



HAL
open science

Coopération pour le développement : Efforts et politiques des Membres du Comité d'Aide au Développement. Rapport 1995

James A. Michel

► **To cite this version:**

James A. Michel. Coopération pour le développement : Efforts et politiques des Membres du Comité d'Aide au Développement. Rapport 1995. [Rapport de recherche] Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 1995, 269 p., tableaux. hal-01512987

HAL Id: hal-01512987

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-01512987>

Submitted on 24 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Efforts et politiques
des Membres
du Comité d'Aide
au Développement

Coopération pour le Développement

Rapport de James H. Michel

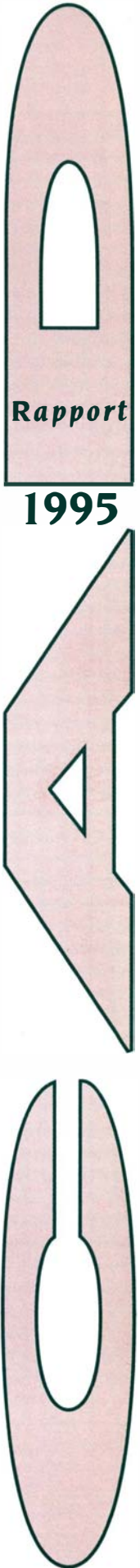
PRÉSIDENT DU COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

C o m i t é d ' A i d e a u D é v e l o p p e m e n t

Rapport

1995



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973) et le Mexique (18 mai 1994). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement dont les Membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. A cette fin les Membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les Membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

Also available in English under the title :

Development Co-operation
1995 Report

© OCDE 1996

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles de cette publication doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France

Le présent rapport décrit quelques-uns des faits saillants qui ont ponctué, en 1995, la poursuite de l'évolution vers l'instauration d'un cadre nouveau pour la coopération pour le développement. L'année 1995 a été marquée par des avancées dans la voie de la définition d'une vision largement partagée de la coopération pour le développement, reposant sur des intérêts communs et des valeurs communes se fondant en un réel partenariat.

Cette vision commune, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques lui a donné corps dans une nouvelle déclaration intitulée « Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial ». Ce texte bref, qui a été approuvé par les ministres de la Coopération pour le développement et les responsables des organismes d'aide à leur réunion des 4 et 5 mai 1995 et entériné par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres le 24 mai 1995, s'inspire de l'expérience accumulée et de la réflexion en cours pour définir, en sept petits paragraphes, les grandes lignes d'un cadre crédible pour une coopération pour le développement adaptée à son époque.*

La nouvelle déclaration du CAD s'appuie sur les travaux passés du Comité et réitère l'importance d'une action fondée sur des stratégies intégrées et cohérentes de développement et sur le souci collectif de la sécurité de l'humanité. Elle réaffirme en outre que c'est à chaque pays en développement de prendre en main son propre développement. Le rôle essentiel des pays industrialisés partenaires est donc de soutenir les efforts des pays en développement, de leurs institutions et de leurs populations afin de renforcer leur capacité de s'aider eux-mêmes. Tout au long de la déclaration, le CAD insiste sur l'importance du développement participatif et de la prise en main par les populations locales, les apports extérieurs devant contribuer à améliorer la capacité des pays de participer à l'économie mondiale et la capacité des populations de participer à la vie économique, politique et culturelle des sociétés dans lesquelles elles vivent.

Le Rapport 1995 sur la coopération pour le développement revient sur cette délimitation des rôles respectifs des partenaires pour le développement et analyse les conséquences qui en découlent dans un monde où l'accent est de plus en plus mis sur la dimension sociale du développement durable et sur l'interdépendance grandissante des nations et des peuples. Il rend compte des réalisations importantes, ainsi que des efforts en cours et prévus du CAD et de ses Membres dans ces domaines, et en particulier de ceux entrepris pour étudier, au-delà de la présente décennie, quelle pourrait être la structure de la coopération pour le développement au siècle prochain.

La sécurité de l'humanité, objectif unificateur qui justifie la poursuite et le renforcement de l'action en faveur du développement durable, et que préconisait le Rapport 1994 sur la coopération pour le développement, est demeurée hors de portée en 1995. La divergence entre les possibilités de progrès et les ressources financières disponibles ne s'est cependant pas accentuée si l'on en croit les statistiques définitives pour 1994. En fait, les apports totaux de ressources aux pays en développement ont atteint un niveau record et les versements d'aide publique au développement sont restés stables. Il n'en demeure pas moins que les décisions budgétaires prises récemment dans plusieurs grands pays donateurs ne laissent guère place à l'optimisme quant à un redressement rapide de l'accroissement du volume global de l'aide publique au développement. L'amélioration de l'efficacité restera donc une priorité de la coopération pour le développement. Le Rapport et ses annexes statistiques détaillées retracent l'évolution actuelle dans ce domaine et fournissent des informations précises sur l'APD et les autres apports de ressources.

Bien qu'il paraisse sous ma responsabilité, en ma qualité de Président du CAD, le présent Rapport est le résultat d'un superbe travail mené en collaboration par la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE et les Membres du CAD, les agents de la première s'étant chargés, sous la houlette compétente de Bernard Wood, d'en définir la teneur, tandis que les seconds ont apporté la plupart des données et formulé de précieux commentaires qui ont permis d'améliorer encore la précision et la clarté de présentation, et que Richard Carey, directeur adjoint de la Direction de la coopération pour le développement, a en fait assumé les fonctions de rédacteur en chef de l'ensemble de l'ouvrage. Pour ma part, j'ai apporté ma modeste contribution à cet édifice en donnant mon point de vue, qui est pour l'essentiel résumé dans le premier chapitre, intitulé Vue d'ensemble, et participer à cet effort commun a été pour moi une expérience des plus gratifiantes.

J'espère que les lecteurs reconnaîtront que cet ouvrage jette un éclairage utile sur le développement durable et le rôle de la coopération pour le développement. J'invite les lecteurs à nous faire part de leurs opinions, réactions et suggestions ; en élargissant nos sources d'information, celles-ci nous aideront à rendre le Rapport sur la coopération pour le développement encore plus riche, plus facile d'emploi et plus intéressant.



James H. Michel

* Le texte de cette déclaration est reproduit en annexe au chapitre I.

Liste des abréviations	VIII
-------------------------------------	-------------

Vue d'ensemble par le Président :

faire de l'être humain

<i>l'élément capital du changement mondial</i>	1
---	----------

Introduction	1
Faire de l'être humain un élément central	2
Un contexte mondial en mutation	5
Le rôle de la coopération pour le développement	6
Les prochaines étapes :	13
<i>Assigner des objectifs précis ; démontrer le sens</i>	
<i>des intérêts communs ; donner la priorité</i>	
<i>au développement durable ; gérer avec efficacité</i>	
<i>et efficacité ; encourager un débat public</i>	
Conclusions	19
Annexe : Vers un partenariat pour le développement	
dans le nouveau contexte mondial	22

Aider les individus à mettre en place leurs propres

<i>capacités de développement</i>	25
--	-----------

1. Promouvoir des sociétés compétentes en développant	
le potentiel humain, les institutions et les capacités	25
1.1 Capital social, développement et société compétente ..	25
1.2 Tour d'horizon des travaux pertinents du CAD	27
1.3 Le développement des capacités	
et le programme d'action plus vaste de l'OCDE	28
2. La dimension politique	30
2.1 Soutenir la démocratisation	30
2.2 Soutenir la société civile	35
2.3 Les conflits, la construction de la paix	
et la coopération pour le développement	38
3. La dimension sociale	40
3.1 L'égalité entre les sexes :	
un objectif stratégique du développement	40
3.2 Le travail des enfants, un problème grave	
du développement	48
4. Développement des capacités :	
de la théorie à la pratique	51
4.1 Conséquences pour les stratégies	
et les méthodes de gestion de l'aide	51
4.2 Développement des capacités :	
de la théorie à la pratique dans le domaine	
de la gestion de l'environnement	54
4.3 Encourager un mode de gouvernement	
responsable : l'un des grands défis	
du développement des capacités	60

