroître dans les années suivantes.

C'est dans ce contexte que, le 20 janvier, Truman prononça son discours d'investiture. Sans grande surprise, il portait en grande partie sur les questions internationales. Sur les quatre points qu'il comportait, les trois premiers reprenaient pour l'essentiel des politiques passées, mais le quatrième lançait un nouveau défi : « Nous devons nous engager dans un programme audacieux et utiliser notre avance scientifique et notre savoir-faire industriel pour favoriser l'amélioration des conditions de vie et la croissance économique dans les régions sous-développées. » Pour justifier son engagement à la coopération pour le développement, il ajoutait : « Plus de la moitié de la population de la planète vit dans des conditions voisines de la misère. [...] Leur pauvreté constitue un handicap et une menace, tant pour eux que pour les régions les plus prospères. »

Soixante ans plus tard, début 2009, un autre président américain abordait la question du développement. Après avoir annoncé l'envoi de 17 000 soldats supplémentaires en Afghanistan, Barack Obama déclarait à un journaliste que la politique de défense n'est qu'une composante de sa stratégie de stabilisation de cette région en proie aux troubles : « Je suis profondément convaincu qu'il est impossible de résoudre le problème de l'Afghanistan, des talibans, de la montée de l'extrémisme en recourant uniquement aux moyens militaires. [...] Nous devons également recourir à la diplomatie. Nous devons également recourir au développement. »

▶ À six décennies de distance, les ressemblances sont frappantes entre le « point IV » du discours de Truman et les « 3 D » (défense, diplomatie et développement) de la politique étrangère d'Obama. Tous deux établissent un lien explicite entre le développement et la sécurité : si le développement est en soi un objectif souhaitable, il est également essentiel à la sécurité de la communauté

internationale. Cependant, la coopération pour le développement ne se justifie pas seulement pour des questions de sécurité, elle a également d'autres motivations : philanthropie, impératif moral, liens historiques et culturels entre les pays, relations commerciales, notamment. De même, de la volonté de jeter les fondations de la croissance économique à l'amélioration des conditions de vie, les objectifs de la coopération pour le développement sont divers et ont changé avec le temps. Dans ce chapitre, nous verrons comment elle a évolué depuis les années 60, et ce que cela révèle des motivations et des objectifs des pays donateurs.

Brève histoire de la coopération pour le développement

On fait souvent remonter le début de ce qu'on pourrait appeler l'ère de l'aide au discours d'investiture de Truman. Selon Roger Riddell, le spécialiste britannique de l'aide, il s'agit du « premier discours prononcé par un dirigeant national qui a souligné pourquoi les gouvernements devaient offrir une aide aux pays pauvres, et comment ils devaient le faire ». Mais, comme le précise Riddell, il serait erroné de croire que l'aide a débuté le 20 janvier 1949. En fait, l'idée est bien plus ancienne. En 1812, déjà, le Congrès américain autorisait le président à acheter des biens d'une valeur de 50 000 dollars destinés au Venezuela, où venait d'avoir lieu un tremblement de terre. Au fil des années, d'autres pays offrirent également une aide d'urgence ainsi qu'une aide au développement à plus long terme, même si c'était principalement leurs possessions d'outre-mer qui en bénéficiaient. En 1929, le Royaume-Uni adopta une loi sur le développement des colonies qui encourageait les prêts et les dons visant à y construire des infrastructures. Les hommes politiques britanniques n'hésitaient pas à affirmer que de tels efforts servaient les intérêts du pays. Dans les années 40, un ministre déclara que « d'une façon ou d'une autre, coûte que coûte, le développement de toutes les formes de production primaire dans l'espace colonial [...] est [...] une question de vie ou de mort pour l'économie du pays ». Le pays en question était le sien, le Royaume-Uni.

En 1949, quatre ans après la catastrophe qu'avait été la Seconde Guerre mondiale, Truman prononçait son discours dans un monde empreint d'un certain optimisme et aspirant à un nouvel

ordre international. Il est d'ailleurs significatif que beaucoup d'institutions de gouvernance mondiale que nous connaissons aujourd'hui – Nations Unies, Banque mondiale, Fonds monétaire international – soient nées dans la deuxième moitié des années 40, tout comme des textes à vocation humanitaire tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme.

À l'heure où Truman prononçait son discours, le potentiel de l'aide et des investissements destinés au développement se traduisait de façon très concrète en Europe. Le plan Marshall – le programme de reconstruction dirigé par les États-Unis – aidait des pays dévastés par la guerre à se relever. Entre avril 1948 et juin 1951, l'Europe de l'Ouest reçut ainsi des États-Unis une aide d'environ 13 milliards, l'équivalent d'environ 108 milliards en dollars de 2006.

