

15 SEPTEMBRE 2011
POUR UNE REFONTE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

JULIEN SERRE

Ancien fonctionnaire des Nations unies, responsable d'un fonds fiduciaire dans une grande banque d'investissement multilatérale. Les vues exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas la position de son employeur.



Reflet dans un réservoir d'eau. Ghana. Photo: © Arne Hoel/The World Bank

Le 5 juin 2011, à Tokyo, ont été réaffirmés les engagements pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), sans que de nouvelles ressources soient dégagées. Les progrès dans la lutte contre la pauvreté ont été remarquables en Asie, surtout grâce à la Chine, mais plus fragiles en Afrique, qui risque d'échouer sur une partie des objectifs d'ici 2015. Pour que le succès soit possible, des réformes majeures doivent être menées à bien. Il est possible de revoir le financement de l'aide en instaurant une taxe sur les transactions financières, de renforcer ou mettre en place quelques grands fonds multibailleurs, et de revitaliser les institutions internationales en les concentrant sur leur principale valeur ajoutée.

Réformer les quelque 96 milliards d'euros de l'aide en 2015, soit moins de 0,32 % du PIB des pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), est à la portée des principaux bailleurs.

Décrochages

Plus de 1 000 milliards d'euros ont été versés à l'Afrique en aide depuis les années 1970. L'Union européenne représente près de 58 % de l'aide au développement des pays de l'OCDE, soit plus de 53 milliards d'euros en 2010, et la contribution de la France mobilise l'équivalent de 0,5 % de son PIB.

| PIB/habitant (SUS, PPP) | 1980 | 2009 | part du PIB/habitant de l'UE en 1980 | part du PIB/habitant de l'UE en 2009 |
|---------------------------|--------|--------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Bénin | 1 150 | 1 369 | 7 % | 5 % |
| Burundi | 430 | 356 | 3 % | 1 % |
| Cameroun | 2 013 | 2 002 | 12 % | 7 % |
| République centrafricaine | 957 | 688 | 6 % | 3 % |
| Comores | 1 183 | 1 074 | 7 % | 4 % |
| Rép. dém. Congo | 774 | 290 | 5 % | 1 % |
| Congo | 2 924 | 3 848 | 17 % | 14 % |
| Côte d'Ivoire | 2 645 | 1 545 | 16 % | 6 % |
| Gabon | 17 033 | 13 094 | 102 % | 48 % |
| Gambie | 1 165 | 1 285 | 7 % | 5 % |
| Ghana | 983 | 1 410 | 6 % | 5 % |
| Guinée-Bissau | 932 | 973 | 6 % | 4 % |
| Kenya | 1 375 | 1 428 | 8 % | 5 % |
| Lesotho | 823 | 1 333 | 5 % | 5 % |
| Liberia | 1 765 | 360 | 11 % | 1 % |
| Madagascar | 1 289 | 912 | 8 % | 3 % |
| Malawi | 691 | 721 | 4 % | 3 % |
| Mali | 757 | 1 077 | 5 % | 4 % |
| Mauritanie | 1 721 | 1 751 | 10 % | 6 % |
| Namibie | 4 926 | 5 821 | 29 % | 21 % |
| Niger | 933 | 626 | 6 % | 2 % |
| Nigeria | 1 668 | 2 001 | 10 % | 7 % |
| Rwanda | 812 | 1 032 | 5 % | 4 % |
| Sénégal | 1 471 | 1 650 | 9 % | 6 % |
| Sierra Leone | 787 | 734 | 5 % | 3 % |
| Togo | 1 083 | 772 | 6 % | 3 % |
| Zambie | 1 530 | 1 299 | 9 % | 5 % |
| Union européenne | 16 731 | 27 335 | 100 % | 100 % |

Malgré cela, depuis leur indépendance, les pays les plus fragiles sont toujours aussi nombreux et leur décollage économique n'a pas eu lieu, sauf exception. L'écart de richesse se creuse entre pays en développement et pays riches : entre 1980 et 2009, sur 34 pays d'Afrique subsaharienne, 27 se sont relativement appauvris face à l'Union européenne¹ (tableau ci-dessous). Trois pays ont stagné selon cette comparaison (Burkina Faso, Tchad, Mozambique) et quatre seulement ont rattrapé le PIB par habitant européen : le Botswana, Maurice, le Soudan et le Swaziland.

