



**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

DCD/DAC(2001)21/CHAP3
A usage officiel

RAPPORT 2001 SUR LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT

**CHAPITRE III : PERSPECTIVES CONCERNANT LE FINANCEMENT DES OBJECTIFS DE DE
DEVELOPPEMENT MILLENAIRE**

Le projet ci-joint du chapitre III du Rapport 2001 sur la coopération pour le développement est diffusé pour INFORMATION ET COMMENTAIRES avant sa déclassification par le Conseil le 10 janvier 2002. La section IV et l'annexe s'inspirent largement du document soumis à la réunion au niveau des hauts fonctionnaires sous le titre "L'offre et la demande d'APD : perspectives actuelles d'évolution" [DCD/DAC(2001)29/REV1].

Personne à contacter : M. Bill Nicol (william.nicol@oecd.org)

JT00119175

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE III PERSPECTIVES CONCERNANT LE FINANCEMENT DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DU MILLENAIRE	3
I. Une question qui retient de plus en plus l'attention de la communauté internationale	3
II. Grandes lignes des évolutions récentes des apports extérieurs et intérieurs de ressources au service du développement.....	5
Apports extérieurs	5
Capitaux privés.....	5
Financement public du développement	8
Dette	9
Encours de la dette.....	9
Allègement de la dette	11
III. Ressources intérieures	12
Epargne intérieure.....	12
Recettes fiscales	13
Investissement public et privé.....	13
Recettes commerciales.....	15
IV. Financement du développement -- opportunités et défis	15
a) Opportunités	15
b) Défis.....	16
c) Besoins au niveau des ressources et des politiques	16
d) Les bienfaits d'une plus grande cohérence des politiques.....	17
V. Perspectives actuelles d'évolution de l'offre et de la demande d'APD	18
Remarques de conclusion	23
ANNEXE 1 EVALUATIONS RECENTES DES BESOINS D'AIDE : QUELQUES OBSERVATIONS	25

Tableaux

Tableau III-1. Apports nets de ressources des pays Membres du CAD et des organisations multilatérales aux pays bénéficiaires de l'aide	7
Tableau III-2. Encours de la dette à fin 2000 par groupes de pays.....	11
Tableau III-3. Fiche de calcul 1 : scénario de croissance de l'APD.....	22
Tableau III-4. Fiche de calcul 2 : Niveau de l'APD des Membres du CAD en 2010 et 2012 dans le scénario de croissance de l'APD réelle	22

Graphique

Graphique III-1. Perspectives de mobilisation des	14
---	----

Encadré

Encadré III-1. La troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés (PMA).....	4
--	---

CHAPITRE III

PERSPECTIVES CONCERNANT LE FINANCEMENT DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT DU MILLENAIRE

I. Une question qui retient de plus en plus l'attention de la communauté internationale

3.1 La nécessité de mobiliser des ressources intellectuelles et financières au service de la lutte contre la pauvreté dans le monde est un des problèmes les plus urgents auxquels soit confrontée la communauté internationale.

3.2 Les objectifs de développement du millénaire (ODM) appellent un certain nombre d'avancées ambitieuses pour 2015, échéance qui se rapproche rapidement. Divers facteurs influenceront à l'évidence sur la mesure dans laquelle les progrès enregistrés globalement dans l'ensemble des pays en développement seront à la hauteur de ce que requiert la concrétisation des ODM, notamment le ralentissement de l'activité économique observé à l'échelle mondiale depuis le début de 2001, les événements du 11 septembre, de même que les résultats de la Conférence ministérielle de Doha et ceux de la prochaine Conférence internationale sur le financement du développement. A un niveau plus individualisé par contre, sauf nouvelles avancées majeures, bien trop nombreux risquent d'être, parmi les pays et les habitants les plus pauvres du monde -- d'Afrique subsaharienne en particulier -- ceux pour lesquels les ODM seront encore loin d'être une réalité en 2015.

3.3 L'élaboration et la mise en œuvre de stratégies concourant à l'instauration de structures durables de financement du développement à l'appui des ODM¹ (autrement dit à un accroissement à la fois des apports financiers et de leur efficacité pour le développement) sont désormais au centre du débat international. Cette question figure en effet à l'ordre du jour de plusieurs grandes conférences internationale récentes ou à venir, notamment :

- *La troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés*, dont il est ressorti que, compte tenu de leurs niveaux actuels et prévus, les moyens financiers mis en œuvre ne seront pas suffisants pour permettre la réalisation des ODM en dépit d'un certain nombre d'évolutions très positives [voir l'encadré III-1].
- *Le Sommet du G8 à Gênes*, où a été soulignée l'importance d'une stratégie efficace de la communauté internationale afin de stimuler l'accélération de la croissance et l'éradication de la pauvreté dans les pays en développement les plus pauvres. Aux yeux des participants, les échanges, l'investissement direct étranger et les dépenses en faveur des secteurs sociaux doivent constituer les grands axes, complémentaires, de cette stratégie.
- *La Conférence ministérielle de Doha*, qui a amorcé un nouveau cycle de négociations commerciales dans lequel les besoins des pays en développement seront placés au centre

1 . Voir le "Module spécial" figurant à la fin de la partie II pour plus de précisions.

même du programme de travail. Il s'agit d'une avancée majeure au vu de la contribution substantielle que les échanges peuvent apporter à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

- *Le Comité du développement Banque mondiale-FMI* (qui s'est réuni à Ottawa en novembre 2001), où la Conférence internationale à venir sur le financement du développement a été considérée comme déterminante pour le succès des efforts engagés en vue de réduire de moitié pour 2015 l'incidence de la pauvreté et d'atteindre les autres ODM. Les participants ont appelé tous les gouvernements à rehausser la cohérence de leurs politiques ayant des répercussions sur le développement.
- *La Conférence internationale sur le financement du développement*, qui doit se tenir à Monterrey, au Mexique, du 18 au 22 mars 2002, laquelle sera la première conférence des Nations unies consacrée exclusivement à cette question et constitue de ce fait un élément essentiel du processus de mise en œuvre des conclusions du Sommet du Millénaire. Cette conférence est censée offrir une occasion sans pareille de se mettre d'accord sur une stratégie destinée à améliorer la mobilisation des ressources et sur ses modalités de mise en œuvre.

Encadré III-1. La troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés (PMA)

La troisième Conférence des Nations unies sur les PMA (tenue à Bruxelles en mai 2001) s'est articulée autour de tout un éventail de problèmes et de défis auxquels sont confrontés les pays les moins avancés, mais les thèmes principaux en ont été la croissance et les questions de financement. En dépit d'un certain nombre d'évolutions très positives, il est apparu que, compte tenu de leurs niveaux actuels et prévus, les moyens financiers mis en œuvre ne seront pas suffisants pour permettre la réalisation des ODM.

Résultats de la Conférence

Les débats de la Conférence ont mis en évidence plusieurs éléments qui inclinent à l'optimisme sur les perspectives d'inverser les tendances passées et de parvenir à stimuler la croissance des pays les moins avancés :

- Un large accord se dégage, au plan international, sur les conditions indispensables au développement : bonne gestion des affaires publiques et saines politiques, régimes ouverts d'échanges et d'investissement, et infrastructures et moyens financiers adéquats.
- L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) offre, aux pays auxquels leurs obligations excessives de remboursement ôtaient toute perspective de progresser, l'occasion de prendre un nouveau départ.
- Le processus CSLP fournit désormais un moyen d'intégrer l'aide et les autres ressources dans un cadre de dépenses à moyen terme destiné à alimenter la croissance et le progrès social.
- La mise en place, entre les donateurs et les bénéficiaires, de cadres comportant des obligations de comptes mutuelles améliorera vraisemblablement la prévisibilité des apports d'aide, et les dispositions prises pour faire face à des chocs extérieurs.

La Conférence sur les PMA a fourni aux pays les plus pauvres une occasion précieuse de faire connaître leurs besoins et leur point de vue, et de voir ce que les donateurs sont prêts à faire. Se sont notamment manifestés :

- Des frustrations face à la complexité des procédures des donateurs. Il sera essentiel d'exploiter le processus CSLP pour harmoniser et simplifier les procédures appliquées par les donateurs.
- Un regain d'attention pour l'agriculture. L'aide à l'agriculture a considérablement fléchi. Or, l'agriculture est le fondement de l'économie de nombreux pays pauvres. Au sein de la communauté des donateurs, le Japon et les États-Unis ont signalé leur intention de renforcer leur aide à ce secteur. Le recours raisonné aux biotechnologies pourrait également se révéler utile.

3.4 Dans le présent chapitre, on s'attachera à déterminer le volume et la composition des financements à mettre au service du développement pour permettre la concrétisation des ODM ainsi que les conséquences qui en découlent pour les différents acteurs, et plus spécialement les gouvernements des pays développés comme des pays en développement. Après avoir retracé l'évolution récente des moyens financiers alloués au développement (section II), on s'interrogera sur les opportunités et les défis liés à la prochaine Conférence internationale sur le financement du développement (section III) et sur les perspectives d'évolution de l'offre et de la demande d'APD (section IV).

II. Grandes lignes des évolutions récentes des apports extérieurs et intérieurs de ressources au service du développement

Apports extérieurs

3.5 Les apports nets de ressources aux pays en développement sont tombés à 190 milliards de \$ en 2000, soit une chute de 24 % (61 milliards de \$) par rapport à leur niveau de 1999 (voir le tableau III.1). Ce recul est la conséquence d'un effondrement des apports de capitaux privés (en particulier sous forme de prises de participation et d'investissements directs) et d'une sensible contraction des financements publics (aux conditions du marché surtout) alloués au développement. Les premiers signes de redressement des apports extérieurs observés après la crise en Asie de l'Est se sont donc démentis en 2000, pour partie en raison de la détérioration des perspectives économiques à l'échelle mondiale et de la réapparition de difficultés financières dans un certain nombre de pays figurant parmi les destinations privilégiées des capitaux privés.

Capitaux privés

3.6 Dans les années 90, les capitaux privés occupaient une part majoritaire et croissante dans les apports extérieurs totaux aux pays en développement, mais étaient largement concentrés sur un nombre relativement réduit de pays, une fraction minime prenant le chemin des pays à faible revenu (autres que la Chine et l'Inde). Après les crises qu'ont connues les marchés émergents en 1997/98, les apports privés se sont toutefois considérablement ralentis, pour revenir à 117 milliards de \$ en 2000. Il semblerait que cette évolution doive se poursuivre en 2001.

3.7 Le récent recul des apports privés aux pays en développement s'explique par les facteurs suivants :

- Une aversion accrue pour le risque lié à l'investissement dans les pays en développement et un report sur des placements de qualité (ainsi qu'en témoigne, par exemple, l'élargissement des écarts de rendement sur les obligations des marchés émergents) ;
- Le tassement de la demande de capitaux extérieurs privés dans les pays en crise (en raison de la diminution de l'investissement et de l'existence de capacités excédentaires) ;
- Le début du ralentissement de l'activité économique à l'échelle mondiale, lequel s'est confirmé en 2001 ; enfin
- Les répercussions des crises qui ont secoué l'Argentine et la Turquie et la détérioration de la situation économique et politique sur d'autres marchés émergents, notamment l'Équateur, la Russie et le Venezuela.

3.8 Les *investissements directs étrangers* (IDE) dans les pays en développement, qui avaient pourtant bien résisté pendant la crise asiatique, ont fléchi de 26 milliards de \$ en 2000 pour s'établir à 120 milliards de \$. C'est la première fois depuis dix ans qu'on enregistre un recul de l'IDE. Cette évolution n'est pas étrangère à l'amorce de ralentissement de l'économie mondiale et à la réduction des grands projets de privatisation dans les pays en développement.

3.9 En fait, l'IDE à l'échelle *mondiale* devrait, d'après des estimations réalisées avant le 11 septembre 2001, chuter de 1 billion à 510 milliards de \$ en 2001. Cette contraction sans précédent sera surtout sensible dans les pays développés. Elle s'explique principalement par le ralentissement de l'économie mondiale et par le net tassement qui en est résulté des activités de fusion et d'acquisition (qu'il s'agisse du nombre d'opérations aussi bien que de leur valeur). Dans les pays en développement, un recul de l'IDE est attendu en Amérique latine et en Asie, tandis qu'en Afrique le niveau de l'IDE devrait être moins affecté.