III	Financement et dette extérieure des pays en développement	67
	Le financement du développement à la croisée des chemins	67
	Tendances et structures du financement du développement dans les années 90	70
	Quelques aspects spécifiques	72
	Crédits à l'exportation	75
	Dette extérieure	79
	Annexe : Transferts de ressources, transferts financiers nets et économie de l'importation de capitaux	84
IV	Évolution du volume et de la répartition de l'aide publique au développement	105
	L'Afrique demeure une priorité absolue : l'aide à l'Europe orientale se stabilise à des niveaux modestes	107
	Davantage d'allègements de dettes et moins d'aide pour l'infrastructure et l'agriculture	109
	Un tassement des programmes bilatéraux de prêt	109
	Répartition sectorielle	111
	Les contributions multilatérales tendent à diminuer	111
	L'aide d'urgence atteint un niveau sans précédent	111
	Des améliorations dans la notification des activités axées sur les femmes	112
	Dans l'aide en faveur de l'environnement, la lutte contre la pollution vient avant la préservation	116
	Aide publique aux pays en transition les plus avancés	117
V	Tendances des performances de l'aide des Membres du CAD	121
	1. Introduction	121
	2. Notes relatives aux différents pays	123
VI	Aide des donateurs non membres du CAD	135
	Pays de l'OCDE	136
	Pays non membres de l'OCDE	138
	Glossaire des principaux termes et concepts	143
	Notes sur les définitions et questions de mesure	148
	Annexe statistique	151
	Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD	A101

Tableaux

Tableau III-1	Montant total net des apports de ressources aux pays en développement	88-89
Tableau III-2	Dettes tirées des pays en développement, par origine des prêts et conditions d'emprunt, chiffres en fin d'année, 1986-94	94-95
Tableau III-3	Montant annuel total du service de la dette des pays en développement, par origine des prêts et conditions d'emprunt, 1986-94	96-97
Tableau III-4	Ventilation de la dette tirée, par origine des prêts et conditions d'emprunt	98-99
Tableau III-5	Ventilation du service de la dette tirée, par origine des prêts et conditions d'emprunt	98-99
Tableau III-6	Remise de dettes bilatérales à l'égard du secteur public, par pays du CAD, 1991-94	100
Tableau III-7a	Évolution de la dette des pays à faible revenu lourdement endettés	101
Tableau III-7b	Encours de la dette des pays à faible revenu lourdement endettés, par catégorie de créanciers, à fin 1994	102
Tableau III-7c	Sommes versées en 1993 au titre du service de la dette par les pays à faible revenu lourdement endettés, par catégorie de créancier	103
Tableau IV-1	L'APD des pays du CAD en 1993 et 1994	106
Tableau IV-2	Montant total des dépenses d'APD notifiées par les Membres du CAD au titre de l'aide aux réfugiés, 1989-1994	113
Tableau VI-1	APD des donneurs non membres du CAD	137

Graphiques

Graphique I-1	Total des apports nets de ressources	10
Graphique III-1	Apports de ressources par catégorie d'apports et par région	90
Graphique III-2	Apports privés à l'Asie et à l'Amérique centrale et du Sud	92
Graphique III-3	Apports de financement public du développement à l'Afrique subsaharienne	93
Graphique IV-1	L'APD nette en 1994	108
Graphique IV-2	Part des prêts bilatéraux nets dans l'APD bilatérale des pays du CAD	110
Graphique IV-3	Entrées de demandeurs d'asile dans les pays de l'Union européenne	110
Graphique IV-4	Dépenses intérieures des Membres du CAD au titre des réfugiés en provenance de pays en développement	112
Graphique IV-5	Dépenses allouées aux projets en faveur de la participation des femmes au développement	114
Graphique IV-6	Apports d'aide publique des pays du CAD aux pays de la partie II	118

AASP	Autres apports du secteur public
ACDI	Agence canadienne de développement international
AGCD	Administration générale de la coopération au développement (Belgique)
ALA MED	Pays d'Asie, d'Amérique latine et du bassin méditerranéen
ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
APEC*	Coopération économique Asie-Pacifique
APD	Aide publique au développement
ASACR	Association sud-asiatique de coopération régionale
ASS	Afrique subsaharienne
BAfD	Banque africaine de développement
BAaD	Banque asiatique de développement
BCC	Banque centrale des Comores
BCEAC	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BMZ*	Ministère de la Coopération et du Développement économiques (Allemagne)
BRI	Banque des règlements internationaux
CAD	Comité d'aide au développement
CDE*	Développement des capacités en matière d'environnement
CE	Communauté européenne
CCE	Commission des communautés européennes
CFA	Communauté financière africaine
CFA	Coopération financière en Afrique
CFP	Colonies françaises d'Afrique
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIPD	Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire, septembre 1994
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDD	Commission des Nations Unies sur le développement durable
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 1992
CT	Coopération technique
DIPCN	Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles
DTS	Droit de tirage spécial

ECHO*	Office humanitaire de la communauté européenne
EAU	Émirats arabes unis
ESAF	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FADES	Fonds arabe pour le développement économique et social
FAfD	Fonds africain de développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FAsD	Fonds asiatique de développement
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FPD	Financement public du développement
GATS	Accord général sur le commerce des services
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GATT/WTO	Organisation mondiale du commerce
HCR*	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDA*	Association internationale de développement
IDWSSD	Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement
IDE	Investissement direct étranger
IECDF*	Fonds international de développement et de coopération économiques de Taïwan
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
LDCs*	Pays en développement
LIP	Lutte intégrée contre les parasites
NEI	Nouveaux États indépendants
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODA*	Overseas Development Administration (Royaume-Uni)
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAM	Programme alimentaire mondial
PD/GG*	Développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques
PECC*	Conseil de coopération économique du Pacifique
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale

Liste des abréviations

X

PFA	Plate-forme d'action (Conférence de Pékin, septembre 1995)
PRE	Pays à revenu élevé
PFR	Pays à faible revenu
PIMS*	Système de marquage de l'information (Royaume-Uni)
PMA	Pays moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PRITI	Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure
PTA (ZEP)	Zone d'échanges préférentiels pour l'Afrique orientale et australe
SAARC*	Association de coopération régionale pour l'Asie du Sud-Est
SACU*	Union douanière d'Afrique australe
SADCC	Conférence de coordination du développement de l'Afrique australe
SFI	Société financière internationale
SGP	Système généralisé de préférences
SIDA*	Swedish International Development Authority
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
TRIMS*	Trade Related Investment Measures
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (Union mondiale pour la nature)
UNESCO*	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF*	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA*	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés
UNTA	Assistance technique des Nations Unies
USAID*	Agence des États-Unis pour le développement international
WID*	Participation des femmes au développement

* Sigle dans la langue d'origine.

Vue d'ensemble par le Président : Faire de l'être humain l'élément capital du changement mondial

Le cadre qui se dessine en matière de coopération pour le développement implique que les partenaires extérieurs doivent s'efforcer d'aider les pays à améliorer leur capacité de participer à l'économie mondiale et d'aider les populations à améliorer leur capacité de vaincre la pauvreté et de participer pleinement à la vie des sociétés dont elles sont membres

◆ Introduction

On dit souvent que le développement est un processus de longue haleine. La justesse de cette observation apparaît à l'évidence dès lors qu'on fait porter sa réflexion sur l'évolution intervenue au cours d'une seule année.