S'il n'est pas possible d'en conclure que l'aide est inefficace – elle a peut-être évité des taux de croissance plus faibles encore et près de la moitié de ces vingt-sept pays se sont malgré tout enrichis en montants absolus –, elle a échoué à assurer le développement et le rattrapage économiques. Plusieurs analyses économétriques récentes confirment cet échec et n'ont pu établir de corrélation entre l'aide et la croissance économique². En comparaison de l'investissement productif des entreprises, créateur d'emplois, ou de l'assistance humanitaire, qui a prouvé son efficacité dans les situations de crise, qui peut dresser un bilan de l'aide et mesurer ses bénéfices réels ?

Un bilan difficile à établir

Les bailleurs seront en peine d'estimer l'impact de leurs contributions. L'aide repose sur un système encore fragmenté, caractérisé par l'absence de chef d'orchestre et la présence sur le terrain d'une foule d'acteurs. Malgré les principes de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide et son suivi, celle-ci est encore saupoudrée sur une multitude de priorités. La prolifération des bailleurs, critiquée depuis la fin des années 1990, reste d'actualité : en 2009, même sans compter les plus petits projets d'aide en volume, on dénombrait soixante-cinq pays recevant de l'aide de la part d'au moins dix pays différents de l'Union européenne³. Les principes de coordination et d'harmonisation, sous l'égide de l'OCDE, demeurent insuffisamment appliqués. L'aide bilatérale, l'aide multilatérale, celle versée par les institutions européennes, celle pro-

venant des particuliers via les Organisations non-gouvernementales (ONG) ou les fondations sont autant de flux aux caractéristiques spécifiques et difficiles à suivre.

L'impact de l'aide n'est pas mieux mesuré par les pays bénéficiaires, qui ne disposent pas des capacités de gestion et de suivi requises. Les mécanismes d'allocation n'ont pas facilité son appropriation et les administrations publiques manquent de personnel formé. Dans les pays émergents, l'aide est mieux gérée et peut dès lors prendre la forme de prêts ou de garanties dans des conditions favorables et dans le cadre de stratégies cohérentes. Mais dans les pays les plus fragiles, qui sortent d'un conflit, les autorités ne gèrent pas les budgets de l'aide, versée hors budget au gré de mécanismes de coordination imparfaits. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la Banque mondiale et des entreprises privées sont bien souvent ceux qui gèrent les portails internet des ministères de la Coopération et la publication de leurs rapports – en République centrafricaine, au Rwanda ou encore en Sierra Leone.

« L'AIDE REPOSE SUR UN SYSTÈME ENCORE FRAGMENTÉ, CARACTÉRISÉ PAR L'ABSENCE DE CHEF D'ORCHESTRE ET LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN D'UNE FOULE D'ACTEURS »

En ce qui concerne les derniers acteurs de ce mécano de l'aide, les agences de mise en œuvre aux Nations unies, la Banque mondiale et les autres banques multilatérales, ils se retranchent derrière les bases de données statistiques de l'Aide publique au développement (APD) et citent des arguments techniques connus justifiant leur manque de connaissance sur la stratégie d'allocation et l'impact de l'aide : les résultats des projets se font sentir à long terme, alors que les financements et les consultants sont mobilisés sur de brèves périodes de temps ; il est difficile de mesurer les effets bénéfiques de nature politique ou sociale ; ou encore, les techniques de suivi et l'évaluation sont complexes quand les échantillons de bénéficiaires sont de taille réduite, et coûteuses⁴. En résumé, plutôt mobiliser l'aide que la comptabiliser.

1. PIB par habitant, en parité de pouvoir d'achat (montants en dollar US international constant 2005), hors Afrique du Sud. Données 1980 indisponibles pour Angola, Cap-Vert, Guinée équatoriale, Érythrée, Éthiopie, Guinée, São Tomé, Somalie, Tanzanie, Ouganda et Zimbabwe. Source : Banque mondiale, World Development Indicators.

2. Raghuram G. Rajan et Arvind Subramanian, « Aid and Growth : What Does the Cross-Country Evidence Really Show ? », *FMI Working Paper*, n° 05/127, 2005 et revu en juillet 2007.

3. Commission CE, Bruxelles 8/4/2009/COM (2009)160.

4. Pour une approche permettant d'estimer l'impact de l'aide sur la base d'études expérimentales et d'échantillons de taille limitée : Abhijit V. Banerjee et Esther Dufo, « The Experimental Approach to Development Economics », *NBER Working Paper*, n° 14467, novembre 2008.

Cette cécité générale contribue à la méconnaissance de la part des contribuables quant à l'utilisation de leurs impôts. Les sondages pour le compte de la Commission européenne montrent que les Européens « comprennent mal le fonctionnement de la coopération au développement⁵ », « ne sont plus aussi disposés [qu'en 2009] à faire don d'argent aux pays plus pauvres » et que l'UE fait face à un « défi sur le plan de la communication [...] en termes de visibilité et de mise en évidence de sa qualité d'acteur dans l'aide au développement⁶ ». Il existe un risque croissant d'une remise en cause de la perception, pour l'instant toujours favorable, qu'ont les Européens de l'aide.