Tableau III-1. Apports nets de ressources des pays Membres du CAD et des organisations multilatérales aux pays bénéficiaires de l'aide

	En milliards de dollars courants					En pourcentage du total										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (p)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (p)
I. FINANCEMENT PUBLIC DU DÉVELOPPEMENT (FPD)																
1. Aide publique au développement (APD)	82.4	84.5	87.6	73.5	75.4	88.8	85.9	65.5	49.7	37.5	33.2	21.0	23.5	38.8	34.2	34.4
dont : Bilatérale	55.5	59.6	59.1	55.8	47.9	50.1	52.1	49.5	33.5	26.4	22.4	15.9	14.9	21.9	20.8	26.0
Multilatérale	39.4	41.3	40.6	39.1	32.4	35.2	37.9	36.0	23.8	18.3	15.4	11.2	10.1	15.4	15.1	18.9
2. Aide publique (AP)	16.1	18.3	18.4	16.7	15.4	14.9	14.2	13.5	9.7	8.1	7.0	4.8	4.8	6.5	5.7	7.1
dont : Bilatérale	6.0	6.9	8.4	5.6	5.6	7.0	7.8	7.8	3.6	3.0	3.2	1.6	1.8	3.1	3.1	4.1
Multilatérale	5.2	5.5	7.1	4.0	4.0	4.5	4.9	4.9	3.1	2.5	2.7	1.2	1.3	2.0	1.9	2.6
3. Autres FPD	0.7	1.3	1.3	1.5	1.6	2.5	2.9	2.9	0.4	0.6	0.5	0.4	0.5	1.1	1.2	1.5
dont : Bilatéraux	21.0	18.1	20.1	12.2	22.0	31.7	26.1	8.2	12.7	8.0	7.6	3.5	6.9	13.8	10.4	4.3
Multilatéraux	11.4	12.2	14.0	5.7	5.9	12.8	10.4	-1.4	6.9	5.4	5.3	1.6	1.9	5.6	4.1	-0.7
Multilatéraux	9.6	5.8	6.1	6.5	16.0	18.9	15.6	9.7	5.8	2.6	2.3	1.8	5.0	8.2	6.2	5.1
II. CRÉDITS À L'EXPORTATION, TOTAL	-3.0	6.3	5.6	4.0	4.8	8.3	4.0	7.7	-1.8	2.8	2.1	1.1	1.5	3.6	1.6	4.0
III. APPORTS PRIVÉS	86.3	134.7	170.7	272.8	240.2	131.8	161.1	117.0	52.1	59.7	64.7	77.9	75.0	57.6	64.2	61.5
1. Investissements directs (CAD)	41.6	52.1	59.6	68.9	102.3	119.8	145.6	119.5	25.1	23.1	22.6	19.7	31.9	52.3	58.0	62.8
dont : aux centres financiers offshore	9.4	10.8	6.3	16.7	19.1	20.3	37.9	29.8	5.7	4.8	2.4	4.8	6.0	8.9	15.1	15.7
2. Prêts bancaires internationaux (a)	4.8	32.1	76.9	86.0	12.0	-76.3	-79.6	-36.0	2.9	14.2	29.1	24.6	3.7	-33.3	-31.7	-18.9
3. Total des prêts obligataires	28.7	32.0	24.7	78.5	83.7	34.2	28.8	18.9	17.3	14.2	9.4	22.4	26.1	14.9	11.5	9.9
4. Autres (y compris les prises de participation) (b)	5.5	12.5	3.5	33.8	37.0	48.4	59.5	7.8	3.3	5.5	1.3	9.7	11.5	21.2	23.7	4.1
5. Dons des organisations non gouvernementales	5.7	6.0	6.0	5.6	5.2	5.6	6.7	6.9	3.4	2.7	2.3	1.6	1.6	2.4	2.7	3.6
APPORTS DE RESSOURCES, TOTAL NET (I + II + III)	165.7	225.5	263.8	350.3	320.4	229.0	251.0	190.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pour mémoire (rubriques non incluses):																
Recours au Crédit du FMI (c)	3.3	0.6	15.6	0.3	14.4	18.8	-12.8	-10.6								
Donneurs non membres du CAD (APD/AP)	1.3	1.0	0.8	0.9	1.0	0.9	0.8	1.0								
Pour référence																
Montant total net de l'APD du CAD (d)	56.5	59.2	58.9	55.6	48.5	52.1	56.4	53.7								
dont : dons bilatéraux	33.4	35.2	36.2	36.5	31.3	32.5	33.9	33.0								

a) A l'exclusion des prêts obligataires consentis par les banques, qui figurent à la rubrique III.3, et des crédits financiers garantis, qui sont inclus dans la rubrique II.

b) Plusieurs pays Membres du CAD ne fournissent pas une notification complète (y compris la France, le Royaume-Uni et les États-Unis). Le Japon est inclus depuis 1996.

c) Apports assortis de conditions non libérales du Compte des Ressources Générales du FMI.

(d) Comprend à la fois l'APD bilatérale présentée ci-dessus et les contributions aux organismes multilatéraux, à la place des versements d'APD de la part des organismes multilatéraux qui sont montrés plus haut.

p) Provisoire.

3.10 Les *prêts bancaires internationaux* aux pays en développement ont encore affiché un solde négatif en 2000. Avec moins 36 milliards de \$, la situation est cependant moins catastrophique que pendant la crise financière asiatique, au cours de laquelle on avait enregistré des chiffres de moins 76 à moins 79 milliards de \$, les remboursements excédant alors largement les nouveaux crédits. Les banques ont quelque peu repris leurs activités de prêt en 2000, où quelques pays (notamment l'Argentine, le Brésil et la Turquie) ont pu bénéficier de crédits, d'un montant modeste il est vrai. Les apports nets de prêts bancaires sont toutefois restés négatifs, les remboursements de l'Asie ayant compensé les nouveaux crédits et les pays en développement ayant effectué des dépôts massifs auprès des banques internationales.

3.11 Les *prêts obligataires* sont tombés à 19 millions de \$ en 2000, ce qui représente le quart à peine du niveau qu'ils atteignaient juste avant la crise en Asie. Les incertitudes grandissantes quant à l'évolution de l'économie mondiale et l'élargissement des écarts de rendement ont provoqué un déclin des émissions nettes. Les écarts de rendement se sont davantage creusés dans les pays connaissant des difficultés particulières que dans ceux affichant des performances satisfaisantes, témoignant d'une persistance de l'aversion pour le risque manifestée par les investisseurs. La diminution des émissions s'explique aussi par le fait que la balance courante de plusieurs pays d'Asie est restée excédentaire, ce qui a réduit la demande de financements internationaux, et que les entreprises de certains pays d'Extrême-Orient souffrent toujours de surendettement ce qui limite leur accès aux marchés des capitaux. En 2001, les émissions devraient reprendre car la baisse de taux d'intérêt opérées dans plusieurs pays de l'OCDE faciliteront l'accès des pays développement au marché obligataire mondial.

3.12 Les *autres apports financiers y compris sous forme de prises de participation* ressortent à seulement 8 milliards de \$ des notifications, très incomplètes jusqu'à présent, reçues des pays Membres du CAD². Des données plus complètes provenant d'autres sources donnent à penser que les prises de participation se sont redressées après la crise en Asie de l'Est, les progrès technologiques observés dans le secteur de l'information et des communications ayant incité les investisseurs à acquérir des parts d'entreprises technologiques dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés. Les investisseurs ont en outre tiré parti des coûts de transaction plus faibles et de l'accès plus facile aux placements en fonds propres dans les pays en développement. Un plus grand nombre de sociétés de marchés émergents ont été habilitées à émettre des American Depository Receipts et sont parvenues à obtenir la cotation de leurs actions sur les bourses des grands pays industriels. La diminution des placements en fonds propres fin 2000 et sa poursuite en 2001 résultent de l'affaiblissement des marchés d'actions de l'industrie, d'une baisse de confiance des investisseurs, d'une désaffection pour les prises de participation dans des entreprises technologiques et, dans certains cas, des doutes suscités par la lenteur des réformes opérées dans les systèmes financiers et le secteur des entreprises.

Financement public du développement

3.13 Les apports nets de *financements publics du développement (FPD)*, autrement dit les concours assortis ou non de conditions de faveur émanant du secteur public, ont fléchi de 20 milliards de \$ en 2000 pour s'établir à 66 milliards de \$, leur plus bas niveau depuis une décennie. Ce recul s'explique principalement par une contraction des prêts aussi bien bilatéraux que multilatéraux aux conditions du marché (rubrique autres FPD), lesquels sont revenus à 8 milliards de \$, soit un chiffre inférieur de 68 % à leur niveau de 1999, en raison d'une part de la réduction du nombre de nouveaux prêts publics aux conditions du marché et d'autre part de l'accroissement des remboursements à mesure que les emprunteurs asiatiques se remettaient plus ou moins de la crise financière. Les apports de FPD devraient se redresser en

2. Les chiffres tirés des statistiques du CAD pour cette catégorie d'apports sont généralement sous-estimés en raison du caractère incomplet des notifications adressées par les principaux pays d'origine, en particulier les États-Unis, la France et le Royaume-Uni.

2001 sous l'effet des mesures publiques de soutien prises en faveur de l'Argentine, du Brésil et de la Turquie.

3.14 En termes nets, l'*aide publique au développement (APD)* reçue par les pays en développement en 2000 s'est chiffrée à 50 milliards de \$³, soit 2.5 milliards de \$ de moins qu'en 1999. La part de l'APD qui est allée aux pays les moins avancés (PMA) a légèrement augmenté, passant de 19 % en 1999 à 22 % en 2000, mais elle reste nettement inférieure aux 27 % observés en 1989-90.

3.15 Sous l'effet de ces évolutions et de la croissance économique soutenue, de 3.7 %, qui est venue gonfler le RNB des Membres du CAD en 2000, le rapport APD/RNB est tombé de 0.24% à 0.22%.

3.16 Parmi les évolutions les plus notables intervenues en 2000, on retiendra les suivantes :

- L'aide japonaise a fléchi de 1.8 milliard de \$ (15 % en termes réels), mais si l'on tient compte des 3 milliards de \$ mis à la disposition de la Banque asiatique de développement en 1999 sous forme de concours obligataires, l'APD japonaise a connu une croissance tendancielle de l'ordre de 8 % entre 1998 et 2000.
- L'aide de la France a chuté de 1.5 milliard de \$ (16 %), mais sur ce total 1.2 milliard environ s'expliquent par le retrait de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie de la liste des pays et territoires habilités à bénéficier d'une APD. La France, qui s'était longtemps située au troisième rang des donateurs, derrière le Japon et les États-Unis, vient maintenant à la cinquième place, après l'Allemagne et le Royaume-Uni.
- L'aide du Royaume-Uni s'est accrue de 38 %, en raison pour partie du calendrier des contributions aux organismes multilatéraux mais aussi de la détermination manifestée par les autorités britanniques à relever substantiellement le niveau de leur aide. En termes réels, l'augmentation sur les deux dernières années a totalisé 22 %.
- Sur les 22 pays Membres du CAD, 14 ont fait état d'un accroissement de leur APD en termes réels en 2000.

Dette

Encours de la dette

3.17 A fin 2000, l'encours de la dette extérieure des pays en développement et en transition totalisait 2.3 billions de \$, soit 9 % de moins qu'en 1999 après prise en compte des fluctuations de taux de change (voir le tableau III.2). Sur ce total, près de la moitié était imputable aux neuf plus gros pays emprunteurs⁴. Le déclin observé en 2000 est pour l'essentiel imputable au raffermisssement du dollar, qui a réduit la valeur en dollars des dettes libellées dans d'autres monnaies. L'encours effectif de la dette a néanmoins

3. Ce chiffre englobe l'APD émanant *des Membres du CAD et des instances multilatérales*. Il diffère donc de ceux présentés dans d'autres ouvrages renvoyant à l'APD versée par les Membres du CAD *aux pays en développement et aux organisations multilatérales*. Dans cette dernière acception, en 2000, l'APD s'est chiffrée à 54 milliards de \$ (voir, par exemple, le tableau 4 de l'annexe statistique).

