



ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DE LA FRANCOPHONIE

XXXII^e SESSION

Rabat, 30 juin au 3 juillet 2006

DOCUMENT N°34

* * *

RAPPORT

fait au nom de la

Commission de la coopération et du développement

par

M. Jacques BRUNHES
(France)

Rapporteur

sur

***L'aide publique au développement :
état, bilan et perspectives***

Le constat de la situation des pays en développement est accablant. Environ 1,1 milliard d'individus y ont moins d'un dollar par jour pour vivre, plus de 100 millions d'enfants ne sont pas scolarisés dans le cycle primaire et 10 millions d'enfants de moins de cinq ans meurent chaque année de causes qui auraient pu être évitées. En outre, la pandémie de sida continue ses ravages et, conjuguée au paludisme, à la tuberculose et à d'autres maladies relativement négligées, ralentit l'allongement de l'espérance de vie, quand elle ne la raccourcit pas, dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne. Ces quelques exemples qui sont loin d'être exhaustifs, soulignent l'ampleur et l'urgence de la lutte contre le sous-développement planétaire et la pauvreté mondiale.

La communauté internationale semble avoir pris conscience au tournant du millénaire de la nécessité d'accroître son effort d'aide publique au développement (APD), qui avait fortement baissé au cours de la décennie précédente.

Il est toutefois permis de douter que les engagements pris par les bailleurs de fonds soient effectivement tenus, et même qu'ils soient suffisants.

Mais outre son volume, l'aide publique au développement suscite des critiques quant à son efficacité et ses modalités d'attribution.

Le présent rapport s'efforcera de développer ces différents aspects de l'APD. Les sources novatrices de financement du développement font quant à elles l'objet d'un rapport distinct présenté par M. Félix Onkeya, député à l'Assemblée nationale du Gabon.

I – L'aide publique au développement, en déclin constant jusqu'au tournant du millénaire, demeure plus que jamais nécessaire

1/ La définition de l'aide publique au développement établie par l'OCDE constitue la référence pour l'établissement des statistiques

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE constitue un cadre de concertation entre les principaux pays donateurs, qui fournissent environ 95 % de l'APD mondiale.

Le CAD a adopté des directives qui constituent la définition communément admise de l'aide publique au développement. Celle-ci inclut tous les apports de ressources qui sont fournies aux pays bénéficiaires, ou à des institutions multilatérales pour être ensuite acheminées vers des pays bénéficiaires, et qui répondent aux critères suivants :

- émaner d'organismes publics, y compris les Etats et collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;
- sachant que chaque opération doit en outre avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays bénéficiaires de l'aide, et être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 %.

2/ L'aide publique au développement a connu une longue période de baisse qui s'est accélérée dans les années 90

En 1970, les Nations Unies avaient fixé à 0,7 % de leur PNB l'objectif à atteindre par les pays donateurs pour leur aide publique au développement.

Dans les faits, et hormis dans les pays scandinaves, l'APD a connu un déclin continu au niveau mondial depuis les années 60, et cette diminution s'est fortement accélérée au cours de la décennie 90.

La baisse brutale du niveau de l'aide publique au développement constatée au cours des années 90 a plusieurs causes.

En premier lieu, l'éclatement de l'Union soviétique et la chute du mur de Berlin ont modifié la donne géo-politique mondiale, diminuant l'intérêt stratégique de pays en développement qui faisaient l'objet de luttes d'influence entre les deux blocs antagonistes.

Dans le même temps s'est développé un courant de pensée niant l'efficacité de l'aide publique au développement, sur la base de modèles strictement économétriques. Ce courant de pensée procède plus largement d'une idéologie d'inspiration fondamentalement néo-libérale, connue sous le nom de « consensus de Washington¹ », qui rejette toute idée d'intervention publique, c'est-à-dire qui ne réponde pas aux purs critères du marché, au niveau mondial comme au niveau national. Aussi, ce modèle économique ne fait-il pas de place à l'aide publique au développement.

C'est ainsi que les années 90 peuvent être considérées comme la décennie perdue pour l'aide publique au développement. La part du PNB que les pays du CAD lui consacrent est passée de 0,33 % en 1992 à 0,22 % en 2001.