Des imperfections bien connues

L'efficacité de l'aide est intrinsèquement liée à la bonne gouvernance ; lorsque celle-ci fait défaut, il est difficile d'en empêcher les détournements. S'il n'avait pas été possible d'en soustraire une partie, les dirigeants des pays bénéficiaires auraient tôt fait de critiquer son utilité et de réclamer des changements. En offrant une perfusion financière durable, l'aide entraîne également une accoutumance des gouvernements et des ONG, et cette continuité entretient des systèmes bureaucratiques et à faible gouvernance⁷. Transparency International, forte du constat que ce fléau touche notamment les ONG, a publié en 2010 son premier guide pratique à leur attention, notant que les acteurs de l'aide ont trop longtemps « gardé le silence sur la corruption ou l'ont comprise comme une donnée culturelle ». Ainsi, au Tchad, l'argent destiné à l'achat de livres scolaires fut l'objet de pots-de-vin versés à la moitié d'un gouvernement en 2009 ; en Ouganda, un grand projet d'éducation a été audité en 1996 (programme PETS) et 13 % seulement des ressources allouées via le budget national sont arrivées *in fine* aux élèves.

Plus récemment, le Foreign Relations Committee des États-Unis a constaté au printemps 2011 l'effet dévastateur de la corruption sur l'efficacité de l'aide en Afghanistan. Lutter contre l'argent facile de l'aide détournée nécessiterait une meilleure coordination de la part des bailleurs, qui doivent ensemble encourager les réformes administratives, juridiques et financières, tout en s'assurant de la volonté sans faille des gouvernements : le cas de la Tanzanie entre 2007 et 2011 illustre le poids que

des donateurs peuvent appliquer conjointement pour améliorer la gouvernance⁸.

L'efficacité de l'aide dépend aussi des instruments utilisés. Les dons sont considérés par leurs détracteurs comme contre-productifs car ils sont toujours acceptés, quel que soit leur usage – même le moins justifié. De même, les prêts ont été critiqués car leurs conditions étaient jugées défavorables aux pays en développement, contraints d'utiliser leurs maigres recettes fiscales au remboursement de la dette plutôt qu'à des dépenses productives ou sociales. Des changements importants ont toutefois été opérés : la composante concessionnelle (taux en dessous du marché) des prêts pour les pays les moins avancés a été renforcée. L'opposition stérile du don et de la dette (« faut-il seulement l'un ou seulement l'autre ? ») a également laissé place au développement de l'ingénierie financière : il devient possible de mélanger de façon plus efficace ces deux instruments, et ainsi mieux répartir les coûts et les risques vers les acteurs les mieux à même de les accepter et de les porter⁹.

« EN OFFRANT UNE PERFUSSION FINANCIÈRE DURABLE, L'AIDE ENTRAÎNE ÉGALEMENT UNE ACCOUTUMANCE DES GOUVERNEMENTS ET DES ONG »

L'efficacité de l'aide dépend aussi de sa flexibilité. Elle a longtemps été conditionnée à la fourniture de contrats aux entreprises du pays donateur : les machines-outils japonaises construisant des routes en Tanzanie financées par l'aide nipponne, avec le savoir-faire de leurs experts, laissaient peu de place au développement du capital humain local. L'OCDE estime que le fait de « lier » l'aide, c'est-à-dire de l'associer de façon obligatoire à des entreprises du bailleur, entraîne des coûts supplémentaires de l'ordre de 30 % des ressources allouées. Certes, les progrès depuis 2001 sous l'impulsion de pays leaders (Norvège, Suède ou Danemark), ainsi que de la société civile, ont permis d'arriver à une aide désormais largement déliée – à l'exception notable des États-Unis au travers de USAID. Cependant, plusieurs agences de développement continuent d'affirmer publiquement leur volonté d'aider les entreprises nationales à se trouver au bout des projets financés, comme l'illustre le mandat de la banque japonaise de coopération (JBIC), ou dans une certaine mesure

5. Eurobaromètre « L'aide au développement en période de crise économique », octobre 2009.

6. Eurobaromètre « Les Européens, l'aide au développement et les Objectifs du millénaire pour le développement », septembre 2010.

7. Stephen Knack, « Does foreign aid promote democracy ? », *International Studies Quarterly*, 48, 2004, p. 251-266.

8. Le Danemark avait parmi les premiers tiré les conséquences du manque d'efforts dans la lutte contre la corruption en Tanzanie en bloquant une partie de son aide en 2007 ; mais il a fallu attendre 2010, et à nouveau en 2011, pour qu'un groupe de douze bailleurs bilatéraux et multilatéraux parlent d'une voix au gouvernement tanzanien pour dénoncer la corruption et réduire en conséquence leur soutien budgétaire général.