4. A savoir, par ordre décroissant d'endettement, le Brésil, l'Argentine, le Mexique, la Chine, la Corée, l'Indonésie, la Russie, la Turquie et l'Inde.

aussi quelque peu diminué, malgré l'accélération des taux de croissance et la vigueur des exportations de nombreux pays.

3.18 Pour ce qui est de la structure par groupes de revenu, la moitié de la dette était imputable aux pays à revenu intermédiaire, 26 % aux pays à faible revenu et 23 % aux pays à revenu élevé et en transition. Les pays pauvres très endettés (PPTE) étaient à l'origine de 7 % de la dette totale.

3.19 Les financements publics représentent 71 % de dette des PPTE contre seulement 24 % de celle des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Les capitaux privés revêtent donc désormais une importance cruciale pour les pays qui continuent ou commencent à accéder aux marchés, tandis que les pays les plus pauvres restent largement tributaires des apports publics. Au sein des financements sur le marché, les titres d'emprunt ont continué de supplanter les crédits bancaires en 2000, les pays emprunteurs ayant tiré parti de diverses opportunités pour opérer une gestion active de leur dette extérieure. Les conditions du marché n'en ont pas moins été très fluctuantes tout au long de l'année, la tendance générale étant à un durcissement des conditions d'emprunt et à une plus grande sélectivité de la part des investisseurs.

Tableau III-2. Encours de la dette à fin 2000 par groupes de pays

	Milliards de \$						
	Crédits du secteur public ou garantis par le secteur public	Marché des capitaux		Autres	TOTAL	Changements ¹	
		Prêts bancaires ²	Titres de dette			1999	2000
Pays les moins avancés	97.4	24.2	0.2	16.9	138.6	2.3	2.2
Autres pays à faible revenu	314.3	85.8	27.0	32.4	459.4	-24.6	-6.2
Chine	75.5	34.3	13.8	0.2	123.7	-18.9	-7.0
Inde	55.9	11.1	4.5	19.6	91.1	-4.6	-0.1
Indonésie	80.4	26.5	2.7	0.2	109.7	-4.8	-0.3
Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure	234.4	77.9	58.7	45.1	416.1	-12.3	-5.6
Philippines	28.9	7.5	15.4	2.0	53.8	4.3	1.3
Thaïlande	29.2	20.5	12.2	2.4	64.3	-13.7	-8.6
Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure	177.4	230.1	310.5	29.0	747.1	20.5	17.8
Argentine	32.4	30.3	82.5	8.9	154.1	11.2	6.9
Brésil	40.2	52.4	79.3	0.0	172.0	-0.5	0.3
Mexique	31.2	34.1	74.4	0.3	139.9	-2.8	-10.1
Turquie	31.8	31.2	20.8	12.9	96.5	9.5	19.0
Pays à revenu élevé et en transition	167.6	182.4	138.2	44.1	532.3	-14.6	-17.1
Russie	62.0	22.6	16.7	0.2	101.5	-3.5	-9.7
Corée	28.4	46.9	46.8	0.0	122.1	-15.2	-4.9
TOTAL	991.0	600.5	534.6	167.4	2293.5	-28.7	-8.9
Afrique Subsaharienne	128.6	42.0	11.2	11.2	193.1	-0.5	0.7
Afrique N. / Moyen-Orient	128.2	82.2	19.9	44.8	275.2	9.1	-0.4
Amérique Latine & Caraïbes	188.6	170.4	286.2	36.6	681.8	7.8	1.5
Asie et Océanie	397.3	207.5	143.7	44.0	792.4	-55.7	-20.7
Europe	148.4	98.3	73.6	30.8	351.1	10.7	10.2
Pays pauvres très endettés	121.4	30.6	3.8	14.7	170.5	1.9	3.0
<i>Changements¹</i>							
1999	22.0	-79.5	28.8	..	-28.7		
2000	8.4	-35.9	18.7	..	-8.9		

1. Sur la base des flux effectifs quand disponibles; sinon variation des encours hors effets de change. A l'exclusion des mouvements dans la catégorie "Autres", et dans la catégorie "Marché des capitaux" pour les centres offshore.

2. Hors crédits à l'exportation garantis par le secteur public.

Allègement de la dette

3.20 Des efforts énergiques sont actuellement déployés pour alléger la charge de remboursement des pays pauvres très endettés (PPTE). Ceux-ci sont, pour la plupart, des pays moins avancés d'Afrique subsaharienne. Leur dette est issue pour une large part de créances d'institutions financières internationales, mais aussi de prêts d'APD, de prêts bancaires et de crédits à l'exportation qui leur ont été consentis par des pays du CAD. (Pour une analyse des efforts d'APD et d'allègement de la dette, se reporter au chapitre 4.)

III. Ressources intérieures

3.21 Le financement du développement doit être assuré en majorité par des ressources intérieures, et ce quels soient la taille et le niveau de développement du pays considéré. Cette considération mise à part, sans une amélioration des structures, des institutions et des systèmes de gouvernance, afin de renforcer la mobilisation des ressources intérieures, les efforts déployés pour attirer davantage de financements extérieurs risquent de rester vains.

3.22 De nombreux pays en développement se heurtent à deux problèmes étroitement imbriqués. La mobilisation et l'affectation des ressources intérieures laissent à désirer, de sorte que ces dernières apportent une contribution nettement moins grande qu'elles le devraient au financement du développement. Pour remédier à cet état de fait, il faut s'attaquer à un certain nombre de problèmes fondamentaux d'ordre structurel, notamment la faiblesse des taux d'épargne, la taille excessive du secteur public, l'attention insuffisante portée aux spécificités de l'épargne et de l'investissement et l'inadéquation des régimes fiscaux.

3.23 Des efforts déterminés sont donc indispensables pour renforcer la contribution de la mobilisation des ressources intérieures à la réalisation des ODM. Une action efficace de mobilisation des ressources intérieures aura en outre des retombées positives sur l'aptitude des pays en développement à attirer les capitaux extérieurs et en tirer parti. Les conditions qu'il convient de mettre en place pour attirer les investisseurs étrangers (saines politiques macro-économiques, environnement propice à l'activité des entreprises, etc.) sont en effet pour la plupart également nécessaires pour promouvoir l'investissement intérieur. Si elles ne sont pas réunies pour les investisseurs nationaux, il y a peu de chances que les pays en développement parviennent à attirer davantage d'investissements étrangers. En outre la contribution que pourront apporter à l'économie les investissements étrangers existants sera alors limitée ou amoindrie, faute d'un cadre général adéquat et du fait de l'impossibilité de nouer des liens solides avec le secteur privé local, sous-développé⁵.

3.24 Dans la présente section, on s'intéressera à quatre types de ressources intérieures --- l'épargne intérieure, les recettes fiscales, l'investissement public et privé, et les recettes d'exportation -- dont il convient de s'attacher avec vigueur à améliorer la mobilisation au service du développement (voir le graphique III.1).

Épargne intérieure

3.25 Les pays à faible revenu affichent généralement des taux d'épargne peu élevés -- en moyenne 8 % du PIB, contre 18 % pour les pays à revenu intermédiaire et 22 % pour les pays à haut revenu dans les années 90. Si les taux d'épargne sont fort variables d'un pays à l'autre, les écarts entre pays avancés et en développement n'en sont pas moins considérables. Des mesures sont donc indispensables pour accroître l'épargne, notamment par :

- Des politiques macro-économiques et monétaires propres à ralentir l'inflation ou à la maintenir à un niveau peu élevé ;
- Des régimes de taux de change de nature à éviter des déficits intenable de balance courante ;
et

5. De l'édition 2002 du rapport de la Banque mondiale intitulé « Global Development Finance », il ressort que les effets d'entraînement sont d'autant plus faibles que les écarts de technologie et de compétences entre les entreprises locales et étrangères sont importants.

- Des systèmes de pension par capitalisation de préférence aux systèmes par répartition, afin de dégager des ressources à long terme pour l'investissement.

3.26 Pour encourager l'épargne, il faut instaurer des conditions générales, des institutions et des politiques qui favorisent l'épargne, des femmes notamment. Les femmes ont tout intérêt à épargner, et elles en ont les moyens, pour améliorer le niveau de vie de leur famille, ainsi qu'en témoigne le fait qu'elles affectent généralement une part plus importante du revenu du ménage à la santé, à l'éducation et à la nutrition. Aujourd'hui, de nombreuses femmes ont recours à des dispositifs informels d'épargne, mais des mécanismes formels sont également indispensables pour promouvoir et mobiliser efficacement l'épargne des femmes.

Recettes fiscales

3.27 Les recettes fiscales représentent environ 14 % du PIB des pays à faible revenu, contre 20 % pour les pays à revenu intermédiaire et plus de 30 % pour les pays à haut revenu. Le potentiel qu'offre la fiscalité de mobiliser des moyens financiers au service du développement est donc largement sous-exploité dans les pays en développement. Des réformes s'imposent dans plusieurs domaines afin d'accroître les recettes fiscales susceptibles de servir à financer les infrastructures et les services sociaux indispensables pour appuyer le développement. Celles-ci doivent viser :

- La structure de la fiscalité, afin de rendre plus efficace l'imposition du revenu des personnes physiques, d'élargir la base d'imposition, et de supprimer les distorsions induites par les taxes sur les échanges et sur les investissements étrangers. Les pays à faible revenu tirent une part bien plus importante que les autres de leur recettes fiscales des taxes à l'importation et à l'exportation : 24% en moyenne, contre 1 % seulement pour les pays à haut revenu. Cela risque d'annihiler dans une large mesure l'effet des efforts qui peuvent être déployés par ailleurs pour améliorer la capacité, côté offre, de tirer parti des opportunités découlant de l'intensification des échanges mondiaux.
- La qualité de l'administration fiscale, afin d'améliorer le recouvrement des impôts ainsi que l'application et le respect de la législation fiscale. Outre un accroissement des recettes, un système fiscal bien conçu, appliqué avec rigueur et bien administré peut contribuer à promouvoir l'investissement en assurant un environnement plus transparent et plus prévisible.

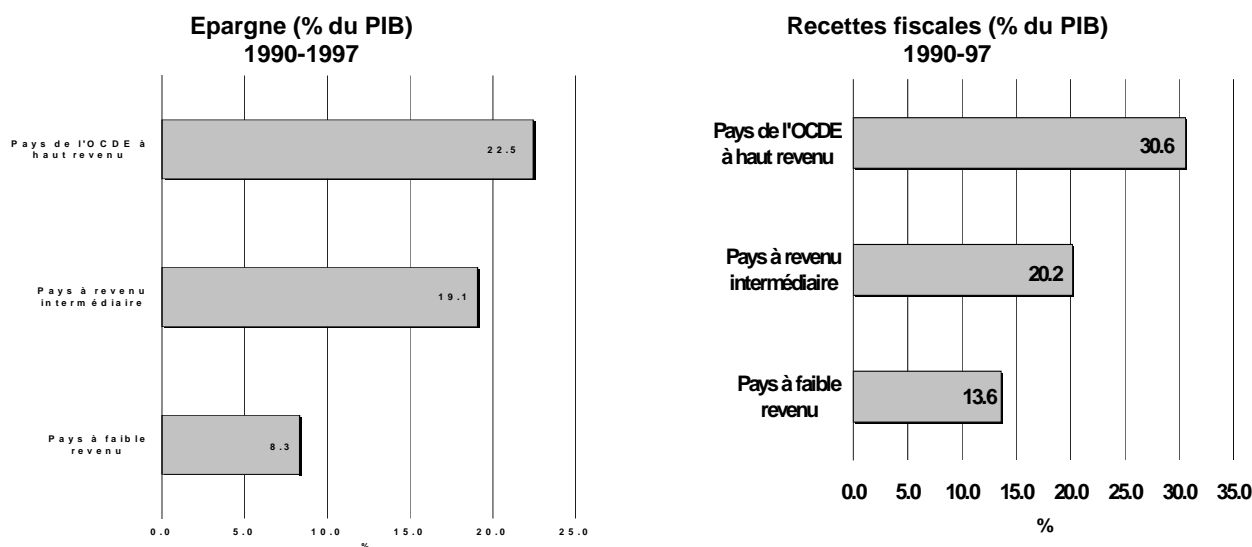
Investissement public et privé

3.28 L'existence d'un secteur privé solide et dynamique est décisive pour générer la croissance économique indispensable à un développement durable. Elle est la meilleure source d'emplois à long terme et est donc fondamentale pour faire reculer la pauvreté. Elle est aussi essentielle pour permettre aux pays en développement de mieux exploiter les avantages du libre-échange et pour la mise en place de réseaux, d'approvisionnement et autres, avec les investisseurs étrangers. Les économies dont le rapport entre investissement privé et investissement public est élevé affichent généralement des taux de croissance plus rapides.