Pendant sa mise en œuvre, le plan Marshall fut la plupart du temps chaudement accueilli. Winston Churchill, premier ministre du Royaume-Uni pendant la guerre, le qualifia d'« acte le moins sordide de l'histoire », tandis que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères Ernest Bevin le considérait comme un geste d'une « générosité [...] inimaginable ». Il y eut cependant certaines réticences. Évoquant la façon dont l'aide est parfois perçue dans les pays bénéficiaires, l'historien Gérard Bossuat note que « beaucoup d'Européens qui n'étaient pas anti-américains acceptaient mal la profonde dépendance de l'Europe vis-à-vis des États-Unis ».

« Aujourd'hui, on parle du plan Marshall pour mettre en garde l'opinion publique contre des situations catastrophiques imminentes et inhabituelles exigeant d'agir sans délai. »

Gérard Bossuat, *The Marshall Plan: History and Legacy*

Aujourd'hui encore, plus de 60 ans après la fin du plan Marshall, il est souvent évoqué lorsqu'on en appelle à une intervention de grande ampleur lors d'une crise sociale ou économique. Et, à certains égards du moins, son influence continue de se faire sentir dans le domaine de l'aide au développement. Tout d'abord, il a constitué – et constitue toujours – un exemple de l'impact que peut avoir une aide à grande échelle. « Si l'aide a marché en Europe, et si elle lui a apporté ce dont elle avait besoin, pourquoi n'en

serait-il pas de même ailleurs ? » écrit l'économiste Dambisa Moyo pourtant critique à propos de l'aide.

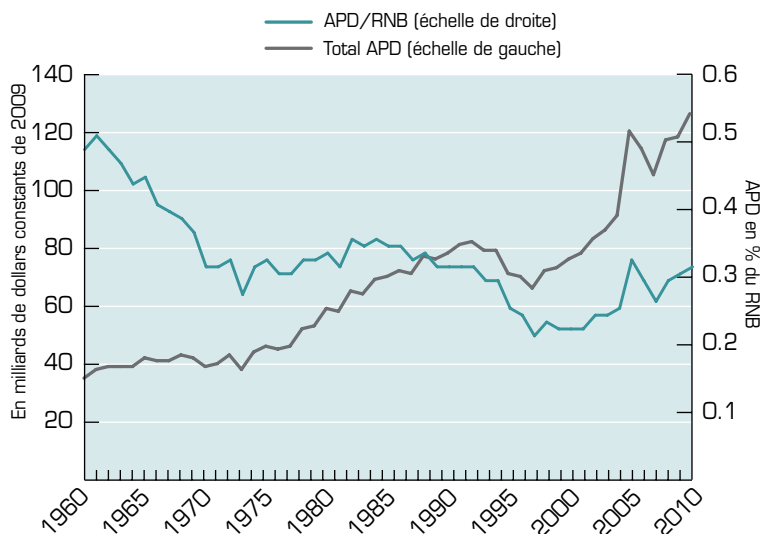
Ensuite, l'organe qui avait géré le plan Marshall, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), est devenu au début des années 60 l'Organisation de coopération et de développement économiques, un regroupement de pays développés qui, comme son nom le laisse entendre, était également profondément concerné par les besoins des pays en développement. Très tôt, deux organes entièrement consacrés aux questions de développement ont vu le jour sous les auspices de l'OCDE, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et le Centre de développement de l'OCDE, tous deux encore actifs aujourd'hui (voir chapitre 1).

Les bouleversements politiques qui ont marqué les années 50 et 60 en Afrique et dans certaines parties de l'Asie ont abouti à la disparition de ce qui restait des empires coloniaux européens. Entre le milieu des années 50 et le milieu des années 60, plus de 30 pays ont accédé à l'indépendance en Afrique, ainsi qu'une poignée d'autres en Asie du Sud-Est. Ces nouveaux pays, surtout en Afrique, ont été confrontés à des défis considérables. Certains résultaient du découpage auquel s'étaient livrés les puissances coloniales, ne reposaient pas sur un État-nation traditionnel et n'avaient de pays que le nom. Beaucoup, en particulier en Afrique, avaient également un handicap géographique : l'absence de littoral. Et si certains étaient riches de ressources naturelles comme le pétrole ou les diamants, ils allaient se rendre compte que cette bénédiction pouvait aussi être un fléau. Enfin, un grand nombre n'avaient que très peu d'infrastructures telles que des routes et des ponts, et une très faible capacité à produire de l'énergie ou à distribuer de l'eau traitée.

Cœuvrer à ce que ces nouveaux États et les autres pays en développement se dotent de fondations solides était un impératif moral. Des calculs politiques entraient également en ligne de compte, qui n'allaient que s'accroître dans les décennies suivantes : dans le cadre de la guerre froide, les deux blocs rivaux cherchaient à se faire des alliés ou à conserver ceux qu'ils avaient. Et, comme nous l'avons vu, le plan Marshall constituait un exemple récent et probant de la capacité de l'aide à remettre sur pied des pays dévastés.

Cinquante ans...