L'exemple français est à cet égard très significatif. L'effort de la France est en effet passé de 5,09 milliards d'euros en 1996 (soit 0,42 % du PNB) à 4,5 milliards en 2000 (0,32 % du PNB).

3/ L'APD reste plus que jamais indispensable

Aujourd'hui, 20 % de la population mondiale détient 80 % des richesses de la planète. Les deux tiers de cette population mondiale, essentiellement dans les pays du Tiers Monde, vivent avec moins de 2 dollars par jour.

¹ La notion de « consensus de Washington », apparue en 1999, désigne les doctrines économiques dominantes au sein des organisations multilatérales (FMI et Banque mondiale notamment) au cours des années 80 et 90 : déréglementation, libéralisation du commerce et de marchés financiers, discipline budgétaire, réduction de la pression fiscale, privatisations ...

Ces chiffres, qui n'expriment que très partiellement l'étendue des inégalités dans et entre les pays, sont d'autant plus choquants que, comme le soulignait Koffi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, dans son discours d'ouverture du Sommet de l'ONU qui s'est tenu à New-York en septembre 2005, « ces 25 dernières années, le monde a assisté au recul le plus spectaculaire de la misère qu'il ait jamais connu. Malheureusement, des dizaines de pays se sont dans le même temps appauvris ».

L'ampleur du problème des inégalités mondiales et de l'aggravation des poches de pauvreté implique le renforcement et la pérennisation des mécanismes de redistribution des richesses, dont l'aide publique constitue l'instrument financier essentiel.

II – Une prise de conscience de la communauté internationale au début des années 2000 a permis une reprise de l'aide publique au développement, qui demeure toutefois très insuffisante

1/ Une prise de conscience au tournant du millénaire

Une prise de conscience s'est produite au tournant du millénaire sur la nécessité de relancer l'aide publique au développement, sous l'effet de deux facteurs principaux.

D'une part les pressions croissantes exercées par les opinions publiques, la « société civile » (associations à but humanitaire ou de développement, mouvements politiques et religieux, ...) ainsi que les pays en développement eux-mêmes, qui ont commencé à s'organiser pour défendre collectivement leurs intérêts.

D'autre part, les pays du Nord ont « redécouvert » l'intérêt stratégique des pays en développement, sous les deux aspects politique (zones d'influence, recherche d'alliés lors des votes à l'ONU) et économique (débouchés commerciaux, et surtout stratégies de diversification des fournisseurs d'énergie et de matières premières).

C'est ainsi que lors du Sommet de New York en septembre 2000, la communauté internationale s'est engagée sur un certain nombre d'objectifs, appelés Objectifs du Millénaire, visant à réduire la pauvreté et promouvoir le développement dans le monde d'ici 2015.

Il s'agit de huit objectifs, qui se déclinent eux-mêmes en sous objectifs et sont assortis de cibles quantifiées sur la base de la situation en 2000 (cf Annexe).

2/ Une remontée sensible du niveau de l'APD depuis 2002

A la Conférence internationale sur le financement du développement, tenue à Monterrey en mars 2002, les pays donateurs se sont engagés à augmenter leur APD en faveur des pays en développement afin d'assurer la réalisation des Objectifs du Millénaire.

Le montant total de l'APD consentie par les pays membres du CAD en 2004 (derniers chiffres disponibles) a atteint 78,6 milliards de dollars, soit une augmentation de 4,6 % en termes réels (3,1 milliards de dollars) par rapport à 2003, qui fait suite à un accroissement de 4,3 % en 2003 et de 7 % en 2002. Ce total représente 0,25 % du revenu national brut global de ces pays, contre 0,22 % en 2001.

Si les engagements pris à Monterrey sont tenus, on peut espérer une poursuite de l'augmentation de l'APD constatée depuis 2002. Si le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède restent les seuls pays à respecter l'objectif de 0,7 % du PNB fixé par les Nations Unies, sept autres pays se sont engagés à l'atteindre d'ici à 2014 : Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France, Irlande et Royaume-Uni. L'Union européenne a formulé des propositions visant à ce que tous les pays du CAD qui en sont membres atteignent le chiffre de 0,51 % d'ici 2010, à titre d'étape intermédiaire vers l'objectif de 0,7 % à l'horizon 2015. Le Canada et la Suisse ont également pris l'engagement d'atteindre des cibles d'APD plus élevées, et les Etats-Unis ont déjà augmenté leur aide dans des proportions supérieures aux 50 % sur lesquels ils s'étaient engagés à Monterrey.