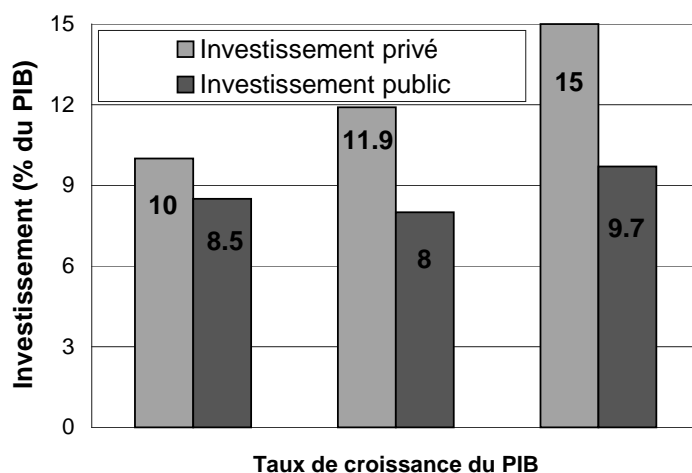
3.29 Pourtant, le secteur public occupe souvent une place plus importante dans l'économie des pays en développement que dans celle des pays industrialisés. Or, un vaste secteur public peut parfois faire obstacle au développement du fait qu'il détourne ou évince des ressources du secteur privé, par exemple en mobilisant à son profit les crédits du secteur financier. Les crédits au secteur privé représentent en

moyenne à peu près 20 % des activités de prêt dans les pays en développement, contre 80 % dans les pays à haut revenu. Les pays en développement doivent donc mettre au point et en œuvre des politiques, et se doter d'institutions, propres à favoriser le développement du secteur privé en général, et des petites et moyennes entreprises conduites par des femmes en particulier.

Graphique III-1. Perspectives de mobilisation des ressources intérieures



L'investissement privé est étroitement corrélé à la croissance économique
Taux d'investissement et de croissance économique de divers pays en développement, 1970-98



Recettes commerciales

3.30 Les recettes commerciales sont souvent laissées de côté dans les débats sur le financement du développement. Pourtant, elles constituent déjà une composante importante des moyens financiers susceptibles d'être mis au service du développement. Qui plus est, il existe de vastes possibilités, encore inexploitées, d'accroître leur contribution au financement du développement. On estime aux alentours de 200 milliards de \$ les bienfaits que les pays en développement pourraient tirer d'une libéralisation complète des échanges de marchandises à l'échelon mondial. Si on intègre aux calculs la libéralisation complète des services et les effets dynamiques (liés notamment aux gains de productivité), on aboutit à un chiffre encore bien plus élevé, plus de 500 milliards de \$. Si on y ajoute le surplus de revenu et d'emploi généré par les entreprises participant à l'expansion des échanges qui en résulterait, ces chiffres témoignent de l'importance de la contribution qu'une libéralisation des échanges peut apporter à la mobilisation des moyens financiers requis pour faire reculer la pauvreté et atteindre les autres ODM.

3.31 Au vu du récapitulatif qui précède de l'évolution récente des apports extérieurs et des défaillances actuelles au niveau de la mobilisation des ressources intérieures, une action est à l'évidence indispensable sur tous les fronts (ressources intérieures et extérieures, assorties de conditions libérales et provenant du secteur privé) et de la part de tous les acteurs (gouvernements des pays développés comme en développement, secteur privé et société civile) pour que s'améliorent notablement les chances de parvenir à mobiliser les moyens financiers nécessaires à la concrétisation des ODM. La Conférence internationale sur le financement du développement, qui sera l'objet de la section suivante, est source de grandes opportunités, mais aussi de défis majeurs, pour la communauté internationale, qui y sera appelée à examiner des questions fondamentales et à trouver une solution pour mobiliser les moyens financiers requis pour assurer la réalisation des ODM.

IV. Financement du développement -- opportunités et défis

3.32 La Conférence internationale sur le financement du développement qui doit se tenir à Monterrey, au Mexique, du 18 au 22 mars 2002, offre, malgré des *défis majeurs*, une *occasion inégalée* à tous les acteurs intéressés de mettre en place les mécanismes et les structures requis pour mobiliser au service du développement les financements voulus pour faire des objectifs internationaux de développement (ODM) une réalité.

a) Opportunités

3.33 La Conférence de Monterrey constitue pour la communauté internationale une occasion sans pareille de fixer la portée et les grands axes de l'action à engager dans le domaine financier et de déterminer comment organiser ses efforts pour mettre en œuvre ce programme d'action. Les ODM (et les indicateurs qui y sont associés) fournissent une référence précise et avalisée par tous sur laquelle ancrer le débat, l'objectif étant en l'occurrence de s'accorder sur le volume et la composition des ressources à dégager pour permettre la réalisation des ODM et sur les politiques et structures que cela implique.

3.34 Les travaux préparatoires reposent sur une approche holistique, tendant à replacer les problèmes d'ordre national, international et systémique dans le contexte de la mondialisation et de l'interdépendance. Tous les acteurs intéressés y sont associés : gouvernements des pays développés et en développement (au niveau aussi bien des ministères des Finances que des instances chargées des questions de développement), organisations internationales y compris des organismes n'appartenant pas à la famille des Nations unies (notamment la Banque mondiale, le FMI, l'OMC et l'OCDE), secteur privé et société civile. Tout en

mettant en avant l'importance fondamentale de la cohérence des politiques et de la bonne gestion des affaires publiques, la Conférence vise à définir une plate-forme pour mobiliser des ressources au service du développement sur la base des principes d'appropriation, de partenariat et d'obligation mutuelle de comptes.

b) Défis

3.35 Sur le fond, le problème vient du grave déséquilibre qui existe actuellement entre les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre (les ressources de toutes provenances -- intérieures et extérieures, émanant du secteur privé et assorties de conditions libérales). Sont en cause non seulement le volume des financements supplémentaires que requiert la réalisation des ODM, mais également les politiques et les structures institutionnelles nécessaires pour garantir une utilisation efficace de ces fonds. Comme à Doha, il faudra prévoir un programme musclé de renforcement des capacités (institutionnelles, individuelles et au niveau de l'offre) et voir comment mobiliser les moyens et mettre en place ou consolider les structures indispensables à la mise en œuvre de ce programme.

3.36 Pour ce qui est des processus, une question importante est de savoir comment unir plus efficacement les efforts des différents groupes d'intervenants afin d'aboutir à des propositions constructives pour la définition et la réalisation du "programme d'action de Monterrey". Il sera essentiel de s'interroger non seulement sur ce que les pays développés doivent faire au niveau de leurs propres politiques mais aussi sur ce que les pays en développement eux-mêmes doivent faire (au-delà des mesures qu'appelle la mobilisation des ressources intérieures) et sur la manière dont les pays développés peuvent les y aider. Il est également indispensable de faire une plus large place à la dimension développement dans l'examen des problèmes systémiques, de tenir davantage compte du point de vue des pays en développement et de porter une plus grande attention aux modalités, capacités et structures de mise en œuvre, en particulier dans le cas des pays moins avancés. Il faut aussi mieux reconnaître, exploiter et coordonner les contributions diversifiées que les différentes institutions internationales peuvent apporter au règlement des problèmes mondiaux de gouvernance au lieu de créer pour y remédier de nouvelles structures internationales.

c) Besoins au niveau des ressources et des politiques

3.37 De nombreuses tentatives ont été faites pour chiffrer le volume des ressources nécessaires à la réalisation des ODM⁶. Abstraction faite des problèmes méthodologiques que soulève ce genre de calculs, ceux-ci n'en mettent pas moins en évidence un écart considérable entre le niveau et la structure actuels des ressources déployées et ceux qui seraient nécessaires, en particulier pour les pays en développement les plus pauvres. En Afrique, par exemple, une réduction de moitié de la pauvreté impliquerait des politiques et un niveau de ressources propres à faire passer le taux de croissance économique de son rythme actuel de l'ordre 2 % par an à un chiffre compris entre 6 et 8 % par an, et ce pendant 12 à 15 ans.

3.38 Trouver comment dégager des moyens financiers de cette ampleur ou à tout le moins éviter un déficit excessif par rapport à ces besoins ne va pas sans poser de gros problèmes pour les pays en développement comme pour ceux de l'OCDE. La tâche sera loin d'être aisée, mais un consensus grandissant s'opère sur ce qu'il faut faire :

6. Voir, par exemple, le « Rapport Zedillo » (Recommandations du Groupe de haut niveau sur le financement du développement, établies à la demande du Secrétaire général des Nations unies) pour un récapitulatif de ces estimations.

- Appuyer la mise en place de conditions macro-économiques, structurelles et de gouvernance propres à permettre une accélération durable des taux de croissance, préalable indispensable à un recul de la pauvreté.
- Inscrire la mobilisation de moyens financiers au service du développement dans une démarche plus globale, en portant davantage attention aux synergies et complémentarités entre les ressources intérieures et extérieures (y compris l'APD), les questions d'ordre commercial et systémiques et les problèmes de gouvernance mondiale.
- Accroître le volume, la stabilité et la prévisibilité à long terme des apports financiers.

d) Les bienfaits d'une plus grande cohérence des politiques

3.39 Rehausser la cohérence des politiques à l'appui du développement (ainsi qu'il est préconisé dans le chapitre II) peut faire beaucoup pour rendre le volume et la structure des moyens financiers mis au service du développement conformes à ce que requiert la réalisation des ODM. Les années 90 ont vu s'accroître considérablement le niveau des apports internationaux de capitaux aux pays en développement, dans lesquels les capitaux privés l'emportent de loin sur l'APD au total. Outre la mondialisation, la déréglementation, l'intégration régionale et les technologies avancées de l'information sont autant de facteurs à l'origine de cette évolution. Cela a certes permis d'acheminer des capitaux fort nécessaires, principalement vers les plus grands et les plus avancés des pays en développement, mais a également entraîné une plus grande instabilité des apports, des problèmes aigus d'endettement et des crises financières plus étendues. Des problèmes de cohérence se posent dans plusieurs domaines.

3.40 La **réforme du secteur financier** est importante tant au niveau national qu'international en ce qu'elle renforce l'incitation à veiller à l'efficacité de l'investissement et de la croissance économique et qu'elle minimise les risques de crise financière. Un enchaînement ordonné des réformes est déterminant, et celles-ci doivent porter sur la réglementation prudentielle du secteur bancaire, le renforcement des capacités institutionnelles, et l'amélioration de la coordination entre la politique de taux de change, la politique monétaire et les mesures de contrôle des mouvements de capitaux ou leur taxation. Il est par ailleurs indispensable de s'assurer que les pays en développement sont représentés de façon adéquate dans les instances internationales où sont débattues les réformes de l'architecture financière, de telle sorte qu'ils s'approprient davantage les codes et normes édictés par ces dernières, qu'ils manifestent une plus grande détermination à les appliquer et soient mieux à même de le faire. Tel sera le thème principal du Forum des partenaires au développement organisé par le CAD les 27 et 28 février 2002.

3.41 L'**investissement de portefeuille** fournit des ressources financières précieuses, surtout aux pays en développement à revenu intermédiaire dont la cote de crédit est passable ou bonne. Toutefois, les mouvements de capitaux à court terme sont une source majeure d'instabilité, laquelle a elle-même été un facteur important d'aggravation de la pauvreté lors des récentes crises financières dans le monde. Y sont apparentés des problèmes tels que la fuite des capitaux, le secret bancaire et les paradis fiscaux. Dans ce domaine, la cohérence des politiques appelle une reconnaissance de l'ensemble de ces risques et l'intégration de mesures de réglementation prudentielle dans l'architecture financière internationale et dans les politiques monétaires des pays tant importateurs qu'exportateurs de capitaux.