APD en termes absolus et en pourcentage du RNB depuis 1960



Dans l'ensemble, l'APD a augmenté en termes réels depuis les années 60, malgré quelques fléchissements, comme au milieu des années 90 lorsque les pays donateurs ont connu une période de consolidation budgétaire après une récession. En 2010, l'APD atteignait 128.7 milliards de dollars, un sommet jamais atteint – en termes réels. En revanche, la trajectoire de l'APD en pourcentage du RNB (qui mesure la richesse nationale des donateurs) est moins nette. Elle a diminué tout au long des années 60, augmenté ou reculé tout au long des années 70 et 80, pour diminuer à nouveau pendant une grande partie des années 90, avant de repartir à la hausse au début des années 2000.

Source : Coopération pour le développement 2011.

StatLink  : <http://dx.doi.org/10.1787/888932659749>

Quelle devrait être l'importance de l'aide ? Dès 1958, le Conseil œcuménique des Églises proposait que les pays donateurs consacrent 1 % de leur richesse aux pays en développement, mais sans préciser ce qui devait provenir des gouvernements et des donateurs privés. Craignant que les dons privés connaissent des variations importantes, les pays en développement souhaitaient qu'une cible concrète soit établie pour l'aide officielle et proposèrent le chiffre de 0.75 % du revenu national brut, ou RNB (voir chapitre 2). À la fin des années 60, l'idée fut reprise par la Commission Pearson, la première commission internationale consacrée au développement, mais à un niveau légèrement inférieur – 0.7 % du RNB –, qui devint en 1970 l'objectif convenu par la plupart, mais pas la totalité, des grands donateurs. Depuis lors, cependant, seul un petit nombre de pays développés ont réussi à atteindre cette cible, et seulement pendant de très brèves périodes.

Le ciel s'assombrit : les années 70 et 80

Les années 50 et 60 ont été décrites comme la « belle époque » de l'aide au développement, mais l'enthousiasme et l'optimisme initiaux ont commencé à retomber à l'orée des années 70. Cette tendance allait s'aggraver, avec des hauts et des bas, pendant les deux décennies suivantes, en particulier concernant l'Afrique. « L'héritage colonial s'est étiolé, comme on pouvait s'y attendre, et il a fallu du temps pour que les systèmes authentiquement locaux se mettent en place, souligne Richard Manning, ancien président du CAD. Les années 70 et 80 ont été désastreuses. La situation n'a fait qu'empirer au lieu de s'améliorer... Les pays étaient déstabilisés sur le plan économique. » Les années 70 ont également été sombres dans les pays développés, le choc pétrolier de 1973 tirant le rideau sur les trois décennies de croissance qui avaient suivi la Seconde Guerre mondiale dans bon nombre de pays de l'OCDE.

Dans ce contexte de turbulence et de contraction de l'activité économique, les priorités ont commencé à changer. Tout au long des années 60, l'aide avait principalement visé le développement des infrastructures, ce qui, pensait-on, devait stimuler une croissance économique générale. Mais, dans les années 70, on en est venu à remettre en question l'idée que la croissance économique résoudrait à elle seule tous les problèmes. Dès lors, l'aide a de plus en plus eu pour but de satisfaire « les besoins essentiels de

l'être humain ». Cette approche reposait sur la croyance qu'à elle seule la croissance économique ne pourrait garantir l'accès à une alimentation suffisante et équilibrée et à l'éducation ; et qu'au contraire la satisfaction de ces besoins était un préalable à la croissance économique future.

L'impact des chocs pétroliers a continué de se faire sentir dans les années 80. Tout au long des années 70, à mesure que les prix du pétrole augmentaient, les principaux pays producteurs ont vu leurs recettes croître substantiellement. Une grande partie de cet argent est allée à des banques occidentales qui l'ont ensuite prêtée à des pays en développement, en particulier en Amérique latine. Au début des années 80, les pays emprunteurs ayant des difficultés à faire face aux remboursements, le prix réel de ces emprunts a commencé à se faire sentir. En 1982, le Mexique a fini par admettre qu'il était dans l'impossibilité de rembourser les prêts contractés et d'honorer ses engagements, déclenchant une crise qui allait se répandre dans tout le continent. À compter des années 80, les pays africains ont également été de plus en plus confrontés à des problèmes d'endettement.