Les pays membres du CAD se sont également engagés à augmenter leurs contributions à l'aide multilatérale. Ils sont notamment convenus en février 2005 de fournir une dotation supplémentaire de 18 milliards de dollars à l'Association internationale de développement (AID)², afin de lui permettre d'accroître d'au moins 25 % le montant de ses prêts et dons.

Ainsi, dans l'hypothèse où l'ensemble de ces promesses seraient effectivement tenues, l'APD atteindrait entre 115 et 130 milliards de dollars (sur la base des prix et des taux de change en vigueur en 2005) en 2010. L'augmentation la plus forte devrait avoir lieu en Afrique, pour laquelle l'APD doublerait de volume d'ici à 2010, pour atteindre 50 milliards de dollars.

3/ Les projections de hausse de l'APD doivent être relativisées

Les chiffres annoncés à la Conférence de Monterrey sont certes en soi impressionnants, mais ils doivent être relativisés et pris avec précaution.

En effet, même dans l'hypothèse haute où le total de l'APD atteindrait 130 milliards de dollars en 2010, ce niveau resterait, avec 0,36 % en proportion du PNB de l'ensemble des pays donateurs, bien en deça de celui qu'il atteignait à la création du CAD en 1960 (avec 0,50 % du PNB).

En outre, compte tenu des pressions exercées sur les budgets publics dans de nombreux pays de l'OCDE, le respect des engagements d'augmentation de l'aide constituera un défi important.

Mais surtout, les chiffres de l'APD eux-mêmes ne reflètent pas les ressources réelles qui sont transférées aux pays bénéficiaires pour appuyer leur développement, puisqu'ils incluent des éléments tels que :

² L'Association internationale de développement est une filiale du groupe de la Banque mondiale qui est spécialisée dans l'octroi de dons et de prêts sans intérêt aux pays les plus pauvres.

- l'aide d'urgence - quelque 5 milliards de dollars de crédits d'aide bilatérale, et plus de 6 milliards si on y ajoute l'aide multilatérale, par an pour la période 2002-2003 ;

- la coopération technique - près de 17 milliards de crédits d'aide bilatérale en 2002-2003 ;

- les opérations d'allégement de la dette - plus de 8 milliards de crédits d'aide bilatérale nette en 2003, en progression par rapport aux 5 milliards de 2002 ;

- les frais d'administration générale de l'aide - au moins 3 milliards par an de crédits d'aide bilatérale en 2002-2003 ;

- les coûts de prise en charge des frais de scolarité des étudiants originaires de pays en développement dans des établissements tertiaires des pays du CAD - pas moins de 1 milliard par an de crédits d'aide bilatérale en 2002-2003 ;

- Les coûts d'entretien des réfugiés pendant leur première année de séjour dans un pays du CAD – plus de 1 milliard USD par an de crédits d'aide bilatérale en 2002-2003.

Il convient certes de souligner l'utilité de ces dépenses – l'assistance technique, par exemple, contribue à l'évidence au renforcement des capacités de développement – mais également de rappeler que l'APD ne correspond pas au sens strict à des transferts de fonds entre le Nord et le Sud.

4/ Les Objectifs du Millénaire ne seront très certainement pas atteints en 2015

Malgré les augmentations constatées et attendues, les chiffres estimés pour 2005 restent très inférieurs à ce que nécessiterait la concrétisation des Objectifs du millénaire pour le développement à l'échelle mondiale, et qui plus est au niveau de chaque région et de chaque pays. Des rapports établis en 2001 pour les Nations unies et pour le FMI et la Banque mondiale font tous ressortir que pour obtenir des avancées adéquates il faudrait un quasi doublement de l'aide en termes réels. Cela implique un chiffre de près de 120 milliards de dollars pour 2006, soit plus de 30 milliards de plus que le niveau actuellement prévu.