De l'année 1995, on peut dire qu'elle a été marquée par la poursuite, dans de nombreux pays, de réformes économiques et politiques qui ouvrent progressivement des possibilités nouvelles. L'environnement extérieur dans l'ensemble favorable a offert de bonnes perspectives d'appliquer les enseignements de l'expérience et d'étendre les bienfaits du développement durable à des pays et à des populations plus nombreux. Certains pays ont toutefois continué de perdre du terrain, et le niveau de vie de certaines populations parmi les plus pauvres s'est encore dégradé. En 1995, l'hétérogénéité du monde en développement est devenue plus manifeste, que ce soit sur le plan des besoins ou sur celui des capacités. Au cours de cette année, ont également été mises en évidence la fragilité des progrès accomplis et la précarité du soutien international en faveur du développement durable.

De nouvelles étapes ont été franchies dans les domaines de la libéralisation des échanges et de l'ouverture des marchés. Les possibilités nouvelles qui en ont résulté pour les pays en développement ont toutefois été limitées par des tendances protectionnistes et nationalistes. Pour bon nombre d'entre eux, l'obstacle majeur reste l'insuffisance des capacités dont ils disposent pour affronter la concurrence dans une économie qui se mondialise.

Dans les sociétés de la plupart des régions qui ont été récemment le théâtre de conflits, les blessures semblent commencer à se cicatrifier. Il n'en reste pas moins que la persistance de tensions au Rwanda, les récents mouvements de violence au Burundi voisin et les conditions précaires dans lesquelles vivent les réfugiés des deux pays témoignent qu'une nouvelle tragédie de proportions massives pourrait facilement éclater. Le conflit des Balkans, avec son cortège de souffrances et de déplacements de populations, est là pour nous rappeler que les violences ethniques, les besoins d'aide humanitaire et les énormes défis posés par la réconciliation et la reconstruction ne sont en rien l'apanage du monde en développement.

Dans de nombreux pays en développement, la productivité agricole s'améliore sous l'effet des réformes et des technologies plus performantes qui deviennent accessibles. Les pluies étant venues en temps voulu, sécheresse et famine à grande échelle ont pu être évitées dans la Corne de l'Afrique. Les mauvaises conditions météorologiques ont cependant provoqué une diminution de la production alimentaire dans un certain nombre de pays très pauvres au moment même où se réduisaient les stocks disponibles pour les secours d'urgence.

Le déclin sensible et général du volume de l'aide publique au développement, qui était ressorti l'année dernière des statistiques pour 1993, ne s'est pas poursuivi en 1994. Il n'en reste pas moins que les débats budgétaires animés, en particulier aux États-Unis, constituent un sérieux motif d'inquiétude pour le niveau futur des ressources d'APD. Les apports du secteur privé aux pays en développement ont continué d'augmenter en 1994. Ceux-ci restent géographiquement très concentrés, et la dévaluation décidée par le Mexique à la fin de 1994 a provoqué une vague d'incertitude au début de 1995. L'expérience récente témoigne que des apports privés continuent d'aller aux pays en développement qui offrent à la fois sécurité et débouchés. Ces apports privés croissants, même s'ils restent peu élevés dans de nombreux pays, prendront certainement de plus en plus d'importance en tant que moyen de financement du développement.

L'objectif commun que constitue la sécurité de l'humanité, joint au respect d'autrui, n'a manifestement pas encore permis de faire du développement durable un élément central du programme d'action international. En 1995, les gouvernements et l'opinion publique n'ont, souvent, toujours pas réussi à faire le lien entre le développement durable et les préoccupations que leur

causent les conflits régionaux, le chômage, les fractures de la société, les migrations internationales et l'environnement mondial. Il ne s'est pas encore opéré une prise de conscience généralisée de la nécessité d'appliquer, à l'échelon international, la logique qui a conduit à admettre, au plan national, que la désintégration du tissu social et l'exclusion sont de graves problèmes de société.

D'un autre côté, l'année 1995 a également été marquée par des avances prometteuses dans la réflexion sur le développement, où l'accent a été davantage mis sur la dimension sociale et sur le fait que ce processus s'inscrit dans un contexte mondial. Certains signes tendent à montrer que nous progressons dans la transition qui doit nous faire sortir de la vision limitée qui était la nôtre depuis la fin de la guerre froide pour nous diriger vers une ère nouvelle de coopération internationale productive. Il nous faut ouvrir les yeux sur les relations qui permettent de raccorder le développement durable aux préoccupations et intérêts du plus grand nombre.

◆ **Faire de l'être humain un élément central**

Le souci de la sécurité, de la dignité et du bien-être d'autrui a toujours été une motivation importante de la coopération pour le développement. Il est intégré dans la Charte des Nations Unies et a été un thème du CAD depuis sa création ; il a été à la base de plusieurs initiatives en matière de réforme ; et, bien évidemment, il a été au centre des Rapports sur le développement humain que publie le PNUD, depuis le premier Rapport en 1990. Ce n'est toutefois qu'en 1992, dans la Déclaration adoptée par le Sommet « Planète Terre », à Rio de Janeiro, qu'il a été établi comme premier principe que les êtres humains sont « au centre des préoccupations relatives au développement

durable » et qu'il a été défini un vaste programme d'action fondé sur ce principe¹.

Le principe voulant que « l'être humain soit placé au centre », réitéré à Vienne en 1993 puis au Caire en 1994², a reçu une confirmation spectaculaire, qui l'a largement relancé, au Sommet mondial pour le développement social tenu à Copenhague en 1995. Dans la Déclaration du Sommet de Copenhague, les dirigeants de 134 pays se sont en effet à nouveau engagés à instaurer un cadre d'action dans lequel « la personne humaine sera placée au centre du développement »³. Il est probable que la Déclaration et le Programme d'action issus du Sommet de Copenhague apporteront un complément durable au Programme Action 21 adopté à Rio.

Cette volonté de faire de l'être humain l'élément central du programme d'action en matière de développement a de nouveau été mise en évidence par la quatrième conférence mondiale sur les femmes, tenue à Pékin, qui portait sur le plus manifeste des problèmes sociaux de développement – le droit d'une moitié de la population mondiale de participer pleinement à la vie économique, sociale, culturelle et politique. La conférence de Pékin a fermement placé au centre des enjeux du développement les questions relatives au statut des hommes et des femmes, que ce soit dans les domaines des droits de l'homme, de la santé et de la nutrition, en matière d'éducation, à l'intérieur du cadre juridique et économique d'une société, dans le domaine de l'environnement, ou qu'il s'agisse de l'accès au pouvoir politique et à des rôles de direction, il est évident, désormais, que les femmes compteront parmi les groupes de la population qui sont au centre des préoccupations et sont en droit d'attendre l'égalité de statut.

Le CAD a, lui aussi, fait une place spéciale à l'égalité entre hommes et femmes :

- Le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement a été le maître d'œuvre du dialogue entre représentants de pays industrialisés et de pays en développement. Dans le cadre de l'Initiative visant à faciliter les préparatifs de la conférence mondiale sur les femmes, les donateurs chefs de file régionaux ont apporté leur concours à un vaste éventail d'activités visant à doter les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux des pays en développement des moyens de participer à la conférence de Pékin et, plus généralement, d'analyser et maîtriser les questions relatives au statut des hommes et des femmes.

- Le CAD, à sa réunion à haut niveau des 3 et 4 mai 1995, a approuvé une déclaration officielle vigoureuse et de grande portée sur l'égalité entre hommes et femmes ; ce texte fait notamment de l'égalité un objectif stratégique de la coopération pour le développement et demande l'adoption d'un Plan du CAD sur l'égalité entre les sexes pour faire en sorte que les questions relatives au statut des hommes et des femmes soient systématiquement intégrées à tous les travaux du comité.