La crise de la dette a entraîné un autre revirement majeur. De plus en plus, les donneurs ont insisté pour que les pays en développement apportent des changements substantiels à leur gestion économique. Deux idées-forces se sont imposées : la **stabilisation**, c'est-à-dire que les pays en développement doivent « stabiliser » leur économie, par exemple en réduisant leurs déséquilibres budgétaires ; et l'**ajustement structurel**, autrement dit mener à bien des réformes structurelles fondamentales comme la libéralisation des échanges. L'aide s'accompagnait de toujours plus de « conditions » et de conseils touchant les politiques – aujourd'hui souvent critiqués. L'économiste Jeffrey Sachs a résumé ainsi la position des donneurs : « Les pays riches disaient aux pays pauvres : "C'est de votre faute si vous êtes pauvres. Soyez comme nous (ou tels que nous nous imaginons – tournés vers l'économie de marché, l'esprit d'entreprise, et financièrement responsables), et vous aussi, vous pourrez jouir des richesses d'un développement économique tiré par le secteur privé". »

S'il est vrai que de nombreux pays en développement ont très mal géré leur économie dans les années 80 (Sachs parle de « *profound economic mismanagement* »), on considère généralement aujourd'hui que les solutions prescrites par les

pays occidentaux pour surmonter ces problèmes sont allées beaucoup trop loin. Elles sont assurément allées bien au-delà de ce qui aurait été nécessaire pour rendre l'aide *en soi* plus efficace. Comme l'explique Roger Riddell, elles avaient pratiquement pour but d'imposer une philosophie économique aux pays en développement : « Conformément à l'orthodoxie néo-libérale, les bénéficiaires étaient "encouragés" à ouvrir leurs marchés, à privatiser leurs biens publics, à adopter un régime commercial davantage tourné vers les exportations, moins protecteur – la contrepartie pour recevoir une aide –, et à réduire les dépenses publiques directes, y compris pour des services clés tels que la santé et l'éducation. »

Autre tendance importante des années 80, les médias ont accordé une attention grandissante, quoique sporadique, à l'Afrique, associée à une visibilité toujours croissante des ONG. Ce phénomène n'était pas entièrement nouveau : la famine qui sévissait au Biafra en 1969 faisait déjà la une des journaux du monde entier, des manifestations de charité étaient organisées pour collecter des fonds, et des ONG importantes comme Médecins sans frontières ont été créées dans les années 70. Le processus s'est cependant sensiblement accéléré dans les années 80, en partie alimenté par des événements très médiatisés comme le concert Live Aid organisé en 1985 pour collecter des fonds pour lutter contre la famine en Éthiopie. Cela s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui, les ONG étant de plus en plus visibles en matière de développement. D'un côté, cette évolution a favorisé la collecte de fonds et l'émergence d'idées nouvelles, mais, de l'autre, elle a considérablement aggravé la complexité et les lourdeurs administratives de la communauté du développement.

Après la chute du mur de Berlin : les années 90 et 2000

L'effondrement du bloc soviétique au tournant de la décennie a eu d'importantes conséquences pour la communauté du développement. Certaines des raisons géopolitiques fondant la coopération pour le développement – le désir de garder les pays en développement d'un côté ou de l'autre de la frontière Est-Ouest – ont été balayées. Cela explique en partie que l'APD nette réelle ait reculé de près d'un tiers au cours de cette décennie, alors qu'elle avait augmenté en termes réels pendant l'essentiel des années 80.

En Amérique latine et en Asie, une grande partie de ce recul a été plus que compensée par l'augmentation de l'investissement privé, ce qui n'a pas toujours été le cas en Afrique. La chute du mur de Berlin a aussi eu pour conséquence d'attirer l'attention sur la nécessité d'aider les pays d'Europe centrale et orientale qui faisaient face à une mutation politique et économique agitée. Les besoins de ces régions étaient bien réels : dans l'ancienne Union soviétique, par exemple, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté est passé d'un peu plus de 2 millions en 1987-88 à près de 58 millions en 1993-95. Ce nouveau défi a également eu pour effet de faire passer les régions en développement « traditionnelles » comme l'Afrique et l'Amérique latine au second rang des priorités internationales.

« L'aide [...] avait en effet accusé une forte baisse après la fin de la guerre froide et de la rivalité des superpuissances dans les pays du tiers monde. En 1997, et au cours de trois des quatre années suivantes, elle a atteint un niveau historiquement bas, 0.22 % du revenu national combiné des donateurs. »

Coopération pour le Développement : Rapport 2003

Les années 90 ont également vu apparaître une nouvelle réflexion sur le développement, et mis de nouveau l'accent sur la nécessité de placer les personnes au cœur des enjeux, comme en atteste, en 1990, la création par le PNUD du *Rapport sur le développement humain* et de l'Indice du développement humain (IDH), tous deux influents et fondés sur le principe que « les personnes sont la vraie richesse d'une nation ». De façon significative, la Banque mondiale publiait cette même année son *Rapport sur le développement dans le monde* sous le titre explicite *La pauvreté*. Tout en notant les progrès accomplis dans une bonne partie du monde en développement depuis les années 60, le rapport faisait justement observer : « Que, dans ces conditions, plus de 1 milliard d'êtres humains connaissent encore la pauvreté dans le monde est donc d'autant plus affligeant – et d'autant plus infamant. »

Si la réflexion commença à changer dans les années 90, l'humeur générale était à la morosité. Au milieu de cette décennie, on parlait de plus en plus de « la lassitude des donateurs », et d'aucuns

affirmaient même sans détours que l'aide ne fonctionnait pas. Afin de répondre à cette critique, la communauté du développement entreprit d'attribuer des cibles fixes aux résultats, ce qui offrirait un critère permettant de juger si l'aide fonctionne ou non. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, ce processus, auquel l'OCDE prit une part majeure en publiant *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, aboutit à la création des Objectifs du Millénaire pour le développement qui fixaient à l'échéance 2015 une série de cibles ambitieuses en matière de développement. Les OMD incarnaient également le tournant des années 90 : on pensait désormais le développement en termes de niveaux de vie et de perspectives d'avenir des personnes.