3.42 L'**allègement de la dette** des PPTTE est reconnu à l'échelle internationale comme une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté. Pour qu'il donne les effets escomptés, l'allègement de la dette doit venir en sus, et tenir compte non seulement du montant de la dette dont le service aurait pu être assuré, et aurait effectivement été assuré, en son absence, mais aussi du risque qu'il en résulte une diminution des autres formes d'APD et d'autres types de transferts financiers. Les montants sur lesquels doit porter

l'allégement doivent être suffisants pour que la dette reste gérable, pour que des investissements puissent être consentis dans la croissance économique et pour que puissent être engagées les dépenses sociales et autres indispensables à un recul de la pauvreté. Les prêteurs qui accordent des crédits aux pays pauvres doivent être conscients des risques et des responsabilités qu'ils prennent et supporter leur part des coûts induits par le non-remboursement de certains prêts.

3.43 *L'investissement direct étranger* (IDE) dans les pays en développement a connu une expansion extrêmement rapide ces dernières années, expansion qui surtout bénéficié aux marchés émergents d'Asie de l'Est et d'Amérique latine⁷. Les pays à faible revenu ne peuvent se prévaloir du cadre stratégique et des conditions institutionnelles, de l'infrastructure, du dynamisme économique et d'un marché de la taille de ceux des nations plus prospères, conditions indispensables pour réussir à attirer l'IDE. Une grande part de ce qu'ils reçoivent est dirigé vers les industries extractives, ce qui n'a qu'un impact limité, voire négatif, sur la stabilité politique et sociale et sur la pauvreté. Les pays en développement doivent être associés en tant que partenaires à part entière à tout processus de négociation en vue d'un accord international sur les règles de l'investissement, lequel pourrait améliorer leur accès à de nouveaux moyens de financement du développement. Il est également fondamental de s'interroger sur les possibilités qui s'offrent de mieux raccorder les politiques d'aide et autres de manière à appuyer les initiatives que prennent les pays en développement eux-mêmes pour se doter d'un environnement plus accueillant, lever les obstacles à l'IDE et mettre en place des dispositifs d'incitation à l'IDE fondés sur les mécanismes du marché.

3.44 *Le commerce international* est un instrument puissant de réduction de la pauvreté. Les effets sur le revenu national et le niveau de bien-être des pays en développement que pourrait avoir la suppression ou l'atténuation des restrictions qui frappent encore les importations en provenance de ces pays seraient gigantesque par rapport à ceux résultant des apports d'APD consentis ces dernières années. Si des réformes visant à libéraliser les échanges ont certes été engagées, d'autres s'imposent et sont envisageables même si elles deviennent plus difficiles à mettre en œuvre, politiquement, dès lors que des objectifs fondamentaux comme l'emploi et le développement régional sont en jeu. Les principaux domaines dans lesquels des mesures pourraient être prises pour rehausser la cohérence des politiques concernent le régime commercial international général, les régimes commerciaux préférentiels, les échanges de services, le financement des exportations, les transferts de technologie, les subventions à l'agriculture et les échanges de denrées alimentaires. Sur le plan de la cohérence des politiques, un hiatus se manifeste, et ce depuis fort longtemps, dans le fait que les pays développés s'appliquent de diverses manières à améliorer les opportunités et capacités commerciales des pays en développement tout en maintenant en place des dispositions (droits de douane et autres obstacles aux échanges, subvention de la production intérieure, notamment) qui restreignent la possibilité de ces derniers de mieux exploiter leur avantage comparatif. La Déclaration adoptée à la Conférence ministérielle de Doha fait une large place aux questions de développement et propose pour remédier à nombre de ces problèmes un programme d'action centré sur les besoins mêmes des pays en développement.

V. Perspectives actuelles d'évolution de l'offre et de la demande d'APD

3.45 Tout un ensemble de facteurs nouveaux pourraient largement jouer en faveur d'une augmentation notable des apports d'aide des Membres du CAD au cours de la prochaine décennie.

- Si le processus CSLP/FRPC produit les résultats souhaités, on peut s'attendre à un relèvement des niveaux d'aide, destiné à financer l'augmentation des investissements publics, à caractère

7. L'IDE va à concurrence de 90 % à 23 de ces pays. Sur ces derniers, la Chine et le Brésil ont à eux seuls absorbé la moitié des apports d'IDE aux pays en développement enregistrés en 1998, et dix pays à revenu intermédiaire 70 %.

social notamment. Le FMI s'est déclaré prêt à prendre en considération, dans son évaluation de la viabilité budgétaire, cet accroissement des apports d'aide à condition toutefois qu'ils s'inscrivent dans une perspective à moyen terme.

- Les travaux préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement mettent en évidence la nécessité d'accroître les investissements sociaux et invitent à un doublement au minimum de l'APD ainsi qu'au lancement d'une campagne de mobilisation de l'opinion en faveur d'un net relèvement des niveaux d'aide afin d'assurer la réalisation des objectifs de développement du millénaire.
- La lutte contre la pauvreté est de plus en plus regardée comme faisant partie intégrante de toute politique volontariste visant à assurer la sécurité mondiale et comme essentielle à la durabilité du processus de mondialisation.

3.46 Les méthodologies sous-tendant l'estimation des besoins d'aide sont loin d'être simples (voir l'annexe 1), ce qui n'a pas empêché que des chiffres précis sur le *surcroît d'APD* nécessaire ont été avancés pour éclairer le débat :

- La Banque mondiale estime à 54 milliards de \$ le montant de l'aide supplémentaire qui sera nécessaire pour permettre aux pays à faible revenu qui prennent des mesures jugées satisfaisantes, ou qui devraient réussir à améliorer suffisamment leurs politiques, d'atteindre l'objectif consistant à réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de personnes vivant dans la pauvreté.
- Dans un rapport paru le 20 décembre 2001, la Commission Macro-économie et Santé de l'OMS estime à 31 milliards de \$ le surcroît d'aide qu'il pourrait être nécessaire et justifié de dégager d'ici 2015 pour les activités d'envergure nationale dans le seul secteur de la santé, 7 milliards de \$ supplémentaires devant être alloués à la fourniture de biens publics mondiaux.
- De son côté, l'UNESCO estime à quelque 14 milliards de \$ les sommes à dégager pour l'Initiative mondiale en faveur de l'Éducation pour Tous (EPT). La Banque mondiale établira, avant la réunion du Comité du développement prévue au printemps 2002, une nouvelle estimation du besoin de financement au titre de l'Initiative EPT se basant sur une analyse de la situation dans chaque pays.

3.47 Tous ces chiffres sont expressément conditionnés par une saine gestion, par les pays en développement, de leurs affaires publiques en général, et de leur économie en particulier, et par la mise en place de véritables stratégies nationales pour les secteurs de la santé et de l'éducation. Au vu des exigences très strictes énoncées dans le rapport de la Commission Macro-économie et Santé, il est clair que réunir les conditions préalables à un accroissement de cet ordre des apports d'aide n'est en rien un processus facile ou qui va de soi.

3.48 La *demande effective* appelant une augmentation sensible des apports d'aide est donc assujettie à des améliorations décisives sur le plan de l'action gouvernementale et des institutions dans les pays en développement. Or, ces améliorations sont elles-mêmes tributaires des décisions prises du côté des donateurs, y compris des perspectives réelles que ceux-ci souscrivent des engagements à moyen terme en matière d'aide sur lesquels fonder des stratégies sectorielles dignes de ce nom et la gestion de l'économie dans son ensemble.

3.49 La demande et l'offre effectives sont donc fondamentalement interdépendantes. Si les obligations mutuelles de comptes ne sont pas considérablement renforcées dans la relation donneur-bénéficiaire, un accroissement de l'aide ne pourra ni se justifier, ni se concrétiser.

3.50 Du *côté de l'offre*, pour apprécier la faisabilité d'une hausse "notable" des apports d'aide, il est utile de bien comprendre la logique arithmétique du processus. Les deux tableaux (III-3 et III-4) sous forme de fiches de calcul présentés plus loin sont éclairants à cet égard. Il en ressort que :

- A supposer que le RNB réel des pays Membres du CAD progresse de 2.5 % par an, un relèvement progressif du rapport APD/RNB de son niveau actuel, soit 0.22 %, à 0.32 % d'ici 2010 entraînerait un accroissement de quelque 46 milliards de \$ par an du volume de l'APD réelle, lequel se trouverait ainsi porté de 54 milliards de \$ en 2000 à 100 milliards de \$ en 2010. En 2012, le montant de l'APD aurait doublé, et le rapport APD/RNB s'établirait à 0.34 %.
- L'effort budgétaire susceptible d'être consenti au niveau du G7 - et en particulier par les États-Unis et le Japon - est déterminant. Au vu de la deuxième fiche de calcul, si tous les Membres du CAD augmentent leur rapport APD/RNB de 0.1 % par an entre 2000 et 2010, sur les 46 milliards de \$ supplémentaires ainsi dégagés, 38 milliards viendraient des pays du G7.

3.51 De nombreux donateurs se déclarent aujourd'hui déterminés à accroître leurs apports d'aide à moyen terme, mais sur le court terme la performance de l'ensemble des Membres du CAD en matière d'aide est soumise à des contraintes budgétaires, liées au ralentissement de la croissance à l'échelle mondiale ainsi qu'à la situation particulière dans laquelle se trouvent certains grands pays. Par ailleurs, certains pays parmi les plus performants en matière d'aide ont fait savoir que l'adhésion de l'opinion publique au maintien de leurs rapports APD/RNB à leurs niveaux actuels pourrait être altérée par le déclin de la performance globale des Membres du CAD.

3.52 Comme on l'a déjà souligné, il sera fondamental d'assurer une bonne efficacité de l'aide pour justifier une augmentation des apports d'aide. Des questions essentielles devront être résolues pour que l'effort d'aide puisse être intensifié de façon notable, tant du côté des donateurs que du côté des bénéficiaires. Si l'aide ne gagne pas en efficacité, un accroissement un tant soit peu important des apports ne pourra en effet conduire qu'à un allongement de la liste des projets en attente, à une augmentation de la corruption et à un relâchement de l'action gouvernementale. Même dans les pays en développement qui obtiennent de bons résultats, cet accroissement aura des répercussions importantes, qu'il conviendra de maîtriser, au plan macro-économique (notamment au niveau des taux de change et de l'inflation).

3.53 L'amélioration de l'efficacité de l'aide suppose que l'on mette en place, tant du côté des donateurs que des bénéficiaires, les capacités requises pour gérer une aide multipliée par deux. Elle nécessite également un renforcement des institutions, des capacités humaines et des mécanismes de gestion de l'aide aux niveaux national et mondial. Il faudra également que le processus CSLP, qui intègre les principes du CDI, notamment en matière d'appropriation locale, ait atteint un régime de croisière. Un suivi rigoureux des progrès accomplis, se fondant sur des données de qualité, est en outre indispensable. La communauté internationale a entrepris de s'attaquer à tous ces problèmes. Il n'en faudra peut-être pas moins une dizaine d'années pour mettre en place un système d'aide permettant de gérer efficacement une APD d'un volume deux fois plus important qu'aujourd'hui.

3.54 Des *contraintes de capacités institutionnelles*, tant du côté des partenaires que du côté des donateurs, risquent d'empêcher l'acheminement d'apports d'aide nettement plus élevés. Méritent notamment de retenir l'attention à cet égard :

- Les questions traitées par le Groupe d'étude du CAD sur les pratiques des donateurs⁸, dont les travaux visant à rationaliser un système d'aide faisant intervenir de multiples donateurs deviennent encore plus cruciaux dans la perspective d'un accroissement planifié du volume des apports d'aide.
- Les questions intéressant la bonne gestion des affaires publiques et les capacités qui sont débattues au sein du Réseau du CAD sur la bonne gouvernance et le renforcement des capacités (GOVNET).
- Les dispositions prises dans le cadre du Groupe de travail du CAD sur les aspects financiers de l'aide au développement, conformément à la Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays les moins avancés, pour renforcer les régimes et capacités de passation des marchés dans les pays partenaires.
- Les efforts entrepris dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en vue de promouvoir la conduite d'exams par les pairs de la gestion politique et économique afin de favoriser la mise en place d'"Etats compétents" et une amélioration radicale de l'"image" de l'Afrique aux yeux des investisseurs, locaux et étrangers.