- La déclaration précitée du CAD s'appuie sur une étude qui fait œuvre de pionnier et qu'a menée durant trois ans le Groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide pour réaliser une évaluation globale des politiques et programmes du CAD et de ses Membres dans le domaine de la participation des femmes au développement. Cette évaluation, à laquelle a collaboré étroitement le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement et qui a été soumise à l'ensemble du CAD début 1995, a permis au comité d'étayer solidement ses délibérations. Elle constitue aussi une référence importante pour l'ensemble de la communauté internationale et un précédent inestimable montrant que le CAD peut faire de l'évaluation un instrument du renforcement de

l'efficacité des efforts de coopération pour le développement.

Un récapitulatif détaillé des travaux du CAD sur l'égalité entre les sexes est fourni dans le chapitre II du présent Rapport. Pour en rester ici à l'essentiel, on notera que ces efforts méritoires témoignent qu'en 1995 l'accent a été mis avant tout sur l'être humain en tant qu'élément central du développement.

L'importance accordée en 1995 à la recherche d'une plus grande égalité dans le développement humain est évidente dans le *Rapport du PNUD sur le développement humain*, qui est centré sur l'égalité des chances entre hommes et femmes, et dans le *Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde*, dont le thème central est : le monde du travail dans une économie sans frontières. Le Rapport de la *Commission on Global Governance*, fort judicieusement intitulé « Our Global Neighbourhood », commence par une remarque des coprésidents : « le fait le plus notable de ces 50 dernières années a été l'émancipation des peuples et leur participation à l'exercice du pouvoir. » Le comité du développement du FMI et de la Banque mondiale, à sa réunion d'octobre 1995, a soutenu l'action menée pour faire reculer la pauvreté et « a encouragé la Banque mondiale à redoubler d'efforts pour promouvoir une croissance diversifiée et fortement créatrice d'emplois en élargissant l'accès des pauvres à la terre, au crédit et à l'infrastructure de base ».

Une autre initiative, de nature à contribuer très efficacement à faire reculer la grande pauvreté et à élargir le champ des possibilités, a été la mise en place, en juin 1995, par la Banque mondiale et plusieurs donateurs bilatéraux, d'un Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres. Ce Groupe s'attachera à concentrer l'attention, les enseignements et les ressources sur le défi persistant que représente le fait de faciliter la participation des très pauvres au

développement durable. Ce nouveau dispositif de collaboration a vu le jour à peu près au moment où les ministres de la coopération pour le développement et les responsables des organismes d'aide qui participaient à la réunion à haut niveau du CAD s'engageaient à adopter des « stratégies et programmes qui aideront efficacement les plus démunis à élargir le champ de leurs possibilités et à améliorer leurs conditions de vie »⁴.

Ce qui distingue nettement le mouvement actuel tendant à accorder la primauté à l'être humain c'est qu'il ne représente pas simplement une nouvelle oscillation du pendule entre des approches différentes et concurrentes du développement durable ayant successivement mis l'accent sur les grands projets d'équipement, la réforme des politiques et les besoins essentiels de l'être humain. Il reflète au contraire une vision plus large, plus complète, du développement.

Nous avons constaté que les projets de développement ont plus de chances de réussir dans un environnement sain. Nous nous sommes aperçus que la qualité des politiques suivies dans un pays en développement est influencée par le processus politique de prise de décision et que ce dernier est lui-même fonction de la capacité des hommes et des institutions, non seulement de formuler des décisions, mais également de les transformer en réalisations durables. Nous savons en outre que cette capacité ne se borne pas à la compétence technique. Elle englobe aussi l'aptitude à entretenir des relations dynamiques et productives entre les dirigeants politiques, les institutions du pouvoir et la société civile⁵.

La prise de conscience du fait que l'être humain est tout autant agent que bénéficiaire du développement ne remet pas en cause cette complexité. Il contribue cependant à nous rappeler l'objectif premier du développement – améliorer la sécurité et le bien-être de l'humanité. Dans une récente déclaration

du CAD réuni à haut niveau, sur laquelle on reviendra plus loin, il est fait observer « qu'il s'opère une redéfinition de la notion fondamentale de sécurité, dans laquelle une place bien plus grande est maintenant accordée aux besoins et préoccupations de l'être humain et à la qualité de l'environnement ».

Cette observation est confirmée par les examens réguliers auxquels le CAD soumet les programmes de ses Membres en matière de coopération pour le développement. Tout aussi impressionnant est le degré croissant de priorité accordé au développement social par les institutions multilatérales. La place faite aux programmes de coopération pour le développement axés sur la lutte contre la pauvreté, l'encouragement de la prise en main par les populations locales et de l'autonomie de ces dernières, le renforcement de la participation et l'élargissement des opportunités témoigne que, dans la pratique, les partenaires adoptent l'orientation en faveur de la sécurité de l'humanité qui était préconisée dans le Rapport de l'année dernière sur la coopération pour le développement.

Pour reprendre les termes de la déclaration issue du Sommet du G-7 tenu à Halifax en 1995, « une meilleure qualité de vie pour tous est l'objectif du développement durable ». Dans nos efforts pour régler les innombrables problèmes grâce aux multiples stratégies dont la réussite du développement appelle la conjugaison, continuer à nous concentrer sur la qualité de vie nous aidera à faire de meilleurs choix.

◆ **Un contexte mondial en mutation**

Le second facteur qui a eu des répercussions majeures sur la réflexion concernant le développement en 1995 est le phénomène de mondialisation. Plus que jamais,

le développement est indissociable de la compétitivité sur les marchés mondiaux. La tendance à la mondialisation se poursuit, et contribue à accélérer le développement de nombreux pays. Il n'en reste pas moins qu'elle présente des risques, autant que des opportunités, pour les pays en développement, notamment celui que certaines personnes, voire des pays ou même des régions entières, ne parviennent pas à suivre le mouvement.

Un nouveau régime commercial international, plus ouvert, s'est mis en place avec l'entrée en vigueur des décisions découlant des négociations d'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce. Un nouveau pas encourageant, quoique provisoire, a aussi été réalisé en 1995 dans la voie de la libéralisation des échanges de services. Les pays en développement ont été parmi ceux qui ont le plus activement contribué à la formulation de ces nouvelles normes propices à l'expansion des échanges. Leur participation aux négociations internationales et les réformes que nombre d'entre eux opèrent pour ouvrir leur marché ont donné à ces pays un pouvoir nouveau sur la scène internationale, et une raison nouvelle de s'intéresser au bon fonctionnement du système économique mondial.

La progression des échanges mondiaux reste plus rapide que la croissance économique globale, et les pays en développement deviennent des intervenants de plus en plus actifs sur les marchés mondiaux. Si l'on en croit les prévisions de la Banque mondiale, les échanges mondiaux de marchandises devraient augmenter de plus de six pour cent par an au cours des dix années à venir, et ceux de services à rythme plus rapide encore. Qui plus est, les taux de croissance économique et de progression des échanges qu'on enregistre dans les pays en développement devraient être supérieurs à ceux qu'on observera dans les pays industrialisés⁶.

L'accélération du mouvement conduisant vers une économie mondiale de plus en plus intégrée, concurrentielle et interdépendante, a manifestement pour moteur la véritable révolution qui s'opère dans l'efficacité des moyens de communications, lesquels permettent une diffusion de plus en plus rapide de l'information et de la technologie pour un coût de moins en moins élevé. Or, cette révolution technologique peut, par un de ses aspects, avoir des retombées importantes sur les efforts de développement, en ce sens qu'elle permet des revirements dans les apports de capitaux privés, lesquels se déplacent désormais à la vitesse de la lumière (y compris pour les transferts intérieurs de capitaux), comme en témoigne la réaction du marché, début 1995, à la dévaluation de la monnaie mexicaine. A mesure que les pays en développement participent plus activement à l'économie mondiale, les forces mêmes qui sous-tendent la mondialisation les obligent à adopter des critères de performance toujours plus élevés.