À la fin des années 90, il y eut un brusque regain d'intérêt pour les questions de développement. Plusieurs raisons à cela. L'une d'elle est le succès de la campagne très médiatisée du Jubilé qui a attiré l'attention sur le poids de la dette supporté par bon nombre de pays en développement. Une autre – peut-être plus impérieuse – tient aux attentats du 11 septembre dont ont été victimes les États-Unis et qui ont mis en évidence les liens entre développement et sécurité. Comme le soulignait Jean-Claude Faure, alors président du CAD : « Les événements du 11 septembre ont renforcé la conviction que, pour effacer du monde la violence, le terrorisme et les conflits, il faut aussi le libérer de tout phénomène d'exclusion, cause de vulnérabilité et d'inégalité, afin d'en faire un monde où chacun ait sa chance. » Depuis lors, on reconnaît de plus en plus que l'intérêt bien compris des donateurs n'est pas la moindre de leurs nombreuses motivations à soutenir les pays en développement. Ou, comme l'a dit le président Barack Obama lors du Sommet sur les OMD en septembre 2010 : « Enterrons le vieux mythe selon lequel l'aide au développement ne serait qu'une opération de charité qui ne sert pas nos intérêts. »

Ces intérêts se traduisent aussi par la nécessité de veiller à ce que les ressources des donateurs soient utilisées aussi efficacement que possible (exigence qui n'a fait que s'accroître dans le sillage de la Grande Récession). Ces dernières années, on a de plus en plus mis l'accent sur l'**efficacité de l'aide** et la meilleure compréhension des conditions qui assurent son succès. Cette réflexion s'est dans une large mesure concrétisée avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (voir chapitre 6) adoptée en 2005. L'aide au développement est de moins en moins considérée comme une

assistance, mais plutôt comme une coopération, un partenariat entre donateurs et pays en développement, ces derniers étant aux commandes. Comme l'a écrit le président du Rwanda Paul Kagame : « Nous sommes sensibles au soutien extérieur que nous recevons, mais ce soutien devrait porter sur ce que nous voulons faire nous-mêmes. Personne ne devrait prétendre se soucier mieux que nous de nos pays ou estimer savoir ce qui est bon pour nous mieux que nous-mêmes. »

Les pays en développement n'ont sans doute jamais eu auparavant un éventail de choix aussi large pour tracer leur propre voie. Beaucoup d'entre eux, en particulier lorsque les perspectives économiques leur sont de nouveau favorables, ont vu leurs options de financement augmenter considérablement pendant les premières années du XXI^e siècle. Les financements privés, tels que les investissements des entreprises, sont devenus plus significatifs, et les organisations philanthropiques comme la Fondation Gates, désormais un acteur majeur dans le monde en développement, ont également gagné en importance. À cela s'ajoute le rôle croissant des nouveaux partenaires que sont notamment la Chine et l'Inde (voir chapitre 8). En revanche, le poids des donateurs traditionnels a diminué en termes relatifs, même s'il demeure très significatif, l'« aide » en tant que telle devenant une source de financement du développement moins importante dans une grande partie du monde, avec cependant quelques exceptions importantes. Ces évolutions témoignent de l'ampleur des changements qu'a connus la coopération pour le développement ces 50 dernières années.

Quelles sont les motivations de l'aide ?

Ce très bref aperçu donne une idée des motivations nombreuses et changeantes qui ont sous-tendu l'aide au fil des années. Un rapport récent de la Brookings Institution les regroupe en quatre grandes catégories.

Philanthropie – À l'origine, on parlait plutôt de charité – « nous faisons le bien en donnant, mais nous ne sommes pas moralement condamnables si nous n'y parvenons pas », comme le résume Brian Opeskin. L'idée que l'aide est une obligation morale, et pas seulement un geste de charité facultatif, a ensuite commencé à s'imposer. Dans cette optique, selon Opeskin, l'aide peut traduire

deux considérations morales : d'une part, le souci du bien-être de nos semblables où qu'ils vivent ; d'autre part, le souci de la justice naturelle, afin de corriger des erreurs du passé comme le colonialisme ou de veiller à une répartition plus juste des ressources de la planète.