3.55 La *gestion du soutien budgétaire et des dépenses publiques et le renforcement des capacités en la matière* revêtent par ailleurs une importance capitale. Le FMI envisage d'adopter une approche à moyen terme pour le financement des CSLP, fondée sur des scénarios normatifs concernant les ressources assorties de conditions de faveur et sur des engagements préalables plus conséquents de la part des donateurs⁹. Davantage pourrait encore être fait sur ce plan dans le contexte du processus CSLP et des programmes bénéficiant d'un soutien au titre de la FRPC :

- En premier lieu, les programmes pourraient être présentés d'une manière qui adresse des signaux plus clairs à la communauté des donateurs dans le cadre du processus CSLP ; les prévisions à moyen terme pourraient par exemple être fondées sur des hypothèses plus normatives concernant les dons et les prêts concessionnels, dérivées des objectifs visés sur le front de la pauvreté et de la croissance, plutôt que sur l'idée que la tendance à la baisse, avec le déficit de financement qui en résulte, va se poursuivre.
- En deuxième lieu, il serait peut-être possible, en particulier dans les cas des pays qui affichent de bonnes performances, d'obtenir des donateurs des engagements préalables à accroître leur aide au fur et à mesure que les programmes prendront forme, et partant, de prévoir d'emblée des déficits et des dépenses plus élevés. En outre, les programmes pourraient définir des dépenses conditionnelles (en conformité avec les priorités décrites dans le CSLP) qui ne seraient exécutées que si un surcroît d'aide extérieure fongible assortie de conditions libérales était accordé. De fait, il serait souhaitable que tous les programmes bénéficiant d'un soutien au titre de la FRPC prévoient ce genre de solution au lieu d'obéir au principe si souvent mal compris selon lequel les dépenses doivent être ajustées en cas d'écart par rapport aux ressources prévues. Là encore, les caractéristiques de la nouvelle approche exigent que l'on améliore la mesure et le suivi des dépenses publiques.

8 . Pour plus d'informations sur les travaux de ce Groupe, voir www.oecd.org/dac/donorpractices

9 . Voir <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>.

Tableau III-3. Fiche de calcul 1 : scénario de croissance de l'APD

Année	Ratio APD/RNB (%)	APD en termes réels en milliards de \$ (1)	Augmentation résultante de l'APD en milliards de \$	Pour mémoire : Taux de croissance de l'APD réelle (%)
2000	0.22	54	0	
2001	0.23	58	4	7.1
2002	0.24	62	8	6.9
2003	0.25	66	12	6.7
2004	0.26	70	16	6.5
2005	0.27	74	21	6.4
2006	0.28	79	25	6.2
2007	0.29	84	30	6.1
2008	0.30	89	35	6.0
2009	0.31	94	40	5.9
2010	0.32	100	46	5.8
2011	0.33	105	51	5.7
2012	0.34	111	57	5.6

(1) Aux prix 2000, en prenant comme hypothèse une augmentation annuelle du RNB de 2.5%.

Tableau III-4. Fiche de calcul 2 : Niveau de l'APD des Membres du CAD en 2010 et 2012 dans le scénario de croissance de l'APD réelle

Millions de \$

	APD/RNB en 2000 (%)	APD en 2000	APD en termes réels en 2010 en prenant l'hypothèse de croissance (1)	Augmentation en termes réels	APD/RNB en 2010 (%)	APD en termes réels en 2012 en prenant l'hypothèse de croissance (1)	Augmentation en termes réels	APD/RNB en 2012 (%)
Australie	0.27	987	1 738	750	0.37	1 925	938	0.39
Autriche	0.23	423	780	357	0.33	870	446	0.35
Belgique	0.36	820	1 343	523	0.46	1 472	652	0.48
Canada	0.25	1 744	3 108	1 365	0.35	3 450	1 706	0.37
Danemark	1.06	1 664	2 331	667	1.16	2 491	827	1.18
Finlande	0.31	371	628	257	0.41	692	321	0.43
France	0.32	4 105	6 899	2 794	0.42	7 594	3 489	0.44
Allemagne	0.27	5 030	8 819	3 789	0.37	9 766	4 736	0.39
Grèce	0.20	226	433	207	0.30	485	259	0.32
Irlande	0.30	235	402	167	0.40	444	209	0.42
Italie	0.13	1 376	3 137	1 761	0.23	3 585	2 208	0.25
Japon	0.28	13 508	23 445	9 937	0.38	25 925	12 418	0.40
Luxembourg	0.71	127	185	58	0.81	199	73	0.83
Pays-Bas	0.84	3 135	4 492	1 358	0.94	4 821	1 686	0.96
Nouvelle-Zélande	0.25	113	203	89	0.35	225	112	0.37
Norvège	0.80	1 264	1 820	556	0.90	1 954	691	0.92
Portugal	0.26	271	479	209	0.36	531	261	0.38
Espagne	0.22	1 195	2 236	1 041	0.32	2 498	1 303	0.34
Suède	0.80	1 799	2 590	791	0.90	2 782	983	0.92
Suisse	0.34	890	1 470	580	0.44	1 614	724	0.46
Royaume-Uni	0.32	4 501	7 577	3 076	0.42	8 342	3 841	0.44
États-Unis	0.10	9 955	25 452	15 498	0.20	29 411	19 457	0.22
Ensemble du CAD	0.22	53 737	99 567	45 830	0.32	111 075	57 338	0.34
<i>Dont :</i>								
<i>Pays du G7</i>	<i>0.19</i>	<i>40 219</i>	<i>78 438</i>	<i>38 219</i>	<i>0.29</i>	<i>88 073</i>	<i>47 854</i>	<i>0.31</i>
<i>Autres pays</i>	<i>0.45</i>	<i>13 519</i>	<i>21 129</i>	<i>7 611</i>	<i>0.55</i>	<i>23 003</i>	<i>9 484</i>	<i>0.57</i>

(1) Aux prix 2000, en prenant comme hypothèses une augmentation annuelle du RNB de 2.5% et des augmentations annuelles des ratios APD/RNB de 0.01%, à partir de 2001.

- En troisième lieu, une attention particulière devrait être portée à l'interaction entre les financements à l'appui des CSLP pilotés par les pays et les financements sectoriels mobilisés dans le cadre d'initiatives spéciales, comme le Fonds VIH/sida créé à l'été 2001, et, d'une façon plus générale, les initiatives sectorielles de portée mondiale (par exemple dans les domaines de la santé, de l'éducation et des capacités commerciales). Diverses structures visant à établir un lien entre des groupes de travail et des groupes de pilotage interorganisations et des fonds mondiaux, d'une part, et des stratégies et des activités menées au niveau des pays, d'autre part, commencent à se mettre en place à cet effet.

Remarques de conclusion

3.56 Les diverses estimations disponibles confirment, ou à tout le moins ne contredisent pas, l'idée qu'un doublement de l'aide, sous réserve que le surcroît soit orienté vers des pays où la gestion des affaires publiques et l'environnement général sont satisfaisants, permettrait de jeter les bases nécessaires pour assurer la concrétisation des objectifs de développement du millénaire. Ce résultat vaut quelle que soit l'approche méthodologique sur laquelle reposent les estimations.

3.57 L'horizon temporel dans lequel doit s'opérer ce doublement de l'aide ne ressort pas clairement des différentes estimations (à part celles de la Commission de l'OMS). Les fiches de calcul proposées dans les tableaux III.3 et III.4 établissent un profil d'évolution dans le temps permettant un doublement de l'aide en 12 ans, c'est-à-dire pour 2012. Cela suppose que le rapport APD/RNB soit porté à 0.32 % pour 2010 (ce qui équivaut à son niveau moyen de la période 1992-93) et à 0.34 % pour 2012. Un tel accroissement du volume de l'APD, associé à une amélioration de l'efficacité de l'aide, ne semble pas irréalisable compte tenu des enseignements que les pays de l'OCDE et les pays partenaires ont pu tirer de l'expérience accumulée au fil du temps et qui les ont conduit à privilégier les stratégies de lutte contre la pauvreté conduites par les pays partenaires, à mettre l'accent sur l'importance des politiques suivies et de la participation de la société civile et à s'appliquer à réduire les « coûts de transaction » de la coopération pour le développement.

3.58 La communauté internationale a déjà entrepris de lancer un programme d'action dont l'ambition pourrait se révéler à la hauteur de celle des objectifs de développement du millénaire. Parmi les éléments autour desquels s'articule ce programme figurent les suivants :

- Le « programme du développement de Doha », qui place les objectifs de développement au centre du vaste programme de travail convenu pour l'OMC à la Conférence de Doha en novembre 2001.
- La reconnaissance, par le Comité du développement à sa réunion d'Ottawa en novembre 2001, « qu'il faudra fortement accroître les niveaux actuels d'APD pour que les pays à faible revenu puissent saisir les opportunités offertes par l'amélioration de leurs politiques et atteindre les OMD ».
- Les travaux concertés sur l'harmonisation des pratiques de donateurs approuvés en 2001 par le Comité du développement et le CAD.
- L'approche intégrée du financement du développement, fondée sur de solides structures intérieures d'orientation de l'action et de gestion des affaires publiques dans les pays en développement et des dispositifs cohérents de gouvernance à l'échelle mondiale, qui se fait jour dans le cadre des préparatifs de la Conférence internationale sur le financement du développement prévue au Mexique en 2002.

3.59 La conclusion qui se dégage en définitive de l'analyse qui précède est que les ODM peuvent être atteints à condition que les gouvernements des pays en développement et les Membres de l'OCDE s'y emploient sérieusement. Dans les pays en développement, l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres et le développement social appellent la poursuite des réformes dans plusieurs domaines, y compris une redistribution des revenus et des actifs. Pour contribuer à faire reculer la pauvreté à l'échelle mondiale et à renforcer la stabilité politique, les pays de l'OCDE doivent, de leur côté, rehausser la cohérence aussi bien de leur APD que de l'ensemble de leurs politiques au service de la lutte contre la pauvreté. Plus les politiques seront cohérentes, au regard de leurs effets sur la pauvreté dans les pays en développement, plus faible sera l'accroissement requis du budget de l'aide.

ANNEXE 1

EVALUATIONS RECENTES DES BESOINS D'AIDE : QUELQUES OBSERVATIONS

1. Diverses méthodes ont été utilisées pour estimer le surplus d'aide nécessaire pour assurer la réalisation des objectifs de développement du millénaire (ODM). La présente annexe passe succinctement en revue les projections et calculs émanant de différentes organisations internationales, en particulier la Banque mondiale, l'OMS, l'UNESCO, l'UNICEF et le Groupe de haut niveau sur le financement du développement.

2. Estimer le volume de l'aide requise pour atteindre les ODM nécessite une évaluation, fondée sur des données d'observation, des moyens financiers à dégager pour assurer la réalisation :

- De l'ODM prévoyant une réduction de moitié pour 2015 de la proportion de personnes vivant dans l'extrême pauvreté, grâce à l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres.
- Et des autres ODM renvoyant aux aspects sociaux et environnementaux de la pauvreté, grâce à des interventions directes.

3. La présente annexe expose la méthodologie sous-tendant le calcul de ces deux éléments, de même que les projections de la Banque mondiale concernant l'effet d'une libéralisation des échanges sur l'évolution de la pauvreté, et examine comment les diverses démarches se raccordent entre elles.

Réduction de la pauvreté monétaire grâce à l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres*Estimation des coûts*

4. Dans un document destiné au Comité du développement¹⁰, la Banque mondiale et le FMI recensent 65 pays à faible revenu qui devront mener un dur combat pour atteindre l'objectif fixé en matière de réduction de la pauvreté monétaire et où l'aide pourra faire une différence sous réserve que de saines politiques soient préalablement en place. Ils répartissent ces pays en deux groupes, le premier composé de 43 pays dont les politiques et la gestion des affaires sont raisonnablement satisfaisantes et le second des 22 autres où ce préalable n'est pas rempli. Ils utilisent ensuite un modèle simple de type Harrod-Domar qu'ils associent à des données par pays sur la pauvreté pour calculer le surcroît de ressources nécessaire pour assurer la réalisation, à l'échelle mondiale, de l'objectif de réduction de la pauvreté monétaire par le jeu de la relation aide-croissance-recul de la pauvreté. Pour ces calculs, ils partent du principe que l'aide ne fera une différence notable *que* dans les 43 pays performants, lesquels, d'après leurs estimations, ont besoin à cet effet de recevoir 39 millions de \$ par an d'aide supplémentaire (soit le double de ce qu'ils reçoivent actuellement).