Parmi l'ensemble des Objectifs du Millénaire, celui relatif à la pauvreté monétaire est le seul dont la réalisation semble quasiment certaine, tout au moins en valeur nominale. D'après les estimations actuelles, la part de la population des pays en développement vivant avec moins d'un dollar par jour pourra être ramenée à 13 % en 2015, ce qui représente quelque 750 millions de personnes alors qu'on en comptait le chiffre record d'environ 1.5 milliard au début des années 80. Par contre, en ce qui concerne la plupart, sinon la totalité, des autres objectifs, les progrès - et on a toutes les raisons de penser que dans chacun des domaines correspondants la situation continuera de s'améliorer à l'échelle de la

planète - ne seront vraisemblablement pas à la hauteur des attentes des concepteurs des objectifs. C'est probablement pour ceux relatifs à la santé que le chemin à parcourir restera le plus long.

Au niveau régional, c'est l'Asie de l'Est qui conserve les meilleures chances d'atteindre la plupart des objectifs. La croissance et la transition démographique que connaît l'Asie du Sud devraient aussi permettre des améliorations notables dans cette région, qui abrite encore près de 40 % des plus démunis à l'échelle mondiale. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, de même qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes, les perspectives sont assez encourageantes pour les dix années à venir. En Europe orientale et en Asie centrale, la plupart des indicateurs, qui s'étaient effondrés après l'éclatement de l'ex-Union soviétique, semblent se redresser et les perspectives de voir se matérialiser de réelles avancées (comme cela a déjà été le cas dans les nouveaux États membres de l'Union européenne) sont, là aussi, plutôt bonnes. En revanche, l'Afrique subsaharienne reste la région dont les chances sont les plus compromises.

Le sommet de New York qui s'est tenu en septembre 2005 à l'occasion du sixième anniversaire de l'ONU aurait pu constituer une opportunité pour la communauté internationale de réaffirmer son engagement en faveur du développement. Malheureusement, il n'en a rien été. Les 150 chefs d'État présents n'ont pas même pu aboutir à un document commun établissant un bilan provisoire des objectifs du Millénaire.

Les délégations s'y sont contentées de réitérer les engagements pris lors de précédentes réunions, en particulier au G8 de Gleneagles concernant l'annulation des dettes multilatérales des pays les plus pauvres. Cette incapacité de la communauté internationale, et en particulier des pays les plus développés, à reconnaître publiquement le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire et à envisager les moyens d'y remédier est très inquiétante et jette une ombre sur la volonté réelle de ces pays d'y contribuer.

5/ Les évolutions récentes de la structure de l'APD

La répartition de l'aide par pays bénéficiaires fait apparaître les tendances suivantes : augmentation de l'aide reçue par les pays dits performants (« menant des politiques saines »), stabilité depuis dix ans de la répartition entre tranches de revenus (environ 30 % de l'aide va aux PMA, et une part équivalente aux pays « à faible revenu » - au nombre desquels se rangent l'Inde et la Chine). Après l'augmentation très forte qu'elle a connue dans les décennies récentes, la part de l'Afrique tend à stagner, en raison notamment des difficultés d'acheminement de l'aide dans les pays en conflit.

La répartition par secteurs confirme l'importance grandissante des secteurs sociaux et des programmes liés à la gouvernance dans l'aide bilatérale des membres du CAD. En outre, au sein des domaines santé et éducation, la part des services de base s'est nettement accrue depuis 1996, conformément aux recommandations du CAD. Le recul des aides aux secteurs productifs est manifeste sur longue période.

S'agissant des modalités de l'aide, on note une part grandissante des apports sous forme de dons. L'importance relative de la coopération technique tend à augmenter par rapport à celle des aides financières (à l'exception notable de la France). La part de l'aide

multilatérale reste stable aux alentours de 30 %, mais sa composition témoigne d'un accroissement des contributions aux agences onusiennes (PNUD, UNICEF, ...) et à l'Union européenne, alors que celles à la Banque mondiale et aux banques régionales de développement diminuent.

III – Certaines procédures de l'aide publique au développement doivent être réformées, et son efficacité améliorée

1/ Les conditionnalités imposées aux pays bénéficiaires de l'aide ont eu des effets négatifs sur leur développement tant au niveau social qu'économique

La critique majeure qui peut être formulée sur l'aide publique au développement, outre son insuffisance en volume, porte sur les conditionnalités auxquelles sont soumis les pays bénéficiaires de l'aide multilatérale.