9. Pierre Jacquet, « En quête de bons outils financiers », *Le Monde*, 8 juin 2004.

l'Agence française de développement¹⁰. Surtout, si l'on considère que l'aide alimentaire et l'assistance technique ne sont pas incluses dans ces efforts, et que les mécanismes de passation de marchés utilisés restent en majorité ceux des bailleurs mêmes, la notion d'aide déliée paraît *de facto* plus relative – moins de 45 % de l'aide utilisait en 2008 des passations de marché des pays bénéficiaires, contre 80 % voulus par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La flexibilité de l'aide est donc en fin de compte limitée.

Enfin, l'efficacité est inséparable de la capacité programmatique de l'aide. L'APD effectivement programmée, c'est-à-dire hors remises de dette, coûts administratifs, consultants internationaux, frais de formation ou subventions d'étudiants, est celle qui va *in fine* aux bénéficiaires attendus : les entrepreneurs, les agents publics, les communautés locales, les femmes, les enfants. Elle représenterait à peine 56 % de l'aide bilatérale des pays de l'UE aux pays les plus fragiles et moins de 45 % de l'aide totale versée à ces mêmes pays selon l'OCDE. Une étude réalisée pour la Commission européenne en 2009¹¹ avait estimé que le coût de préparation des projets d'aide de l'Union européenne pouvait atteindre 3 milliards d'euros par an. Comme le dit le président du Timor-Leste José Ramos-Horta, dont le pays a bénéficié pendant les années 2000 d'une aide sans précédent, concentrée sur l'assistance technique, et a toutefois vu tous ses indicateurs de développement se dégrader, « beaucoup d'aide est dépensée pour le Timor-Leste, très peu au Timor-Leste ».

Certains, comme l'économiste zambienne Dambisa Moyo, demandent que l'on supprime l'« aide glamour » et que l'on soutienne plutôt les entrepreneurs africains, plus à même d'assurer le décollage de leur économie. Il est vrai que les pays qui ont connu le plus de croissance ces dernières décennies (Chine, Inde, Maurice, Botswana) l'ont fait grâce à des politiques économiques et commerciales ambitieuses. D'autres dénoncent les enjeux économiques et militaires derrière l'aide, qui n'assure ni stabilité ni développement local¹². Paul Collier note aussi que l'aide n'a jamais pu réussir à combler les divisions ethniques ni à assurer le renforcement d'une gouvernance et d'une sécurité minimales dans les pays fragiles¹³.

Remous sud-méditerranéens

Les événements qui ont atteint la rive sud et est de la Méditerranée sont le fruit d'une longue maturation de peuples trop longtemps soumis à des pouvoirs liberticides. Ils illustrent l'impossibilité pour un État de laisser de côté la gouvernance, les libertés et les droits de l'homme au nom de principes supérieurs politiques et sécuritaires, et d'espérer en même temps améliorer de façon durable le bien-être des populations. Cela vaut aussi pour l'aide qui, lorsqu'elle est fournie uniquement à des fins de compétitivité ou de développement du commerce, sans conditions politiques ni considérations de l'état des libertés individuelles, n'exerce qu'un impact limité sur les pays bénéficiaires.

Le partenariat recherché par la France, le Royaume-Uni ou les États-Unis avec des chefs d'État jugés indispensables dans l'équilibre stratégique régional a pu contribuer à cette situation paradoxale, d'une aide accordée sans prise en compte de la situation des droits de l'homme dans des pays où les défaillances étaient connues¹⁴. La capacité d'établir une stratégie de l'aide capable d'approcher les défis de ces États dans leur globalité en a été largement affectée. Comme le dit Daniel Kaufman, « l'aide et la diplomatie sont deux approches bien distinctes : penser qu'elles vont nécessairement de pair est une illusion¹⁵ ».

« L'AIDE, LORSQU'ELLE EST FOURNIE UNIQUEMENT À DES FINS DE COMPÉTITIVITÉ, SANS CONDITIONS POLITIQUES, N'EXERCE QU'UN IMPACT LIMITÉ SUR LES PAYS BÉNÉFICIAIRES »

Ainsi en Égypte, le régime d'Hosni Moubarak a reçu régulièrement environ 1,3 milliard de dollars par an des États-Unis en APD destinée à la « paix et la sécurité » ; à l'inverse, l'aide américaine non-militaire destinée au développement économique y a diminué de moitié entre 2007 et 2011, pour atteindre à peine 119 millions de dollars cette année¹⁶. En Tunisie, les priorités de l'aide se sont centrées sur l'économie, en partie au détriment d'actions centrées sur la gouvernance et les réformes politiques.