Compensation – Ces deux dernières idées pourraient sans doute être vues comme une forme de « compensation », mais les implications de cette notion vont bien plus loin. Actuellement, l'une des plus importantes renvoie au changement climatique. Historiquement, les populations des pays développés sont à l'origine de l'essentiel des « gaz à effet de serre » qui, selon les prédictions, entraîneront une instabilité climatique accrue dans les prochaines décennies. Or, selon les estimations de la Banque mondiale, les populations des pays en développement supporteront au moins les trois quarts des coûts de ces changements. Dans le Pacifique, l'impact se fait déjà sentir aux Tuvalu et aux Kiribati, archipels qui dépassent à peine le niveau de la mer : dès le début du XXI^e siècle, les marées les plus fortes ont commencé à envahir les routes et les terres cultivées, ne laissant à certains d'autre choix que d'essayer de gagner les terres les plus hautes. « Je ne sais pas où ils pourront aller, confiait au *New York Times* l'environnementaliste Ben Namakin, des îles Kiribati. Ils peuvent s'enfoncer plus loin dans les terres, mais plus ils le feront, plus ils arriveront sur les terres de quelqu'un d'autre – ou se retrouveront sur la côte opposée, tant les îles sont exiguës. »

« Les risques suscités par le changement climatique devront donc être pris en considération systématiquement dans la planification du développement à tous les niveaux, de manière à y intégrer des mesures d'adaptation. »

Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : Document d'orientation, août 2009

La Banque mondiale estime qu'une augmentation de seulement deux degrés Celsius des températures mondiales pourrait entraîner un recul permanent de 4 % à 5 % du revenu annuel par habitant en Afrique et en Asie du Sud, alors que les pertes seraient minimales dans les pays développés. L'aide, pourrait-on faire valoir, devrait contribuer à préparer les pays en développement à de tels chocs économiques et sociaux. Dès le début du XXI^e siècle,

« une architecture complexe » de sources de financement pour l'adaptation au changement climatique est apparue, pour reprendre les termes d'un rapport de l'OCDE. Trois fonds spéciaux ont été créés en 2001, la Banque mondiale en a lancé un, et des initiatives par pays ont également vu le jour.

Investissement – On peut aussi concevoir l'aide comme un investissement ; autrement dit, les donateurs offrent de l'argent et d'autres ressources dans l'espoir de rendements plus importants – pour eux comme pour les pays en développement – dans les années à venir. Le G20, qui regroupe des pays développés et en développement, en a donné une traduction concrète en 2010 avec le Consensus de Séoul sur le développement pour une croissance partagée : « le reste de l'économie mondiale, dans sa quête pour diversifier les sources de la demande mondiale et les destinations pour investir les surplus, a besoin que les pays en développement et les pays à faible revenu deviennent de nouveaux pôles de croissance mondiale ». Les investissements peuvent prendre des formes très diversifiées. Par exemple, soutenir le développement d'économies de marché peut être une façon d'accroître le nombre de ses partenaires commerciaux futurs, tandis qu'investir dans les soins de santé pourrait contribuer à améliorer le capital humain d'un pays en développement, tout en réduisant les risques de pandémies à l'échelle mondiale.

L'aide peut aussi être vue comme un investissement dans la sécurité. À l'époque de Truman, il s'agissait déjà d'une dimension importante de la politique étrangère. Mais, nous l'avons vu, la question est devenue plus centrale encore depuis les attentats du 11 septembre 2001, ce qui s'est traduit par une réorientation croissante des efforts de développement vers les États fragiles (voir chapitre 7) et l'adoption d'approches similaires au concept de « 3D » (défense, diplomatie et développement) des États-Unis. La sécurité ne se résume pas à l'absence de conflits. En 1994, le *Rapport mondial sur le développement humain* définissait ainsi la sécurité humaine : « se libérer de la peur et se prémunir contre le besoin ». Comme l'écrit la première ministre de la Nouvelle-Zélande (1999-2008) Helen Clark : « Cette démarche, qui traduisait une rupture radicale avec la pensée classique concernant la paix et la prévention des conflits, revenait à souligner en substance que la sécurité réside dans le développement et non dans les armes. »

Dès lors, parvenir à la sécurité peut en un sens être vu comme une forme de développement.

Influence géographique – Enfin, l'aide peut aussi être un moyen d'étendre son influence et de s'assurer – ou de conserver – un accès à des ressources naturelles. C'était particulièrement patent pendant la guerre froide : le bloc de l'Ouest, derrière Washington, et le bloc de l'Est, derrière Moscou, cherchaient l'un et l'autre à se faire des alliés en Afrique, en Asie du Sud-Est et en Amérique latine. Le président américain Richard Nixon a bien résumé l'état d'esprit qui régnait alors : « Le principal objectif de l'aide américaine n'est pas d'aider les autres nations, mais de nous aider nous-mêmes. » Les motivations des décisions d'aide peuvent également découler de liens historiques entre les pays, en particulier entre ex-puissances coloniales et ex-colonies. Cela peut dans une certaine mesure résulter de la volonté de continuer à exercer une influence, mais aussi traduire un ensemble complexe de liens à la fois historiques, sociaux, linguistiques et culturels qu'il est difficile de dénouer pour s'adapter à l'évolution des besoins de l'aide. Comme le CAD l'a dit d'un de ses membres : « S'il est un atout, l'héritage historique conditionne encore largement l'ensemble du système de coopération et le rend, dans une certaine mesure, difficile à manœuvrer. » Cette remarque visait la France, mais ce n'est pas le seul pays concerné.