En effet à partir des années 80, les institutions dites «de Bretton Woods» conditionnent de plus en plus systématiquement la poursuite de leurs concours à l'adoption par les pays en développement de Plans d'ajustement structurel (PAS).

Le modèle de l'ajustement structurel part d'un constat difficilement contestable : les déséquilibres structurels macroéconomiques qui affectent la plupart des pays en développement non producteurs de pétrole dès la fin des années 70 ne sont pas tenables à terme, il convient donc de les corriger et de rétablir la solvabilité des Etats endettés.

En revanche la méthode employée pour remédier à ces déséquilibres ne s'imposait nullement comme une évidence, elle repose sur le choix du tout-libéral, érigé en dogme intangible. Les pays en développement sont donc contraints, sous le contrôle des experts des organisations multilatérales, à mettre en place un processus de libéralisation de leurs économies, c'est-à-dire la régulation par les marchés et la réduction du rôle de l'Etat.

Dans le détail, les mesures préconisées sont connues : libéralisation des échanges, priorité donnée aux exportations et à l'exploitation sans entrave des ressources naturelles, privatisations, ouverture aux investissements étrangers, pression sur les salaires et réduction des effectifs de la fonction publique, diminution des dépenses sociales, dévaluation des monnaies.

Les conséquences dramatiques de ces politiques sont hélas tout aussi connues, notamment dans le domaine social : accroissement de la pauvreté et du chômage, effondrement des systèmes d'éducation et de santé, précarisation des plus faibles, etc.

De plus, alors même que ces plans prétendaient au rétablissement de la viabilité économique des pays « aidés », l'échec est là encore patent. La croissance des pays africains soumis à l'ajustement structurel s'est effondrée, leur poids dans le commerce international est de plus en plus marginal et leurs finances publiques sont exsangues.

L'avalanche de critiques qui se sont abattues sur les institutions de Bretton Woods face à ce constat accablant les a contraintes à infléchir leur doctrine. Elles affichent désormais des priorités telles que la lutte contre la pauvreté ou le développement durable.

Mais si l'ajustement structurel a disparu de leur jargon, la logique **ultralibérale** imprègne toujours les stratégies mises en œuvre par le FMI et la Banque mondiale.

Plus préoccupant encore, elle semble gagner les autres grands bailleurs de fonds, et notamment l'Union européenne. En effet, la Convention de Cotonou, entrée en vigueur en 2002, introduit une évolution radicale dans la coopération de l'UE avec les pays ACP, ces derniers étant soumis à des obligations en matière de « bonne gouvernance » et de libéralisation des échanges.

2/ La pratique de l'aide liée doit être définitivement abandonnée

L'aide est dite « liée » lorsqu'elle permet de financer l'acquisition de biens et de services exclusivement auprès de fournisseurs appartenant au pays qui apporte les fonds. Elle est au contraire « déliée » lorsqu'elle peut être utilisée pour acheter ces biens et services auprès de n'importe quel partenaire.

En 2000, une étude de l'OCDE a fait apparaître que plus de 90 % des financements consentis par la Suisse et la Suède correspondaient à une aide liée. La proportion atteignait entre 50 et 90 % pour la Norvège, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Finlande et le Danemark, et entre 25 et 50 % pour le Canada, la France, le Royaume-Uni et l'Italie. Seuls trois pays donateurs de premier plan usaient avec plus de modération de cette méthode : les Etats-Unis, la Belgique et l'Espagne.

Pour les donateurs, les avantages sont évidents : leurs entreprises obtiennent automatiquement des contrats internationaux, ce qui fait rentrer des devises et crée de l'emploi. Ainsi, l'ancien Président américain Richard Nixon a-t-il pu affirmer : « Rappelons-nous que le but de la coopération au développement n'est pas d'aider des pays tiers, mais de nous aider nous-mêmes ! ». Il se référait en effet aux études menées à l'époque par des économistes, qui ont établi que chaque dollar prêté au titre de la coopération pouvait en rapporter trois : d'abord sous forme d'intérêts, ensuite par le règlement des projets réalisés, et enfin par les contrats supplémentaires générés par la technologie installée (équipements, maintenance, consommables, ...).