Les priorités de l'AFD pour 2010 étaient le soutien à la compétitivité et à la croissance, l'amélioration des infrastructures de base et le développement durable – autant d'objectifs clés mais qui n'ont pas trouvé de complément dans le

10. Interview de M. Dov Zerah, *Les Échos*, 17 février 2011 : « nous devons essayer, autant que possible, d'aider les entreprises françaises à se trouver au bout des projets que nous élaborons ».

11. Aid Effectiveness Agenda : Benefits of a European Approach – Project N°. 2008/170204.

12. Colette Braeckman, *Les Nouveaux Prédateurs : politique des puissances en Afrique centrale*, Paris, Fayard, 2003.

13. Paul Collier, *The Bottom Billion : Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*, New York, Oxford Press, 2007.

14. Alberto Alesina et David Dollar, « Who Gives Foreign Aid to Whom and Why ? », *Journal of Economic Growth*, vol. 5, n° 1, printemps 2000.

15. Brookings, Development Assistance and Governance Initiative, 4 mars 2011.

16. Source : Tableau de bord DOS/USAID Foreign Assistance Dashboard.

domaine des réformes politiques, un manque d'autant plus difficile à combler que la France et l'Union européenne sont les deux seuls bailleurs significatifs de la Tunisie. L'enveloppe de la Commission pour la Tunisie (initialement 240 millions d'euros pour 2011-2013), préparée avant la transition démocratique, envisageait certes un axe pour le soutien des réformes politiques à moyen terme, mais les ressources ont été concentrées à plus de 90 % autour de l'emploi, de l'intégration et des entreprises.

Début 2011, les États-Unis et la France représentaient à eux seuls plus de la moitié de l'aide totale fournie respectivement à l'Égypte et à la Tunisie. La difficulté pour ces deux bailleurs, comme pour l'Union européenne à proposer au printemps 2011 une réponse politique plutôt que purement financière au Printemps arabe¹⁷ fut en partie la conséquence de stratégies d'aides qui avaient négligé les réformes politiques dans leurs priorités. Ce n'est qu'une fois les révolutions accomplies que des changements ont été opérés, avec pour les pays du voisinage méditerranéen le concept récemment mis en exergue par la Commission européenne de « plus pour plus ».

Architecture d'une réforme

D'un nouveau mécanisme de financement découlera une nouvelle architecture de l'aide. Le G8, qui a réaffirmé à Deauville le 27 mai 2011 ses engagements pour les OMD, a vu son aide passer entre 2009 et 2010 de 82,5 à 89,2 milliards de dollars courants. Ces signes sont encourageants, mais un manque récurrent d'environ 15 milliards d'euros par an doit encore être comblé. Selon l'OCDE, l'aide programmable devrait augmenter en Afrique sub-saharienne entre 2011 et 2013 à un rythme annuel de l'ordre de 1 % en termes réels, contre 13 % au cours des trois dernières années, soit moins que la croissance de la population. Cet écart ne sera pas amené à se combler à court terme, les budgets de la coopération étant victimes de l'austérité budgétaire générale. Le tiers des pays de l'UE a déjà réduit en montants absolus son aide en 2010, si bien que l'APD fait désormais face au double péril d'un manque de réformes profondes pour en améliorer l'efficacité, et d'une baisse en volume réduisant plus encore son impact. De quoi justifier que l'on aille loin dans les réformes, avec la mise en place d'un financement moderne et in-

novant.

Ressources : une taxe sur les transactions financières, pour générer des financements élevés, additionnels, tout en réduisant la fragmentation liée aux multiples mécanismes de prise de décision actuels

La faisabilité d'une taxe sur les marchés financiers, respectueuse de la concurrence et du fonctionnement des marchés de capitaux, est prouvée par de nombreux travaux préparatoires¹⁸, y compris pour le compte du FMI à la demande du G20 en 2009. Déjà, la création en 2006 de la taxe sur les billets d'avion qui finance l'initiative Unitaid, menée par Philippe Douste-Blazy, avait prouvé que le principe d'une taxation internationale n'était plus un tabou. Le 13 avril 2011, une liste de mille économistes et experts internationaux favorables à une telle « taxe Robin des Bois » a été rendue publique¹⁹.