10. *Financement du développement* (18 septembre 2001), document établi par les services de la Banque mondiale et du FMI à l'intention du Comité du développement.

5. Parallèlement, le document appelle à faire tout ce qui est possible pour soutenir une réforme des politiques dans les 22 autres pays ayant beaucoup d'obstacles à surmonter et, lorsque celle-ci sera en bonne voie, à leur consentir à eux aussi des apports adéquats d'APD. Si des améliorations devaient se concrétiser rapidement dans la performance de ces pays, ceux-ci devraient bénéficier d'un surcroît d'APD de l'ordre de 15 milliards de \$ par an -- soit le triple de ce qu'ils reçoivent actuellement -- pour réussir à atteindre l'objectif.

6. Autrement dit, d'après les estimations de la Banque mondiale et du FMI, il faudrait au total dégager 54 milliards de \$ de plus par an pour assurer la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté dans les pays ayant beaucoup d'obstacles à surmonter dans l'hypothèse où la majorité de ces derniers continuent d'appliquer des politiques et une gestion des affaires publiques raisonnablement satisfaisantes et où ceux actuellement peu performants améliorent leur performance. Par conséquent, le niveau actuel de l'APD devrait être à peu près multiplié par deux pour obtenir une diminution de moitié de la pauvreté dans tous les pays.

7. Les 86 autres pays en développement sont pour leur part supposés pouvoir se passer d'une APD supplémentaire, et ce pour deux raisons. Premièrement, la plupart d'entre eux sont déjà « biens partis » pour obtenir une réduction de moitié de la pauvreté monétaire grâce à une croissance favorable aux pauvres. Deuxièmement, la situation économique de nombreux pays à revenu intermédiaire leur permet de mettre en œuvre, pour lutter contre la pauvreté, des réformes tendant à améliorer la répartition du revenu et des programmes généraux ou ciblés de développement social. Le document de la Banque mondiale et du FMI laisse cependant entendre qu'une révision de l'affectation de l'aide au sein de ce groupe de pays pourrait contribuer à rehausser l'efficacité de l'aide et à accroître le nombre de personnes sauvées du piège de la pauvreté.

Pays et types d'aide couverts -- quelques remarques

8. L'exclusion des pays qui sont déjà sur la bonne voie peut être jugée contestable car ces pays ont leur part dans la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté à l'échelle mondiale et régionale et car un nombre phénoménal de leurs habitants continueront de vivre en deçà du seuil de pauvreté et ne bénéficieront pas des avancées prévues au titre d'autres ODM. Ces pays pourraient mettre à profit, efficacement qui plus est, un accroissement de l'aide pour faire refluer la pauvreté plus vite que le préconisent les ODM, ce qui n'empêcherait pas qu'ils comptent encore en 2015 un pourcentage important des pauvres recensés dans l'ensemble de la planète. Un accroissement de l'aide s'impose par ailleurs dans divers domaines qui ne sont pas pris en compte dans le document, par exemple au titre des programmes de reconstruction et de prévention liés aux conflits et au terrorisme (les sommes dégagées pour faire face à la crise actuelle en Afghanistan, notamment, doivent avoir un caractère additionnel) ; de même les besoins dans le domaine des secours en cas de catastrophe ne cessent d'augmenter, tendance qui risque fort de s'accroître compte tenu de la fréquence accrue des catastrophes naturelles et de l'élévation de la densité de population. Or, les programmes d'aide humanitaire mobilisent rarement des moyens suffisants pour remédier à tous les maux qu'ils visent à atténuer, lesquels présentent un lien étroit avec les ODM.

9. Tout aussi contestable est l'hypothèse, à l'évidence tout à fait irréaliste, selon laquelle les 22 pays ayant beaucoup d'obstacles à surmonter et appliquant des politiques médiocres, qui comptent pour 15 milliards de \$ dans les 54 milliards requis, deviendront performants. Il est néanmoins plausible que des améliorations de performance se produiront au sein de ce groupe. Par ailleurs, sous réserve que des financements supplémentaires puissent être dégagés, il ne faut pas exclure l'éventualité d'accroissements sélectifs de l'aide, même aux pays peu performants, destinée à alimenter des programmes susceptibles de contribuer à la réalisation des ODM, dès lors que ces programmes répondent aux critères d'efficacité voulus (par exemple des programmes en faveur de la santé ou de l'éducation mis en œuvre par des ONG

ayant fait leurs preuves). Compte tenu de ces éléments, les besoins d'APD pourraient être inférieurs à la somme annoncée, mais d'une fraction seulement des 15 milliards de \$ prévus pour ce groupe de pays.

10. D'autres rapports ont également été établis récemment sur la question, dont un par le Groupe de haut niveau sur le financement du développement (le « rapport Zedillo »). S'appuyant sur une étude de la CNUCED dont il ressort que, sous réserve que tous les pays adoptent de bonnes politiques, une réduction de moitié de la pauvreté en Afrique nécessiterait un surplus d'aide de l'ordre de 10 milliards de \$ par an, ce rapport s'applique à évaluer les besoins d'aide des autres pays à faible revenu, qu'il chiffre à au moins 20 milliards de \$ de plus que les sommes qui leur sont actuellement consenties pour permettre une réduction de moitié de la pauvreté monétaire. Il procède ensuite à une estimation du coût total de la réalisation des autres ODM et aboutit à un chiffre global de 50 milliards de \$, ce qui implique un accroissement de 30 milliards de \$ par rapport au niveau actuel.¹¹

Problèmes d'ordre méthodologique

11. Il convient aussi de signaler un certain nombre de problèmes d'ordre méthodologique. Les estimations qui précèdent sont dérivées d'un modèle extrêmement simple dans lequel la croissance est fonction de l'investissement dans le capital physique et l'écart entre les niveaux prévus de l'épargne et de l'investissement nécessaire à la concrétisation d'un taux donné de croissance est considéré comme un « déficit de financement » qui doit être comblé par des apports extérieurs, d'aide ou autres. La relation entre l'investissement et la croissance est matérialisée par un coefficient fixe, le coefficient marginal de capital. On part du principe que les apports d'aide et autres se traduiront systématiquement par un accroissement de l'investissement et que ce dernier conduira systématiquement à une accélération du taux de croissance. Or, les évolutions observées dans le passé ne corroborent pas l'existence de telles relations systématiques¹². Cela dit, le modèle a été testé sur un large éventail de pays à partir de données concernant une période où les politiques et la gestion des affaires publiques étaient, dans nombre de ces derniers, loin des niveaux « raisonnables » observés dans les pays dans lesquels la Banque mondiale et le FMI estiment qu'un accroissement de l'aide fera une différence, et justement, dans les pays qui ne répondent pas à ces normes, il est implicitement supposé que la relation aide-investissement-croissance-recul de la pauvreté est inopérante.

12. Par ailleurs, l'utilisation de coefficients fixes pour rendre compte de l'incidence de l'aide sur la croissance économique et de celle de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté ne tient peut-être pas totalement compte de l'éventualité que l'aide risque de perdre en efficacité lorsqu'elle s'accroît rapidement et que le coût unitaire de la réalisation des ODM tend à augmenter à la marge sous l'effet, notamment :

- De contraintes liées à la capacité d'absorption (y compris au niveau de la gestion des affaires publiques et des capacités).
- Des distorsions induites au plan macro-économique, « mal néerlandais » ou désincitation à l'épargne par exemple.

11. *Rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement*, Nations unies, New York, notamment le *Rapport technique*, y compris l'annexe intitulée « Les objectifs de la politique mondiale : calcul des coûts » (<http://www.un.org/reports/financing/report>) ; *Le flux de capitaux et la croissance en Afrique*, CNUCED, Nations unies, Genève et New York, 2000.

12. Voir « The Ghost of Financing Gap - How the Harrod-Domar Growth Model Still Haunts Development Economics », William Easterly, Banque mondiale, juillet 1997. Document non publié disponible à l'adresse www.worldbank.org.

- De l'atténuation et/ou de la distorsion des facteurs incitant à une utilisation efficace des ressources d'APD.

13. D'un autre côté, un accroissement de l'aide peut se traduire par une augmentation du rendement à l'échelle de cette dernière s'il en résulte une baisse des coûts de transaction et une amélioration de l'environnement institutionnel, cet accroissement contribuant, par exemple, à stimuler le développement des infrastructures, des secteurs sociaux et du capital humain ou à renforcer la capacité des institutions de faire respecter la loi et les contrats. Par conséquent, tout bien pesé, l'hypothèse de rendements constants à l'échelle n'est peut-être pas déraisonnable, surtout associée au préalable d'une amélioration générale des politiques et d'une réorientation de l'aide vers les pays performants.

14. L'élasticité de la réduction de la pauvreté par rapport à la croissance économique est fonction non seulement du rythme de cette croissance mais aussi de sa qualité, autrement dit de sa composition, de sa répartition et de sa durabilité. La mesure dans laquelle la croissance se répercute sur la réduction de la pauvreté diffère considérablement d'un pays et d'une région à l'autre selon l'ampleur des inégalités au regard de l'instruction, de la détention de terres et d'autres actifs. D'après diverses études de la Banque mondiale, si la progression du revenu moyen est le vecteur le plus important de réduction de la pauvreté, elle explique cependant un peu moins de la moitié de la croissance du revenu des pauvres et on constate de grandes divergences par rapport à cette moyenne.¹³

15. Ces éléments soulignent l'importance d'une amélioration du cadre général et institutionnel pour rehausser l'efficacité de l'aide. Un environnement propice à une croissance favorable aux pauvres peut renforcer l'incidence de l'aide sur la croissance et celle de la croissance sur la réduction de la pauvreté. En conséquence, une modification de la répartition de l'aide pourrait bien rehausser l'efficacité de l'aide au service de la lutte contre la pauvreté. Des recherches de la Banque mondiale, il ressort que (sur la base des données relatives à 1998) pour que la répartition de l'APD soit « efficiente du point de vue de la pauvreté » il faudrait que 68 % des apports aillent aux pays comptant un forte proportion de pauvres qui mènent de bonnes politiques et 28 % aux pays comptant de nombreux pauvres dont les politiques laissent à désirer.¹⁴ Cela impliquerait un accroissement de 150 % de l'aide consentie au premier groupe de pays, à supposer que le volume global de l'APD n'augmente pas. Comparé à ce chiffre, le doublement de l'aide aux pays performants, associé à une multiplication par deux du volume global de l'APD, préconisé dans le document destiné au Comité du développement semble trop faible.

16. Un facteur qui pourrait largement contribuer à instaurer un environnement plus propice à l'efficacité de l'aide et à l'émergence d'une croissance favorable aux pauvres est la rationalisation des mécanismes d'acheminement de l'aide et l'harmonisation des procédures, tâches pour lesquelles a justement été créé le Groupe d'étude du CAD sur les pratiques des donateurs. Des formes d'aide plus intégrées et mieux coordonnées, telles que l'aide programme, l'aide sectorielle et des engagements à moyen terme à l'appui de stratégies et programmes de lutte contre la pauvreté conduits par les pays partenaires, associées à un soutien en faveur du renforcement des capacités, pourraient concourir à rehausser sensiblement la capacité d'absorption des pays à faible revenu. Un accroissement des

13. C'est ainsi qu'entre 1960 et 1994 l'effet sur la réduction de la pauvreté d'un point de croissance économique par habitant varie dans une proportion de un à quatre ou cinq entre les différents Etats de l'Inde et que des écarts du même ordre peuvent être observés entre l'Asie de l'Est et l'Amérique latine. (Voir *The Quality of Growth*, Banque mondiale, 2000 ; David Dollar et Aart Kraay, *Growth IS Good for the Poor*, Banque mondiale, 2000 ; Martin Ravallion, *Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages*, Banque mondiale, 2000.)