La pratique de l'aide liée comporte des inconvénients majeurs qui diminuent fortement l'efficacité de l'aide publique au développement.

Tout d'abord l'absence de concurrence entre les fournisseurs ne garantit pas l'utilisation des meilleures technologies.

Mais surtout, elle entraîne des surcoûts que les économistes de l'OCDE estiment de 15 à 30 % selon les cas. Selon une étude du CAD, « le procédé de l'aide liée a réduit la valeur totale de l'aide bilatérale de 7 milliards de dollars (soit presque le montant global de l'assistance que reçoivent les pays du Sahel), une estimation prudente qui ne tient pas compte des coûts indirects. En outre, les coûts de transaction pour les bénéficiaires s'en trouvent fréquemment augmentés et l'harmonisation des procédures des donneurs est rendue plus complexe. L'aide liée est incompatible avec des systèmes de passation de marchés propres aux pays et leur intégrité ».

Une Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement fournie aux pays les moins avancés est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Ainsi, en 2003, 91 % du total de l'APD bilatérale en faveur des PMA (soit 9,4 milliards de dollars) correspondaient à une aide non liée.

La Recommandation du CAD reste toutefois limitée par son champ d'application actuel (elle ne concerne en effet que les PMA et exclut, de plus, l'aide alimentaire et la coopération technique). De plus, elle ne prévoit aucune sanction contre les pays récalcitrants.

Par ailleurs, seul un très petit nombre de pays ont désormais opté pour le déliement de la totalité ou d'une grande partie de leurs programmes (parmi lesquels la Grande-Bretagne, la France et la Belgique). Ainsi, faute de chiffres précis, on considère qu'environ la moitié de l'aide bilatérale totale serait encore aujourd'hui une aide liée.

3/ L'efficacité de l'aide doit encore être améliorée

L'accroissement du volume de l'aide doit aller de pair avec un renforcement de son efficacité.

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide du 2 mars 2005 marque une étape importante dans cette direction. Les pays donateurs ainsi que les pays en voie de développement se sont engagés à s'appliquer, en collaboration avec les organismes multilatéraux de développement et les partenaires des pays en développement, à améliorer la manière dont sont conduits les programmes sur le terrain et à mesurer les avancées obtenues au regard des engagements convenus, sur la base d'indicateurs de progrès et d'objectifs-cibles, d'ordre quantitatif aussi bien que qualitatif.

Une action internationale concertée doit également être menée afin de faire en sorte que les progrès du développement soient correctement mesurés et évalués et que les résultats de cet exercice soient exploités au service de l'amélioration de la performance dans le domaine du développement et de l'efficacité de l'aide. À cette fin doivent être mis en place d'ici à 2010 des systèmes statistiques aptes à produire des données à jour de qualité.

Ce renforcement de l'efficacité de l'aide est d'autant plus indispensable que l'on constate sur place la multiplication des acteurs et des intervenants qui peinent souvent à se coordonner et à harmoniser leurs pratiques. Un effort déterminé de rationalisation s'impose dans ce domaine.

Enfin, il convient de renforcer les capacités des pays bénéficiaires pour leur permettre d'utiliser d'une manière optimale les fonds mis à leur disposition. Selon le Président sénégalais Abdoulaye Wade, dans l'entretien qu'il a accordé au quotidien « Libération » le 4 juillet 2005, « pour sortir de ce handicap, une coresponsabilité (*entre pays donateurs et bénéficiaires*) est indispensable, et cette dernière doit nous amener à une gestion effective de la mise en œuvre des projets ».

Ces propos du Président Wade soulèvent la question de la responsabilité des pays bénéficiaires de l'aide, qu'ont également évoquée plusieurs participants à la réunion de la commission de la Coopération et du Développement qui s'est tenue à Delémont les 14 et 15 mars 2006. Votre rapporteur, qui partage pleinement cette préoccupation, estime que les

conditionnalités indûment imposées par les institutions de Bretton Woods expliquent en grande partie les dérives en termes de mauvaise gouvernance, de corruption et de manquements aux principes démocratiques. Surtout, il considère que les insuffisances constatées dans la gestion des pays bénéficiaires ne doivent pas occulter la responsabilité principale dans les échecs de l'aide publique au développement, qui incombe aux institutions de Bretton Woods elles-mêmes, et à la logique ultralibérale qui sous-tend leur action.