D'un nouveau mécanisme de financement - une taxe sur les transactions financières - découlera une nouvelle architecture de l'aide. On estime qu'une taxe de 0,005 % appliquée uniquement aux opérations de change au Royaume-Uni rapporterait plus de 8 milliards d'euros par an, soit le budget de coopération internationale de ce pays²⁰. Une taxe de 0,1 % sur les transactions en *equity* globales rapporterait 100 milliards de dollars par an, et l'on peut raisonnablement envisager un impact limité sur les activités de marchés. Enfin, appliquée mondialement ainsi qu'aux autres produits financiers mais excluant le marché over-the-counter (OTC), une taxe de 0,005 % générerait potentiellement 175 milliards d'euros par an.

Une telle mesure sera visible, innovante et incarnera une certaine justice sociale aux yeux de nos concitoyens ayant le sentiment que le secteur financier international participe peu à la résolution des problèmes globaux. Les montants levés seront significatifs et à même d'aider à atteindre aussi bien les OMD que les besoins de financement en infrastructures et les biens publics mondiaux. Ils permettront également de réaliser non pas du « plus pour plus » pour les pays en transi-

« D'UN NOUVEAU MÉCANISME DE FINANCEMENT - UNE TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES - DÉCOULERA UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'AIDE »

17. Voir Antoine Garapon, « Tunisie, le temps de la refondation », *Espirit*, juin 2011.

18. Pour une étude récente, Neil McCulloch et Grazia Pacillo, « The Tobin Tax : A Review of the Evidence », *IDS Research Report*, 68, Brighton, IDS, 2011.

19. Liste incluant Jeffrey Sachs, Dani Rodrik, Stephanie Griffith-Jones, Henri Sterdyniak, Jean-Hervé Lorenzi, Jacques Attali ou encore Tony Atkinson.

20. Une étude de Oxfam menée en mars 2011 montre que plus de la moitié des Britanniques sont favorables à une telle taxe.

tion, mais « beaucoup plus, pour beaucoup plus », c'est-à-dire un saut quantitatif majeur de l'aide en échange de réformes démocratiques et sociales profondes.

Gestion : un fonds global, pour améliorer la coordination des actions menées tout en réduisant les coûts et la volatilité de l'aide

Les ressources issues de la taxe sur les transactions financières seront recueillies par un fonds fiduciaire global comportant différents tiroirs, gérés par un nombre réduit d'acteurs multilatéraux. Un système de péréquation assurera une répartition équitable des ressources par pays et par région. Le G20, s'il approuve le principe de la taxe, sera en droit d'orienter les modalités de mise en œuvre et de gouvernance de ce fonds fiduciaire, avec le FMI, la Commission européenne et les banques multilatérales de développement.

Un conseil d'administration du fonds fiduciaire, créé dans le cadre du G20, apportera les principales orientations stratégiques. Il inclura les Nations unies, des représentants de la société civile, ainsi que les pays bénéficiaires pour assurer l'appropriation de l'aide. L'Union européenne sera représentée par un siège unique en vue de renforcer son poids. Un contrôle citoyen sera apporté par la transparence du conseil d'administration, y compris vis-à-vis des parlements nationaux et du Parlement européen. Mais surtout, il aura à sa tête un secrétaire général dont la légitimité sera reconnue et les décisions respectées, qui sera donc un secrétaire autant qu'un général, capable de faire des choix difficiles aussi bien diplomatiquement que financièrement : il s'agit d'éviter une paralysie de l'efficacité, telle qu'observée dans de nombreuses instances des Nations unies sous l'influence des États-membres, dont l'influence se traduit parfois par des rapports et des résolutions inconsistants²¹.

Les versements aux pays bénéficiaires seront décidés de façon pluriannuelle par ce conseil d'administration, afin d'assurer une visibilité des actions et de réduire la volatilité de l'aide. Les tranches de financement seront suffisamment élevées pour permettre aux réformes structurelles d'être menées à leur terme, aux financements d'infrastructures de base d'être viables, pour que

les ressources fiscales locales prennent ensuite le relais. Ces modalités de versement réduiront les coûts de gestion provoqués par la fragmentation et le manque de coordination actuel de l'aide bilatérale.

Priorités : concentration autour de trois axes pour réduire la fragmentation de l'aide et mieux prendre en compte les enjeux liés aux réformes politiques et démocratiques

Le premier axe, « Sécurité et État de droit », inclura les activités de dialogue, les droits de l'homme, de la femme et de l'enfant, et les processus électoraux ; il aura pour chef de file naturel les Nations unies. Ce sera un juste retour à la logique de la Charte des Nations unies, qui est avant tout selon son article 1 de maintenir la paix et la sécurité internationale. Les banques multilatérales de développement seront chefs de file sur le deuxième axe, « Développement et gouvernance », avec le rôle crucial de faire croître de façon harmonieuse l'activité économique privée et les mécanismes institutionnels permettant leur épanouissement au bénéfice des populations locales. Cela requerra une capacité financière forte pour combler les besoins en infrastructure et développer les systèmes bancaires locaux. Un troisième axe, celui des « Biens communs », qui comprend l'environnement et le changement climatique, la santé et l'éducation²², sera géré par les Banques multilatérales. Les questions transversales telles que le genre ou la lutte contre le trafic de drogue et les autres crimes transnationaux seront pleinement intégrées à ces trois axes, y compris en vue d'augmenter les ressources d'institutions sous-financées²³.