Les marchés des pays en développement ayant gagné en importance, et cette importance étant devenue plus manifeste, les pays industrialisés en sont venus à accorder un degré de priorité plus élevé à l'intégration de ces pays dans le système multilatéral. Cela transparaissait déjà dans l'étude lancée en 1994 sur l'interdépendance mondiale⁷. Et lors de la réunion de mai 1995 du conseil de l'OCDE au niveau ministériel, les ministres se sont engagés à « soutenir l'intégration des pays en développement et des économies en transition dans le système économique mondial ».

Reste toutefois à déterminer les meilleurs moyens à mettre en œuvre pour étendre cet intérêt aux pays les plus petits et les plus pauvres, où la croissance et l'intégration au système commercial demeurent lentes et ne suivent pas l'évolution favorable observée à l'échelle mondiale. Pour le G-7, l'intégration des pays les plus pauvres au système

mondial d'échanges doit être un objectif de l'aide consentie par les institutions multilatérales. Selon les estimations, les pays d'Afrique subsaharienne, qui comptent 9 pour cent de la population mondiale, n'interviennent que pour 1 pour cent dans les échanges mondiaux⁸. En outre, ces pays attirent très peu d'investissements privés et sont, pour la plupart, mal armés pour participer aux marchés mondiaux. Cet obstacle à leur développement sera traité dans la suite qui sera donnée, à partir de 1996, à l'étude de l'OCDE sur l'interdépendance mondiale.

◆ Le rôle de la coopération pour le développement

Vers un partenariat

Avec en toile de fond cette place grandissante accordée à l'aspect humain et à la dimension mondiale du développement durable, les Membres du CAD ont entrepris, en 1995, de revoir les orientations communes de leurs efforts de coopération pour le développement. La dernière fois que le CAD s'était exprimé sur des questions aussi générales de stratégie, c'était dans la *Déclaration sur la coopération pour le développement dans les années 90* adoptée à l'issue de sa réunion à haut niveau des 4 et 5 décembre 1989⁹. Un vaste consensus s'est dégagé au sein du comité pour dire que les orientations fondamentales de la déclaration de 1989 restent valables et tout à fait d'actualité. Toutefois, un large accord s'est fait aussi en faveur d'un « examen à mi-décennie », afin de tenir compte des évolutions récentes des réflexions, des pratiques et de l'environnement général dans la préparation des stratégies ouvrant sur le siècle prochain.

Cet examen a débouché sur l'adoption, à la réunion à haut niveau des 3 et 4 mai 1995,

d'une nouvelle déclaration, concise et tournée vers l'avenir, intitulée *Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial*. Ce texte bref est le fruit d'un énorme effort collectif de tous les Membres du CAD. Il énonce un certain nombre d'orientations stratégiques qui devront gouverner, à l'avenir, la coopération pour le développement à l'intérieur d'un cadre général fondé sur la notion de partenariat. Le texte de la déclaration est reproduit dans son intégralité en annexe au présent chapitre.

La nouvelle déclaration sur *le Partenariat pour le développement* réitère les principes de base énoncés dans celle de 1989. Elle reconnaît en particulier que c'est avant tout aux pays en développement de prendre en main leur propre développement et que les peuples des pays intéressés doivent se sentir « propriétaires » des politiques et programmes de développement. Elle insiste à nouveau sur l'importance de stratégies intégrées de développement, englobant les aspects économiques, sociaux, politiques et environnementaux.

Cette nouvelle déclaration se distingue surtout par les différents points sur lesquels elle met l'accent, à savoir en particulier que :

- la coopération pour le développement est un investissement dans l'avenir ;
- s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté doit être un objectif primordial ;
- il existe aujourd'hui des stratégies menant au succès, fondées sur l'intégration d'éléments essentiels bien précis ;
- l'aide au développement est un complément vital des ressources que doivent eux-mêmes générer les pays en développement, ressources qui constituent leur source la plus importante d'investissement dans le progrès économique et social ;

- les politiques suivies dans d'autres domaines par les pays industrialisés doivent être cohérentes et ne pas aller à l'encontre des objectifs de développement ;

- les efforts de coopération pour le développement doivent être efficaces et efficaces ; et

- le Comité d'aide au développement fera en sorte que ces priorités figurent au centre des préoccupations de l'OCDE.

On notera que, dans l'énoncé des éléments essentiels que doivent intégrer les stratégies de développement menant au succès, il est plus que jamais mis l'accent, dans la déclaration, sur la participation, la bonne gestion des affaires publiques et l'obligation de comptes, la protection des droits de l'homme et le respect de l'État de droit. Parmi ces éléments essentiels sont aussi évoqués un ensemble de thèmes qui n'apparaissaient pas dans la déclaration de 1989 – avec « un effort pour remédier aux causes de conflit potentiel, pour limiter les dépenses militaires et pour orienter le processus de reconstruction et de consolidation de la paix sur la conciliation à plus long terme et le développement ». Comme on l'avait laissé entendre dans le Rapport de l'année dernière sur la coopération pour le développement, on en vient désormais à considérer les actions destinées à éviter que des conflits n'éclatent, l'aide d'urgence, les opérations de maintien de la paix et les efforts de conciliation et de reconstruction à l'issue d'un conflit comme faisant partie intégrante des programmes de coopération pour le développement. A la réunion à haut niveau des 3 et 4 mai 1995, le CAD a été invité à approfondir ses travaux dans ce domaine afin de mettre en évidence les meilleures pratiques et de formuler des orientations pour l'action des pouvoirs publics.

Tout au long de la déclaration, reviennent les thèmes de l'autonomie, de la réciprocité

des responsabilités et des bienfaits entre partenaires en développement, et de la large participation au processus de développement. Cela témoigne clairement que les Membres du CAD font leur la philosophie voulant que le développement soit la propriété des populations locales, doive être axé sur l'être humain et présente un caractère participatif. Il découle de cette nouvelle déclaration, et des principes qui la sous-tendent, un certain nombre de conséquences importantes.

Dès lors que les donateurs croient à la prise en main du développement par les populations locales et à la participation, il doivent s'employer à utiliser des modes de coopération qui ne vont pas à l'encontre de ces principes. Autrement dit, il convient d'éviter d'étouffer l'initiative locale ou de tenter de s'y substituer. Et ce n'est là qu'une des considérations qui devraient conduire à réviser la philosophie régissant les efforts de coopération pour le développement, en s'abstenant désormais d'essayer de faire les choses à la place des partenaires en développement pour les aider à renforcer leur capacité de les faire eux-mêmes.

Dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un partenariat, la coopération pour le développement ne peut plus être considérée comme une faveur que les pays riches feraient à des pays ou des populations pauvres. Il faut au contraire admettre qu'elle est une entreprise de collaboration entre des acteurs qui ont pour intérêt commun le développement durable. La relation devient alors très différente de celle qui peut exister entre un mécène et sa clientèle ou entre un donateur et ceux qui bénéficient de ses largesses. Elle s'apparente davantage à un dispositif contractuel grâce auquel les partenaires parviennent à une convergence de vues sur leurs objectifs communs et sur leur contributions et attentes respectives pour la réalisation de ces objectifs. Si l'un de ces objectifs est d'obtenir un développement participatif, les partenaires ne peuvent se limiter aux gouvernements nationaux.

Un des aspects les plus insaisissables du partenariat dans le cadre duquel doit s'inscrire la coopération pour le développement concerne ses retombées pour la notion de conditionnalité. Les principes d'autonomie, de prise en main par les populations locales et de participation qui sous-tendent la démarche fondée sur le partenariat sont incompatibles avec l'idée que les donateurs puissent imposer des conditions obligeant les pays pauvres à prendre des mesures qu'ils ne souhaitent pas prendre pour obtenir les ressources dont ils ont besoin. Cette façon de concevoir la conditionnalité a toujours soulevé des doutes quant à son bien fondé. A partir du moment où la coopération pour le développement repose sur des relations de partenariat, elle devient manifestement obsolète.