IV – Malgré la récente prise en compte de l'endettement du Tiers Monde, le développement des pays du Sud reste entravé par le poids écrasant de la dette.

1/ Un début de réponse au problème de l'endettement du Tiers Monde

Un début de réponse au problème de l'endettement du Tiers Monde s'est matérialisé dans l'initiative conjointe du FMI et de la Banque mondiale lancée en 1996, consistant en un allègement de dette pour une liste de 41 pays pauvres très endettés (PPTE).

Ce programme dit « Initiative PPTE » a consisté à soumettre les pays concernés à une, voire deux phases de trois ans de réformes d'ajustement structurel, à l'issue desquelles était évaluée la « soutenabilité » de la dette, le constat de l'insoutenabilité pouvant donner lieu à des mesures d'allègement. Ce mécanisme, par ailleurs très critiqué pour les contraintes qu'il imposait aux pays « bénéficiaires », a rapidement trouvé ses limites.

C'est pourquoi les chefs d'Etat et de gouvernement du G8 ont validé lors du dernier sommet de Gleneagles début juillet 2005 la proposition faite par les ministres des finances le mois précédent d'annuler la dette multilatérale des pays pauvres très endettés. Cette initiative, qui porte sur un total de 55 milliards de dollars, concerne les créances de la Banque mondiale (pour un montant de 44 milliards), du FMI (pour 6 milliards) et de la Banque africaine de développement – BAD (pour 5 milliards). Sur un total de 38 pays visés, 18 font l'objet d'une annulation immédiate³.

Toutefois les modalités de financement de ces annulations de dettes ne sont pas encore exactement fixées.

Le principe d'une compensation intégrale du coût des annulations auprès de la Banque mondiale et de la BAD par des contributions bilatérales additionnelles jusqu'à la fin du processus a été retenu. Il s'agit en effet d'éviter que les capacités d'intervention de ces organisations soient entravées à hauteur du montant des fonds non recouverts.

Concernant le FMI, les annulations seraient financées principalement sur les ressources du Fonds, mais des contributions additionnelles sont prévues au cas où la mise en œuvre des annulations ferait apparaître des difficultés pour le FMI à financer de manière pérenne ses interventions dans les pays pauvres.

³ Il s'agit des pays qui sont parvenus au terme de l'initiative PPTE : Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Ouganda et Zambie.

Il convient également de noter les mesures d'allègement de dettes au niveau bilatéral, comme par exemple l'effort important consenti récemment par la France à l'égard du Nigeria, l'un des cinq pays les plus endettés d'Afrique.

2/ Des mesures qui sont encore très insuffisantes

L'ensemble de ces mesures de rééchelonnement et d'annulations, présentées comme de grandes avancées, apparaissent dérisoires par rapport à la masse globale de l'endettement des pays en développement. Ainsi, les annulations de 55 milliards de dollars décidées à Gleneagles ne représentent que 2 % de l'encours de la dette du Tiers Monde, estimé par la Banque mondiale à environ 2 500 milliards de dollars, dont plus de 85 % à long terme.

Ainsi, le poids écrasant de la dette constitue le principal obstacle au développement économique et social pour la plupart des pays pauvres. Les pays en développement ont remboursé plus de 2 000 milliards de dollars au cours des années 90, alors que l'ONU évalue à 80 milliards par an les dépenses nécessaires pour assurer dans ces pays les besoins et services de base (alimentation, santé, éducation).

Bien plus, la charge de la dette dépasse désormais largement le montant de l'aide publique au développement reçue. Ainsi, en 2003, les pays à faible revenu ont dépensé 39 milliards de dollars pour le service de leur dette et n'ont reçu que 27 milliards au titre de l'APD.

Par ailleurs, l'importance de l'endettement en termes relatifs (la dette de l'Angola, du Mozambique, du Soudan ou de l'Indonésie représente plus du triple de leur PNB annuel) hypothèque toute perspective de sortie du sous-développement à moyen terme.