Les bailleurs bilatéraux devront se spécialiser autour d'expertises prouvées et complémentaires, avec un budget bilatéral concentré et un financement minimum pour prétendre à une représentation locale. Il est possible d'envisager qu'ils bénéficient de ressources budgétaires issues de la taxe sur les transactions financières, auquel cas ils rapporteront périodiquement auprès du conseil d'ad-

« LES MONTANTS LEVÉS PERMETTRONT UN SAUT QUANTITATIF MAJEUR DE L'AIDE EN ÉCHANGE DE RÉFORMES DÉMOCRATIQUES ET SOCIALES PROFONDES »

21. Le Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement en Tunisie 2007-2010 (avril 2006) commençait ainsi : « La République tunisienne consacre et encourage l'égalité et la dignité des êtres humains [...] Tous les citoyens se voient garantir le plein exercice de tous les droits fondamentaux protégés par la Constitution. » Aucun objectif prioritaire ne concernait ni n'évoquait la corruption ou la bonne gouvernance.

22. Inge Kaul, *Providing global public goods : managing globalization*, New York, Oxford University Press, 2003.

23. Le budget global pour 2011 d'Interpol, par exemple, s'élève à moins de 53 millions d'euros, soit le budget moyen d'une équipe de football de ligue 1 en France.

ministration du fonds fiduciaire de la bonne utilisation, coordonnée et concentrée, de ces ressources dans les pays bénéficiaires.

Modalités : ingénierie financière et bonne gouvernance contre appropriation nationale

Les effets de cet effort de concentration seront renforcés par l'amélioration continue de l'ingénierie financière permettant d'optimiser la palette d'outils disponibles : dons, assistance technique, prêts bonifiés, garanties, subventions de taux d'intérêts, seront plus fréquemment associés pour apporter aux pays bénéficiaires l'offre la plus adéquate. Les principales agences de développement en Europe (AFD, KfW) ont ouvert la voie de ce mélange des instruments avec la Commission européenne. Les stratégies d'investissement du secteur privé et sa capacité d'innovation seront mieux pris en compte par les agences de développement pour améliorer leurs modalités d'intervention, à l'exemple de réformes importantes menées récemment aux Etats-Unis²⁴.

Les pays dont les dirigeants politiques promeuvent la croissance par des politiques appropriées tout en assurant une politique sociale ambitieuse seront favorisés. A l'inverse, les pays connaissant des coups d'Etat ou persistant dans un régime non démocratique²⁵, ceux ne progressant pas dans leurs réformes, ceux pour lesquels il est avéré que les dirigeants dissimulent des biens mal acquis, et ceux dont la part du budget national allouée aux dépenses militaires est excessive seront fortement pénalisés – mais on leur tendra immédiatement la main s'ils changent. Ces efforts, que certains bailleurs bilatéraux ne pouvaient imposer auparavant pour des raisons diplomatiques ou par manque de capacité d'influence, seront rendus possibles par la nouvelle architecture de l'aide proposée, qui assure la coordination des décisions. Ils assureront notamment la réussite du partenariat pour la démocratie voulu par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton, et détaillé dans deux communications de la Commission européenne de mars et juin 2011.

L'appropriation sera un élément clé de cette nouvelle architecture et le versement des ressources passera largement par un soutien budgétaire, si la bonne gouvernance le permet et si des réformes démocratiques sont mises en œuvre. Il n'y a pas de rai-

son que des pays qui ont su se reconstruire de façon exceptionnelle continuent d'être coupés du contrôle de leur aide, tel le Rwanda dont près de 45 % de l'aide étaient toujours hors-budget en 2010. Pour ce faire, les appareils statistiques des pays en développement seront renforcés²⁶. Les systèmes de passation de marchés nationaux seront utilisés pour donner sens à cette appropriation. Pour les États plus fragiles toutefois, le fonds fiduciaire passera par un nombre restreint de fonds et d'institutions multilatéraux et régionaux, qui seront rationalisés.