Dans une réelle relation de partenariat, tous les participants sont assujettis à des exigences plus rigoureuses. Une de ces exigences est de participer à la détermination des conditions applicables aux apports d'aide qui permettront l'obtention des résultats attendus en matière de développement. Or, on peut penser que les pays en développement assumeront une part croissante de responsabilité dans la mise en place de ces conditions. Par conséquent, si l'objectif est le développement durable et si celui-ci doit venir principalement de l'initiative locale et de la prise en main par les populations locales, les résultats obtenus seront d'autant meilleurs, à terme, que les conditions seront le fruit d'une politique saine, que les partenaires en développement peuvent considérer comme leur.

Cela ne veut pas dire que les donateurs ne doivent plus exercer leur propre jugement indépendant pour apprécier le bien-fondé des investissements proposés au moyen des deniers publics. Ils ne peuvent pas non plus revenir sur leurs normes de prudence en matière de transparence. En revanche, ils doivent intégrer ces jugements et ces normes dans un dialogue respectueux avec leurs

partenaires en développement. Dès lors que les partenaires sont d'accord sur ce qui doit être fait et sur leur contribution respective, les intervenants locaux devraient avoir une réelle volonté de mettre en place les « conditions » convenues.

Si le besoin se fait sentir de renforcer les capacités locales, la question peut être réglée dans le cadre du dialogue et de la conception des programmes. C'est ainsi qu'il semble généralement préférable de s'employer à améliorer la capacité du pays en développement partenaire de rendre compte de l'utilisation qui est faite des deniers publics, quelle qu'en soit l'origine, que de recourir à un dispositif parallèle de contrôle financier ne s'appliquant qu'aux seuls fonds émanant du donneur qui l'a institué (pour ne pas parler du cas où il existe, au même moment et dans un même secteur, plusieurs mécanismes parallèles de ce type, mis en place par différents donneurs). Quoi qu'il en soit, si les partenaires ne sont pas d'accord sur les fondements de telle ou telle activité, il vaut sans doute mieux modifier le programme et en redéfinir les objectifs qu'essayer de remédier aux divergences de vues en imposant des conditions définies par les donneurs qui ne tiennent pas compte de la situation locale, que ce soit sur le plan de la prise en main, des engagements ou des capacités.

L'adoption d'un modèle fondé sur le partenariat a de grandes répercussions sur la répartition des tâches entre les acteurs locaux et extérieurs. Comme on l'a déjà souligné, la déclaration du CAD cite certains des éléments essentiels que toute stratégie efficace de développement doit, au vu de l'expérience, intégrer à l'échelon de chaque pays et de chaque région. Au nombre de ces éléments figurent, par exemple, de saines politiques économiques laissant toute sa place à un secteur privé dynamique ; des investissements dans le développement social, l'égalité entre les sexes et le renforcement de la participation ; une bonne gestion des affaires

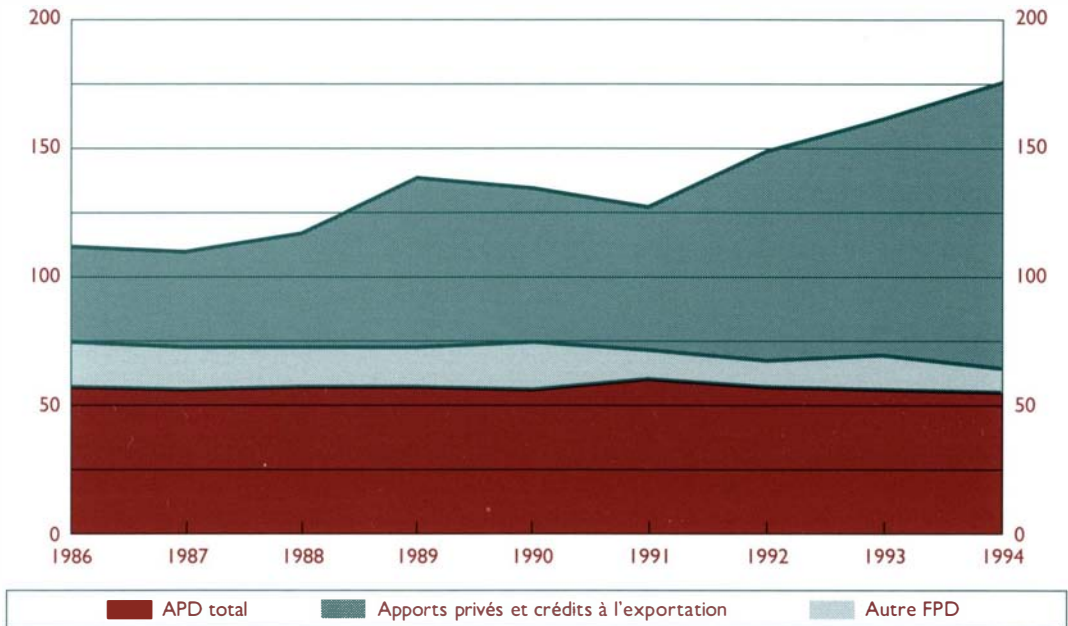
publiques, des institutions comptables de leurs actes, la protection des droits de l'homme et le respect de l'État de droit ; des pratiques respectueuses de l'environnement ; et un effort en faveur de la réconciliation et du développement à long terme. Dans la suite de la déclaration, les donneurs s'engagent – non à assumer la responsabilité de tous ces éléments, mais – à « aider nos partenaires à renforcer leur propre capacité de mettre en place ces éléments interdépendants, indispensables à un développement durable, en tenant compte de la situation et des engagements de chaque pays ».

Les rôles respectifs des partenaires dans la coopération pour le développement sont ainsi bien plus clairement définis. Les pays en développement doivent assumer la responsabilité principale pour la mise en place des éléments fondamentaux des stratégies intégrées de développement. Pour leur part, les partenaires extérieurs devront de plus en plus appuyer les efforts que ces pays déploient pour s'aider eux-mêmes. Ce soutien pourra prendre des formes diverses – financements complémentaires à des conditions libérales, compatibilité des politiques suivies dans d'autres domaines avec les objectifs de développement, et coordination avec d'autres donneurs. L'action des donneurs devra avant tout viser à aider les institutions locales, gouvernementales et non gouvernementales, à améliorer leur capacité de s'acquitter des responsabilités accrues qui leur reviennent dans le cadre du partenariat.

En clair, le cadre qui se dessine en matière de coopération pour le développement implique que les partenaires extérieurs doivent s'efforcer d'aider les *pays* à améliorer leur capacité de participer à l'économie mondiale et d'aider les *populations* à améliorer leur capacité de vaincre la pauvreté et de participer pleinement à la vie des sociétés dont elles sont membres. Ce sont des objectifs que chacun peut comprendre, et les raisons qui poussent

Graphique I-1. **Total des apports nets de ressources**

En milliards de dollars aux prix et taux de change de 1993



à les poursuivre sont faciles à mettre en évidence. L'adoption de ce cadre par le CAD et son approbation par le conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres en mai 1995 constituent des étapes importantes dans la transition vers un nouveau modèle efficace de coopération pour le développement.

Apports de ressources

La question de savoir si les ressources seront suffisantes pour alimenter un développement rapide et durable est un sujet permanent de préoccupation. Elle a tout spécialement retenu l'attention en 1995 en raison d'incertitudes quant au caractère durable des apports privés et de doutes quant à la volonté des certains donateurs (en particulier les États-Unis) de continuer à dégager

l'aide publique au développement nécessaire pour compléter les ressources intérieures et les apports privés.