Conclusion

A en croire les discours sur le développement, il semble que l'ère du libéralisme triomphant, qui a culminé dans les années 80 et surtout 90, et dont le célèbre slogan « trade, not aid » résumait très bien l'idéologie, soit révolue. Sous la pression de la société civile et confrontée à l'échec patent de ses politiques, la communauté internationale a en effet infléchi son langage et affiche désormais de nouveaux objectifs tels que la lutte contre la pauvreté ou la promotion des secteurs de l'éducation et de la santé.

Mais ces déclarations d'intention se traduisent-elles par une véritable rupture dans les programmes d'aide au développement ?

Il est permis d'en douter au vu de la poursuite de pratiques telles que l'ajustement structurel imposé, les conditionnalités mises au traitement de la dette, la libéralisation des échanges et les exigences de bonne gouvernance imposées par l'Union européenne aux pays ACP dans le cadre de la Convention de Cotonou.

Il revient aux parlementaires qui composent cette commission de réaffirmer avec force que l'aide au développement constitue un devoir de solidarité entre les pays du Nord et ceux

du Sud. Elle conditionne l'équilibre futur de l'humanité, dont les trois quarts sont déjà en cours de marginalisation dans le processus de mondialisation qui ne cesse de s'étendre.

L'aide publique au développement doit notamment être réformée en profondeur, les pratiques d'aide liée abolies et les conditionnalités assouplies et négociées dans le cadre d'un véritable partenariat.

Surtout, il est indispensable que les engagements pris lors de la Conférence de Monterrey soient tenus dans les délais prescrits, et que de nouvelles sources de financement du développement soient trouvées afin que les Objectifs du Millénaire puissent être atteints en 2015. Ce dernier point fait d'ailleurs l'objet du rapport présenté devant cette commission par M. Félix Onkeya, député à l'Assemblée nationale du Gabon.

Enfin, il est urgent de régler d'une manière définitive la question de la dette du Tiers Monde, d'une manière équitable et adaptée à la situation particulière de chaque pays, afin d'assainir les bases sur lesquelles il sera possible de construire un développement durable.

Ainsi que l'ont souligné plusieurs intervenants à la réunion de Delémont, ces objectifs seront d'autant plus facilement atteints qu'ils feront l'objet d'un vaste effort d'information et de pédagogie auprès des opinions publiques, afin d'obtenir leur pleine adhésion, notamment dans les pays bailleurs de fonds. Les parlements, et en premier lieu ceux de la Francophonie, qui regroupe des pays du Nord et du Sud, ont dans ce domaine un rôle de premier plan à jouer.

Annexe

LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE

Ces huit objectifs, qui se déclinent eux-mêmes en sous-objectifs et sont assortis de cibles quantifiées, doivent être atteints d'ici à 2015, étant précisé que la référence de départ est le constat de ce qu'était la situation en 2000.

Objectif 1 : lutte contre l'extrême pauvreté et la faim

_ Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.

_ Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim.

Objectif 2 : éducation primaire pour tous

Donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

Objectif 3 : égalité des sexes

Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux d'enseignement en 2015 au plus tard.

Objectif 4 : mortalité infantile

Réduire des deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.

Objectif 5 : santé maternelle

Réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle.

Objectif 6 : grandes pandémies

_ Stopper la propagation du VIH/Sida et commencer à inverser la tendance actuelle.

_ Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, commencer à inverser la tendance actuelle.

Objectif 7 : environnement durable

_ Intégrer le développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition de ressources environnementales.

_ Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable.

_ Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici à 2020.

Objectif 8 : partenariat mondial pour le développement

_ Mise en place d'un système commercial et financier ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire.

_ Dans ce cadre, traiter le cas des pays les moins avancés et en particulier :

- admission en franchise et hors contingents de leurs exportations ;

- programme renforcé d'allègement de la dette des PPTE ;

- annulations des dettes bilatérales envers les créanciers officiels ;

- octroi d'une aide publique plus généreuse aux pays décidés à lutter contre la pauvreté ;

- rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables pour les pays en développement ;

- mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier de l'information et de la communication, à la portée de tous.