Ressources humaines : prime à la performance et aux compétences prioritaires pour mieux assurer l'efficacité de l'aide, sa programmation, son suivi et son évaluation

Il existe une formidable volonté de participer au changement chez les hommes et les femmes qui travaillent dans le développement. Décideurs, acteurs de terrain ou employés d'administrations, ils font la plupart du temps preuve d'un véritable « désintéressement²⁷ » avec le souci d'éradiquer la pauvreté, de renforcer la justice sociale et de construire les infrastructures du XXI^e siècle. Cette motivation, souvent détachée de tout intérêt personnel, ne pourra s'épanouir que s'ils sont mieux valorisés dans leur travail quotidien.

Au cœur des réformes proposées, un mécanisme incitatif doit ainsi être mis en place afin d'encourager la performance et le partage de compétences chez les employés des agences de développement. Ces progrès sont inséparables d'une remise à plat de la gestion et de la performance, notamment l'accès aux jeunes diplômés et la stabilité des contrats. Les frais des consultants internationaux seront revus pour s'aligner sur les efforts mutuels requis par les cures d'austérité en cours et diminuer les coûts non programmés de l'aide. Les partenariats et échanges de personnel avec le secteur privé, les banques multilatérales, les ONG, les forces de défense et les fonctions publiques nationales seront développés. Un pool civil de ressources humaines et d'expertise sera créé et financé, disponible rapidement pour des missions ciblées dans les pays en sortie de conflit ou ayant connu une catastrophe naturelle. L'expertise des agences

« IL EXISTE UNE FORMIDABLE VOLONTÉ DE PARTICIPER AU CHANGEMENT CHEZ LES HOMMES ET LES FEMMES QUI TRAVAILLENT DANS LE DÉVELOPPEMENT »

24. Création du Office of Innovation and Development Alliances (IDEA) dans l'agence United States Agency for International Development (USAID), et d'un véhicule destiné à promouvoir l'innovation, "Development Innovation Ventures".

25. Sur l'idée de conditionner l'aide au développement au renouvellement périodique des dirigeants politiques : Nick van de Walle, « Two Lessons from Tunisia », *Center for Global Development*, 24 janvier 2011 (<http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2011/01/two-lessons-from-tunisia.php>) et *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*, Washington, Brookings Institution Press, 2005.

26. PARIS21, *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century*.

27. Jon Elster, *Le Désintéressement. Traité critique de l'homme économique*, Paris, éditions du Seuil, coll. « Les Livres du Nouveau Monde », 2009.

bilatérales sera mieux partagée y compris par le renforcement des détachements dans les institutions gouvernementales ou régionales. Enfin, pour supprimer le *braindrain* parmi les fonctionnaires internationaux de pays en développement installés à New York, Washington ou Genève, ceux-ci auront l'obligation de réaliser une partie de leur carrière dans leur région d'origine.

Enfin, la nouvelle architecture ne fonctionnera efficacement que si le fonds fiduciaire permet un financement adéquat du suivi-évaluation des projets et de l'expertise indépendante requise. Les mécanismes d'évaluation seront obligatoires et indépendants et aucun projet ne sera financé sans inclure les moyens et les experts capables de réaliser une évaluation. Plus généralement, la formation à la gestion axée sur les résultats en matière de développement sera renforcée, dans le suivi de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, pour assurer que l'aide soit fournie sur la base d'objectifs clairs et mesurables. En créant le consensus autour d'une taxe, la France et l'UE accoucheront de l'une des plus importantes innovations depuis Bretton Woods.

Une telle taxe sur les transactions financières verra le jour. Il est probable qu'une partie seulement de ses revenus sera allouée à l'aide au développement, le reste étant utilisé à soutenir le système financier international et à réduire l'endette-

ment de nombreux pays du G20. On peut aussi envisager que le processus démarre autour d'une taxe « pilote » se limitant d'abord aux transactions de change, et ne soit pas d'application globale. La participation de grandes économies de la zone euro serait un succès en soi, mais l'efficacité de la taxe ne sera garantie que si l'Allemagne, voire le Royaume-Uni, se joignent à cette ambitieuse réforme. La visibilité d'une telle initiative sera forte auprès des citoyens européens, qui continuent de soutenir les politiques d'aide au développement mais attendent des marchés financiers internationaux qu'ils contribuent à résoudre les défis économiques et sociaux actuels. En créant le consensus autour d'une taxe sur les transactions financières, la France sous présidence du G20 et l'Union européenne accoucheront de l'une des plus importantes innovations dans l'économie internationale depuis les accords de Bretton Woods.

« L'EFFICACITÉ DE LA
TAXE NE SERA
GARANTIE QUE SI
L'ALLEMAGNE,
VOIRE LE
ROYAUME-UNI SE
JOIGNENT À CETTE
AMBITIEUSE
REFORME »