Il est important de comprendre toutes ces motivations, car elles aident à expliquer certaines contradictions apparentes des décisions d'aide des donateurs, en particulier lorsqu'il s'agit d'aide bilatérale (de pays à pays), et non d'aide multilatérale passant par exemple par les Nations Unies. Ainsi, la plupart des acteurs de l'aide estiment que les donateurs devraient concentrer leur aide sur un petit nombre de pays, au lieu de la répartir entre un grand nombre de bénéficiaires ; l'administration en serait simplifiée, et les pays en développement passeraient moins de temps à s'entendre avec les donateurs. Malgré certaines améliorations, l'aide reste pourtant répartie de façon très large. Cela tient sans doute en partie à ce que les donateurs veulent continuer d'exercer une influence sur un nombre de pays bénéficiaires aussi important que possible. Autre exemple, nombre de décisions relèvent de facteurs qui sont propres aux donateurs, au lieu d'être motivées par les besoins réels des bénéficiaires. Selon une étude de l'OCDE de 2009, « près

de la moitié de la valeur prévue de l'aide est déterminée par des facteurs propres au donneur, un tiers par les besoins, un sixième par l'intérêt bien compris et seulement 2 % par la performance ».

Quels sont les objectifs de l'aide ?

Notre survol de l'histoire de l'aide l'a montré : les objectifs des donateurs – pas toujours faciles à démêler de leurs motivations – ont également évolué, l'accent passant du renforcement des infrastructures à la satisfaction des « besoins élémentaires », à la restructuration de l'économie, etc. Un critique y verrait de l'incohérence de la part des donateurs, et il y aurait là une part de vérité. Cependant, les enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontés les pays en développement comme les pays développés ne sont plus les mêmes que dans les années 60. Si les approches ont dû évoluer, c'est notamment parce que les défis eux-mêmes ont changé. De plus, les pays en développement et les pays développés ont essayé de tirer les leçons de leurs erreurs passées, d'où des changements de stratégie.

En gros, les objectifs de l'essentiel de l'aide peuvent entrer dans quatre grandes catégories, et parfois plus d'une à la fois. Ces catégories sont tirées des travaux de Steven Radelet, du Centre for Global Development.

Stimuler la croissance économique – Cet objectif, l'un des premiers de l'aide au développement, reste important même si de nouvelles priorités ont vu le jour depuis. On l'atteint principalement en investissant dans les infrastructures, comme les routes et les ponts, dans des secteurs tels que l'agriculture, l'industrie manufacturière et les mines, et en encourageant l'innovation et le transfert de technologies.

Soutenir la santé, l'éducation et le système politique – Si l'aide vise souvent à améliorer les soins de santé et l'éducation ou à atteindre des objectifs environnementaux tels que l'agriculture durable, elle peut aussi soutenir les systèmes politiques, notamment dans les pays où la gouvernance est faible. En Zambie, par exemple, l'Assemblée nationale a travaillé avec une équipe de donateurs comprenant des ONG afin de rapprocher le parlement de la population, notamment en construisant dans les circonscriptions des bureaux locaux servant aux parlementaires de point de contact

avec leurs électeurs. « On nous soumet au moins 20 demandes par jour, et les gens viennent parfois en groupes importants. Ce bureau leur donne l'occasion de me rencontrer sans avoir à me chercher au parlement ou ailleurs », confiait Given Lubinda, un représentant de Lusaka, à Irish Aid. Comme nous le verrons au chapitre 6, depuis quelques années, le renforcement des systèmes de gouvernance devient une priorité de plus en plus forte dans les milieux du développement. Indirectement, un tel soutien peut aussi jeter les bases de la croissance économique.

Fournir des secours d'urgence – Qu'elles soient naturelles ou dues à l'homme, les catastrophes peuvent frapper sans avertissement et mettre hors d'état d'y répondre même des pays développés. Les secours d'urgence peuvent consister en nourriture, en vêtements, en abris et en services d'urgence tels que les opérations de recherche et de sauvetage, et l'assistance médicale.