14. Paul Collier et David Dollar (2001), *Aid Allocation and Poverty Reduction*, à paraître dans *European Economic Review*.

financements alloués à la production de biens publics mondiaux pourrait aussi renforcer l'impact de l'aide et de la croissance sur la réduction de la pauvreté grâce à une diminution des coûts de transaction de l'aide.

17. Dès lors que priorité est donnée à la réalisation des ODM, une aide beaucoup plus importante doit être consentie aux PMA et aux PFR, en particulier à ceux qui suivent de bonnes politiques, gèrent convenablement leurs affaires publiques et sont dotés d'institutions satisfaisantes. Si le premier critère guidant les décisions d'affectation de l'aide était le nombre de personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté, les grands pays en développement -- Bangladesh, Inde, Indonésie et Pakistan -- devraient recevoir une part bien plus grande de l'accroissement du volume global de l'APD que les pays Africains, où le degré de pauvreté et les besoins en matière de renforcement des capacités institutionnelles sont pourtant bien plus importants. (On fait ici abstraction de la Chine, partant du principe que, celle-ci ayant accès aux marchés des capitaux, un accroissement de l'aide n'y est pas déterminant pour faire reculer la pauvreté.) A supposer que les pays africains n'aient pas encore atteint la limite de leurs capacités d'absorption et puissent donc utiliser un surcroît d'aide de façon efficace, se poserait la question de savoir s'il est acceptable de privilégier les petits pays même s'il doit en résulter une diminution du nombre de personnes sauvées de la pauvreté à l'échelle mondiale. Une autre question qui mérite de retenir l'attention est celle de l'importance relative à affecter à la concrétisation des ODM à l'échelon mondial, régional et national, respectivement. Les chances d'atteindre les ODM, et les besoins d'aide correspondants, ne sont en effet pas les mêmes à ces différents échelons. Qui plus est, la nécessité, aujourd'hui largement admise, de dépasser les seuls critères d'efficacité de l'aide afin de remédier aux problèmes liés aux conflits et au terrorisme risque de réduire la contribution globale de l'aide au recul de la pauvreté même si cela devrait préparer le terrain à l'instauration de politiques et de systèmes de gestion des affaires publiques « raisonnablement satisfaisants » de nature, à terme, à limiter les conflits et à atténuer la pauvreté. Il est donc primordial que le surplus d'aide se justifiant à court et moyen termes face au terrorisme et aux conflits ait bien un caractère additionnel.

Réduction de la pauvreté monétaire grâce à une libéralisation des échanges et à l'investissement privé

18. Si l'on veut remettre dans une juste perspective l'importance de l'APD pour la réduction de la pauvreté, force est de reconnaître que la cohérence des politiques au service de la lutte contre la pauvreté est, elle aussi, essentielle pour la réalisation des ODM. Cela vaut aussi bien pour les politiques des pays en développement que pour celles suivies par les pays Membres de l'OCDE dans des domaines autres que la coopération pour le développement. Parmi les éléments importants auxquels doit s'appliquer cette cohérence figurent les apports de ressources autres que l'APD aux pays en développement, par le biais notamment des échanges, de l'IDE, des investissements de portefeuille et autres apports de capitaux privés, des financements privés alloués à la production de biens publics planétaires et des projets mis en œuvre par des ONG grâce à des concours émanant du secteur privé.¹⁵

19. Particulièrement intéressantes pour les suites à donner à la Conférence de Doha sont les prévisions à long terme concernant la croissance et le recul de la pauvreté fournies par la Banque mondiale dans son rapport 2002 sur *Les perspectives économiques mondiales et les pays en développement*. Le scénario de référence qui y est présenté implique, entre 1990 et 2015, une diminution de plus de moitié de la proportion de personnes vivant dans l'extrême pauvreté (avec moins d'un dollar par jour) à l'échelle mondiale, et d'un peu moins de la moitié si on exclut la Chine. Il est toutefois clairement précisé que l'ODM relatif à la pauvreté monétaire ne sera pas atteint dans toutes les régions. L'Afrique, en particulier,

15. D'après le document destiné au Comité du développement, les barrières, tarifaires et autres, imposées par les pays riches, ainsi que les subventions que ceux-ci accordent à leurs agriculteurs, coûteraient aux pays en développement beaucoup plus que les 57 milliards de \$ d'aide étrangère qu'ils reçoivent actuellement chaque année.

en restera encore très éloignée. Dans un autre scénario, se fondant sur une heureuse issue d'un futur cycle de négociations soucieuses des considérations de développement à l'OMC, la pauvreté est réduite de 15 % de plus à l'échelle mondiale, plus de la moitié de ce recul supplémentaire étant imputable à l'Afrique. D'après le même rapport, l'objectif de réduction de la mortalité infantile ne sera pour sa part atteint qu'en Asie du Sud.

20. Ces prévisions ne font pas mention de la nécessité d'un accroissement de l'aide. Elles reposent expressément sur l'hypothèse que la libéralisation des échanges générera pour les pays en développement un surplus de recettes qui, implicitement, entraînera une augmentation de l'investissement et de l'emploi ce qui dégagera des recettes publiques pour des investissements sociaux. Ce raisonnement est celui sous-tendant le scénario à long terme de développement réussi qui sert de référence à toutes les grandes organisations internationales et sur lequel s'appuie, par exemple, le document des facilitateurs en vue de la Conférence internationale sur le financement du développement. Or, il suppose implicitement un niveau élevé d'investissements publics et sociaux ainsi d'ailleurs qu'en témoigne l'accent mis, à Doha, sur le renforcement des capacités commerciales, qu'il s'agisse de celles, souvent coûteuses, qu'appelle la participation au système de l'OMC aussi bien que des investissements publics indispensables pour susciter une réaction de l'offre aux opportunités commerciales. Les pays à faible revenu, en particulier, souffrent d'un important déficit de capital humain, notamment dans les domaines liés à la santé et à l'éducation, et disposent de ressources limitées pour relever les défis du développement durable. Or des pays présentant de telles défaillances au niveau du capital humain et de l'investissement public ne sauraient mobiliser un flux dynamique d'investissement étranger. D'après une étude de la CNUCED, une des raisons du manque de réactivité de l'offre et de la faiblesse de la relation entre investissement et croissance dans les pays les moins avancés serait le niveau extrêmement bas, par habitant, des dépenses de santé et d'éducation et des autres investissements sociaux.¹⁶ Par conséquent, l'aide destinée à faciliter la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté mue par les échanges et l'investissement revêt une importance capitale. Cela nous conduit à la troisième méthode d'estimation des besoins d'aide.

Estimation du coût de la réalisation des objectifs de développement social

21. Outre une réduction de la pauvreté monétaire, les ODM prévoient le comblement de diverses déficiences dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'environnement. Il existe entre les différents objectifs des interactions complexes. Un recul de la pauvreté monétaire influera sur la réalisation de ces autres objectifs du fait qu'elle augmentera la demande de services de santé et d'éducation émanant des pauvres tout en accroissant les recettes publiques disponibles pour financer ces services.

22. De son côté, le développement social stimule la croissance économique grâce à l'élévation qui en résulte de la productivité et des revenus des pauvres. Un large accord se dégage pour dire que le capital humain est le plus important de tous les facteurs de production, mais des divergences de vues subsistent entre les économistes concernant le meilleur moyen de chiffrer les divers aspects du processus de formation du capital humain. L'instruction et la formation sont certes des éléments primordiaux, mais il en va de même de la santé, de l'accès aux services essentiels et de la stabilité sociale. Si l'on en croit le rapport de la Commission Macro-économie et Santé de l'OMS, la croissance économique serait d'environ 0.5 % plus élevée si on parvenait à réduire significativement l'impact de la maladie dans les pays à faible revenu grâce à un accroissement massif des interventions dans le domaine de la santé.¹⁷ Face à cette relation de cause à effet entre le développement social et l'instauration d'une croissance favorable aux pauvres, les dépenses en faveur des secteurs sociaux apparaissent d'autant plus efficaces, qu'elles soient financées sur des ressources intérieures ou sur l'APD.

16. CNUCED, Les pays les moins avancés -- Rapport 2000, p. 44.

17. Commission Macro-économie et Santé, *Investing in Health for Economic Development*, OMS, Genève, décembre 2001.

23. L'observation montre par ailleurs que l'instruction aussi bien primaire que secondaire se ressent largement sur la croissance. D'après la Banque mondiale, l'instruction primaire demeure l'investissement le plus efficace au service d'une croissance favorable aux pauvres dans les pays en développement ; en règle générale, c'est en outre l'investissement dans l'éducation des filles et des femmes qui produit le taux de rendement le plus élevé. Bien que le rendement décline au-delà d'un certain niveau d'instruction et de revenu, l'investissement dans l'enseignement tertiaire est également déterminant pour le renforcement des capacités d'échanges et d'investissement.

24. Le fait que le développement social soit à la fois une cause et une conséquence de la croissance économique rend d'autant plus complexe l'estimation des besoins totaux de financement qu'implique la réalisation des ODM. L'aide requise et utilisée pour améliorer les indicateurs sociaux contribuera en effet parallèlement, dans une certaine mesure, à alimenter la croissance économique et à faire refluer la pauvreté monétaire, et inversement. Or, cette aide peut fort bien prendre la forme d'un soutien en faveur des secteurs sociaux et de la protection de l'environnement. Il faut reconnaître l'existence de ces interactions, et les exploiter au mieux.

25. Une façon de tenir compte du double impact de l'aide, sur le développement social et sur le développement économique, consiste à calculer ce qu'il en coûterait d'atteindre les objectifs sociaux tout en s'appliquant à éliminer les éléments qui pourraient faire double emploi en raison de l'interdépendance des différents objectifs sociaux. Telle est l'approche qu'a utilisée la Banque mondiale, associée à des données par pays, pour produire une estimation approximative des besoins totaux d'aide liés à la réalisation des ODM à caractère social et environnemental, et elle aboutit à un chiffre grosso modo du même ordre que ceux obtenus pour l'objectif de réduction de la pauvreté monétaire ; les deux méthodes convergent donc pour faire ressortir au double à peu près de son niveau actuel le volume de l'aide nécessaire à la concrétisation des ODM. Les estimations plus ciblées réalisées par d'autres organisations pour la santé et l'éducation tendent, elles aussi, à corroborer ce chiffre.

26. En ce que concerne l'éducation, un récent document de l'UNESCO fait état des efforts actuellement déployés par la Banque mondiale, l'UNESCO et d'autres organismes pour évaluer les moyens financiers que requiert la réalisation des objectifs de l'Initiative en faveur de l'éducation pour tous.¹⁸ Ces efforts ont visé à déterminer à la fois le volume global des financements à dégager et les ressources à mettre à la disposition de chaque pays. Le surcroît de ressources qu'il faudrait mobiliser chaque année pour assurer l'instruction primaire universelle a ainsi été chiffré à :

- 8 milliards de \$ par l'OXFAM
- 9 milliards de \$ par l'UNICEF
- 10 milliards de \$ par la Banque mondiale
- 15 milliards de \$ par l'UNESCO

La Banque mondiale a maintenant entrepris d'estimer ce qu'il en coûterait, dans chaque pays, de mettre en œuvre une stratégie en faveur du secteur de l'éducation dans le cadre de l'Initiative en faveur de l'éducation pour tous. Ces estimations devraient être achevées au printemps 2002.

27. Pour ce qui est de la santé, le rapport de la Commission Macro-économie et Santé de l'OMS contient une première estimation des apports d'aide que risque de nécessiter la mise en œuvre à l'échelon de chaque pays des interventions essentielles pour améliorer la santé des pauvres dans les pays à faible

18. *Rapport de suivi sur l'éducation pour tous*, UNESCO, Paris, octobre 2001.

revenu ; le chiffre annoncé y est d'environ 30 milliards de \$ pour 2015, en regard des 6 milliards de \$ actuellement dépensés.

28. Les estimations relatives à l'Initiative en faveur de l'éducation pour tous comme celles de la Commission de l'OMS sont étroitement assujetties à la formulation de programmes sectoriels de qualité et de solides CSLP.