En dollars constants, le montant total des apports nets d'aide publique au développement reçu par les pays en développement est resté stable, dans une fourchette comprise entre 55 et 60 milliards de dollars, depuis 1986. Les autres apports du secteur public ont, eux, légèrement fléchi, mais cette évolution a été largement compensée par la progression notable des apports privés.

Les statistiques pour l'année civile 1994, sur lesquelles on reviendra de façon plus approfondie dans des chapitres ultérieurs, confirment cette tendance générale. Le montant total des apports nets de ressources aux

pays en développement a encore augmenté, passant de 161 milliards de dollars en 1993 à 175 milliards de dollars en 1994. Cet accroissement est principalement imputable à la croissance persistante (quoique un peu moins rapide) des apports privés. Ceux-ci sont, pour l'essentiel, allés à un nombre restreint de pays en développement dynamiques. Ils représentent désormais environ 60 pour cent des transferts nets de ressources, la part de l'APD étant, elle, tombée aux alentours du tiers.

Globalement, l'effort d'APD des Membres du CAD, qui s'est établi à 59 milliards de dollars, s'est un peu intensifié en dollars courants, mais est resté pratiquement inchangé par rapport à l'année précédente si l'on tient compte de l'inflation et des fluctuations de taux de change. Signe encourageant : le déclin général observé en 1993 pour tous les Membres du CAD s'est atténué en 1994. Sur les 21 Membres du CAD, on note un recul dans neuf, contre 16 en 1993, et des augmentations substantielles pour plusieurs pays.

La charge de la dette reste une contrainte de taille pour de nombreux pays en développement. La part de l'APD affectée aux opérations d'allègement de la dette a encore augmenté en 1994. En outre, l'endettement actuel des pays en développement continue à limiter leur accès aux nouveaux apports de capitaux du secteur privé. Les premiers cas auxquels ont été appliqués, en 1995, les nouveaux Termes de Naples, ont mis en évidence les limites de ce dispositif. Le comité conjoint, mis en place par la Banque mondiale et le FMI pour examiner le fardeau de la dette multilatérale, devrait formuler de nouvelles recommandations en 1996. Le CAD a lancé de nouveaux travaux visant à apprécier la portée et l'efficacité des initiatives bilatérales dans le domaine de la dette et à mettre à jour les méthodes de suivi et de comptabilisation des annulations de dettes.

Compte tenu de sa complexité, la question de l'allègement de la dette en tant que moyen de financement du développement doit rester à l'ordre du jour dans les travaux de l'ensemble de la communauté des donateurs.

On voit mal comment le volume de l'APD pourrait augmenter dans des proportions spectaculaires sur le court terme. En tout état de cause, comme le rappelle la nouvelle déclaration du CAD, ce sont les rentrées, l'épargne et les recettes fiscales des pays en développement eux-mêmes qui constituent leur source la plus importante d'investissement dans le progrès économique et social. Les stratégies visant à renforcer la capacité de ces pays de prendre en main leur destin et à les aider à réduire leur dépendance à l'égard de l'assistance étrangère méritent donc de recevoir la priorité, quel que soit le volume de l'APD.

Personne ne peut cependant prétendre que, grâce à ces efforts, les donateurs n'auront plus besoin d'investir. Les pays pauvres, dont l'économie stagne, les infrastructures sont insuffisantes et les capacités restreintes, ne vont pas tout à coup attirer les investissements privés. De même, les pays qui produisent peu de biens entrant dans le commerce international ne profiteront pas immédiatement des bienfaits de la libéralisation des échanges mondiaux. Tous ces pays ont besoin d'assistance. Les efforts entrepris pour construire un nouveau cadre fondé sur le partenariat afin que se matérialisent les progrès à notre portée resteront vains si tous les partenaires, du monde industrialisé comme du monde en développement, n'y jouent pas le rôle qui leur revient. Sans ressources, un partenariat ne peut prospérer. L'aide au développement restera un complément vital des autres ressources disponibles dans l'avenir prévisible.

Prendre acte des progrès en matière de développement

Depuis plusieurs années, le débat au sein du CAD sur les ressources est faussé par des questions concernant la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. On ne cesse de s'interroger sur les « pays en développement » dont les recettes d'aide doivent être considérées comme une APD, et prises en compte pour la réalisation de l'objectif fixé par les Nations Unies, qui veut que les pays industrialisés consacrent 0.7 pour cent de leur PNB à l'aide au développement¹⁰.

Cette question a été réglée par le CAD en 1995 d'une manière qui laisse à penser que l'accent sera davantage mis sur les résultats dans les délibérations futures sur le sujet. La nouvelle approche tient compte de l'hétérogénéité croissante des pays en développement et de la nécessité de ne pas s'arrêter au seul PNB par habitant pour apprécier la situation au regard du développement. Elle devrait contribuer à concentrer les apports d'aide sur les pays qui en ont le plus besoin. Pour autant, elle n'implique pas qu'il soit du jour au lendemain mis un terme au soutien apporté aux pays qui ont prouvé être capables de faire bon usage de ressources additionnelles, destinées à les aider à aplanir les derniers obstacles à leur développement.

Sur le principe, les pays figurant à la partie I de la Liste du CAD qui peuvent prétendre à des prêts de la Banque mondiale continueront d'être considérés comme des pays en développement pouvant bénéficier de l'APD sans qu'intervienne aucun autre critère. Les pays dits « à revenu élevé » ne seront plus regardés comme des pays en développement pouvant bénéficier de l'APD, mais comme des « pays en développement plus avancés ». Quant à ceux qui entrent dans la « zone du seuil de développement » – c'est-à-dire dont le PNB par habitant est supérieur au seuil pour les prêts de la Ban-

que mondiale (4 865 dollars en 1993) mais inférieur au seuil délimitant l'accès à la catégorie des pays à revenu élevé (8 625 dollars en 1993) – leur cas sera examiné tous les trois ans par le CAD, à compter de 1996. Le CAD fondera son jugement sur un ensemble de dix indicateurs, relatifs à des facteurs de progrès économique et social et à la capacité financière. Le reclassement d'un pays de la partie I se situant dans la zone du seuil de développement s'opérera, sur décision consensuelle, à l'issue d'une période de transition de trois ans.

Cette nouvelle approche, sur laquelle on reviendra plus en détail dans le chapitre IV, devrait contribuer à faire porter l'attention, non plus sur ce que les donateurs dépensent (les apports), mais sur la performance des pays en développement (les résultats). Cela devrait entretenir l'intérêt pour les questions difficiles liées à l'efficacité de l'aide qui sont posées dans les capitales de tous les pays Membres du CAD. Cela devrait aussi inciter à rechercher des stratégies appropriées de « retrait » à l'égard des pays qui progressent vers le point au-delà duquel l'aide ne doit plus intervenir pour une bonne part dans la relation de coopération pour le développement.

Il faut espérer que la manière dont a ainsi été réglée la question de la Liste du CAD facilitera un réexamen sérieux des besoins en ressources et des moyens de les satisfaire. On notera toutefois que les Membres du CAD concentrent déjà leur APD sur les pays dont le PNB par habitant est inférieur au niveau qui les situerait dans la « zone du seuil de développement ». Environ 5 pour cent de l'APD seulement vont aux pays en développement qui dépassent le seuil d'octroi des prêts de la Banque mondiale. La fonction la plus importante du nouveau système de révision de la Liste du CAD sera donc peut-être d'inciter à voir, en fonction des résultats obtenus, comment la coopération pour le

développement peut contribuer au mieux à l'avènement d'un développement durable dans tel ou tel cas particulier.