Stabiliser l'économie à la suite d'un choc économique – Les pays en développement peuvent être particulièrement exposés aux « chocs », comme les appellent les économistes, c'est-à-dire les événements inattendus qui affectent l'activité économique. Le monde a subi un de ces chocs en 2008 lorsque la crise financière a entraîné un effondrement bref mais marqué des échanges mondiaux. Certains pays en développement ont alors vu les prix de leurs produits chuter, ce qui a réduit considérablement leurs recettes. Si l'aide peut en théorie contribuer à amortir de tels effets, c'est moins tranché dans la réalité. Dans une certaine mesure, les apports d'aide peuvent jouer un rôle « procyclique » : ils ont tendance à augmenter quand les économies se renforcent et à chuter lorsqu'elles s'affaiblissent. Ainsi, après la récession du début des années 90, l'aide des donateurs traditionnels a fortement reculé. Toutefois, on trouve aussi des exemples de chocs graves qu'une aide accrue a partiellement atténués, en particulier dans des pays à revenu intermédiaire.

L'aide fonctionne-t-elle ?

Les motivations et les objectifs de l'aide et de la coopération pour le développement sont complexes, parfois contradictoires, et en constante évolution. Soit. Mais, au bout du compte, la question que se pose la plupart des gens n'est pas de savoir pourquoi on

donne de l'aide, mais : fonctionne-t-elle ? Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, la réponse est oui. Mais, comme nous le verrons également, cela ne signifie pas que l'aide fonctionne *toujours* ni qu'elle donne tous les résultats possibles.

Certaines parties de ce chapitre s'inspirent de *Coopération pour le développement 2011*.

Pour en savoir plus

OCDE

Sur Internet

Le CAD : 50 ans, 50 dates clés, une **histoire** du Comité d'aide au développement de l'OCDE, peut être téléchargé à l'adresse www.oecd.org/dataoecd/22/25/47072147.pdf.

Pour en savoir plus sur les travaux du CAD, voir *Le CAD vu de l'intérieur : Présentation du Comité d'aide au développement de l'OCDE* à l'adresse www.oecd.org/dataoecd/3/59/42999210.pdf.

AUTRES SOURCES

Les activités de développement des pays membres du CAD relèvent habituellement d'agences spéciales ou du ministère des Affaires étrangères. Pour en savoir plus sur les activités de chaque membre :

Allemagne : ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, BMZ (www.bmz.de), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ) (www.giz.de/en), une entreprise de coopération internationale pour le développement ; et KfW, qui couvre le financement du développement (www.kfw.de).

Australie : AusAid (www.ausaid.gov.au).

Autriche : Agence autrichienne de développement (www.entwicklung.at/en).

Belgique : Agence belge de développement (www.btctb.org).

Canada : Agence canadienne de développement international (www.acdi-cida.gc.ca).

Corée : Agence coréenne de coopération internationale (www.koica.go.kr).

Danemark : Danida (<http://um.dk/en/danida-en>).

Espagne : Agence espagnole pour le développement international (www.aecid.es/es).

États-Unis : Agence des États-Unis pour le développement international (www.usaid.gov) et Millennium Challenge Corporation (www.mcc.gov).

Finlande : ministère des Affaires étrangères (<http://formin.finland.fi>), puis suivre les liens menant à « Development Policy ».

France : Agence française de développement (www.afd.fr/home).

Grèce : ministère des Affaires étrangères (www2.mfa.gr/www.mfa.gr/en-US).

Irlande : Irish Aid (www.irishaid.gov.ie).

Italie : ministère des Affaires étrangères (www.esteri.it/MAE/EN).

Japon : Agence de coopération internationale du Japon (www.jica.go.jp) et Banque du Japon pour la coopération internationale (www.jbic.go.jp).

Luxembourg : Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement (www.lux-development.lu).

Nouvelle-Zélande : NZAid (www.aid.govt.nz).

Norvège : Agence norvégienne de coopération pour le développement (www.norad.no).

Pays-Bas : ministère des Affaires étrangères (www.minbuza.nl/en/Key_Topics/Development_Cooperation).

Portugal : Institut portugais pour le soutien au développement (www.ipad.mne.gov.pt).

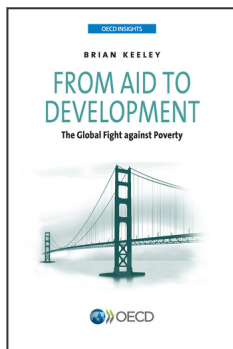
Royaume-Uni : Département du développement international (www.dfid.gov.uk).

Suède : Agence suédoise de coopération pour le développement international (www.sida.se).

Suisse : Agence suisse pour le développement et la coopération (www.deza.admin.ch).

Union européenne : aller à EUROPA.eu, puis à « Développement » dans l'index.

Note : Pour des raisons de place, cette liste est abrégée ; pour plus d'informations : www.oecd.org/linklist/0,2678,en_2649_33721_1797105_1_1_1_1,00.html#46158859.



Extrait de :
From Aid to Development
The Global Fight against Poverty

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264123571-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Keeley, Brian (2012), « Objectifs et motivations du développement : une nouvelle donne », dans *From Aid to Development : The Global Fight against Poverty*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264178076-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.