Il convient également d'appeler l'attention sur une autre modification qui a été apportée à la Liste du CAD. La référence qui y était auparavant spécifiquement faite aux « Communautés noires de l'Afrique du Sud » a en effet été remplacée par un simple renvoi à « l'Afrique du Sud ». Le précédent intitulé avait été adopté en 1990 pour rendre compte du fait qu'il était inacceptable d'accorder une aide à un gouvernement pratiquant l'apartheid. Or, cette formulation était devenue anachronique avec la mise en place, en 1994, d'un gouvernement issu d'élections libres et ne pratiquant plus la discrimination raciale et le lancement par ce gouvernement d'un Programme de redressement national visant à réparer les dommages causés par l'apartheid. Les Membres du CAD ont accueilli avec satisfaction l'occasion qui leur était ainsi offerte de procéder à ce changement d'intitulé dans la Liste du CAD et ils sont également convenus que, tout en reconnaissant la légitimité d'une coopération pour le développement avec le gouvernement de l'Afrique du Sud, ils continueraient d'axer leur aide au développement sur les communautés les plus défavorisées de ce pays – à savoir les communautés noires, qui ont été les principales victimes de l'apartheid.

◆ Les prochaines étapes

La transition vers un nouveau cadre de partenariat pour le développement exigera un effort concerté de tous les partenaires en puissance. Tout comme le processus de développement lui-même, pour être couronné de succès, le modèle de coopération devra susciter une réelle adhésion. Très nombreux et très divers sont les futurs adhérents potentiels à un cadre réellement fondé sur le

partenariat : pouvoirs publics et institutions de la société civile des pays en développement et des pays industrialisés, mais aussi organisations internationales, publiques et non gouvernementales. Trouver un terrain d'entente entre les différents partenaires sera un défi permanent. Je me permettrai d'exposer brièvement ci-après mon avis personnel à propos des tâches à entreprendre, en mentionnant pour chacune les travaux correspondants, en cours ou à l'étude, au sein du CAD ou d'autres instances de l'OCDE. Ces quelques idées, dont peu sont vraiment nouvelles, doivent être regardées, non comme des préceptes, mais comme des suggestions formulées dans l'espoir de susciter des réactions, un dialogue et une action concrète.

Les partenaires doivent assigner des objectifs précis aux efforts de coopération pour le développement et les justifier par des arguments convaincants

Depuis quelques années, le programme d'action en matière de coopération pour le développement s'est considérablement élargi. Dans son Agenda pour le développement, le Secrétaire général des Nations Unies appelle l'avènement d'une culture du développement englobant tout à la fois la paix, la croissance économique, la protection de l'environnement, la justice sociale et la participation démocratique. Le CAD, dans sa déclaration sur le *Partenariat pour le développement*, et la Banque mondiale ont, eux aussi, établi une liste, tout aussi large, d'éléments qu'ils jugent essentiels à la réussite des stratégies de développement¹¹.

Les thèmes que recouvre ce programme d'action élargi ont fait l'objet de diverses conférences mondiales à haut niveau qui ont eu un grand retentissement et à l'occasion desquelles des engagements ont été pris et des programmes d'action arrêtés d'un com-

mun accord. Ces conférences ont efficacement contribué à attirer l'attention du public sur des questions importantes et à renforcer le consensus sur la façon de les régler. Elles ont cependant été nombreuses, ce qui a conféré un caractère très éphémère aux coups de projecteur qu'elles ont provoqués. Chacune donne en effet l'impression, pendant quelque temps, de porter sur les questions les plus importantes qui soient. Puis une autre question semble prendre le pas sur la précédente – l'éducation cédant la place à l'environnement, les droits de l'homme à la population, le développement social aux femmes.

Il faut aller à l'essentiel et éviter les longues listes de problèmes. Il faut expliquer, au moyen d'arguments logiques et de bon sens et en des termes directs et intelligibles, ce que nous faisons et pourquoi nous le faisons. Au lieu de mettre l'accent sur les objectifs de dépense des donateurs ou d'énumérer tous les engagements soigneusement négociés à l'occasion de plus d'une demi-douzaine de conférences mondiales, nous devrions essayer de fixer quelques objectifs à moyen terme pour les progrès du développement. Ce genre d'objectifs faciliterait les comparaisons, d'une année à l'autre et entre pays, concernant tel ou tel problème d'importance notoire.

Comme le souligne la nouvelle déclaration du CAD, la coopération pour le développement est un investissement. Entre autres choses, cela veut dire que les contribuables des pays industrialisés, qui fournissent les fonds – mais aussi les citoyens des pays en développement, sur qui pèsent le fardeau du sous-développement chronique et les difficultés de l'ajustement – attendent une récompense de leurs efforts. Dégager une large concordance de vues sur ce que cette récompense devrait être en termes de progrès du développement contribuerait pour beaucoup à faire comprendre l'intérêt du nouveau cadre et à susciter un soutien en sa faveur.

Au sein du CAD, il a été entrepris de définir des objectifs à moyen terme pour la coopération pour le développement. Dans le dernier paragraphe de la nouvelle déclaration du CAD, les Membres s'engagent à s'employer « à la préparation de stratégies ouvrant sur le siècle prochain ». A cet effet, le CAD a lancé un exercice de réflexion, dans le cadre duquel des hauts fonctionnaires responsables de la formulation de l'action publique dans divers pays Membres s'interrogeront sur des objectifs particuliers susceptibles de rendre compte des progrès du développement ainsi que sur les politiques et mesures de coopération pour le développement qui ont le plus de chances de faciliter la réalisation de ces objectifs. Cet exercice de réflexion doit déboucher sur un rapport qui sera soumis pour examen à la prochaine réunion du CAD à haut niveau, en mai 1996.

Pour en revenir à la série de conférences internationales de ces dernières années, le Programme des Nations Unies pour le développement a pris l'initiative de recenser et d'analyser tous les engagements et accords de suivi issus de ces conférences. Cela devrait se révéler fort utile, non seulement pour les organismes intéressés du système des Nations Unies, mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale. Abstraction faite de l'initiative du PNUD, plusieurs donateurs bilatéraux ont manifesté leur intérêt pour le sujet. Le CAD s'attache actuellement à déterminer l'intérêt que pourrait susciter un séminaire, qui serait organisé en 1996, pour échanger des informations et des idées et coordonner les efforts.

Il nous faut une structure cohérente dans laquelle dresser l'inventaire des décisions découlant de toutes ces conférences. Nous devons parvenir à mieux appréhender comment les combiner à l'appui de stratégies intégrées de développement. Il est indispensable que nous réussissions à établir

entre elles un ordre de priorité plus clair pour faciliter la répartition des ressources. Surtout, le récapitulatif de ce qui a déjà été convenu, tel que cela ressort des documents de chaque conférence, constitue une source inestimable sur laquelle s'appuyer pour assigner aux progrès en matière de développement les objectifs les plus appropriés à moyen terme.

Les partenaires doivent prouver en quoi la coopération pour le développement contribue aux progrès du développement et en quoi les progrès du développement vont dans le sens des intérêts communs des peuples des pays industrialisés et des pays en développement

Dans l'opinion publique, et même parmi les dirigeants de nombreux pays, rares sont les personnes qui connaissent l'ampleur des succès remportés dans le domaine du développement¹². Il n'est pas encore admis par le plus grand nombre qu'il existe un lien entre l'amélioration de la sécurité et du bien-être des populations des pays en développement et la qualité de vie dans les pays industrialisés. Par ailleurs, il est souvent difficile de faire la part de la coopération pour le développement dans telle ou telle réalisation. Les échecs notoires en matière de développement sont assimilés à des preuves que la coopération pour le développement est une activité inefficace et futile, et un gaspillage de ressources. Paradoxalement, les cas de réussites peuvent aussi provoquer un certain sentiment de malaise, assorti de la crainte qu'ils constituent une nouvelle source de concurrence qui menacerait l'investissement, les débouchés et l'emploi.

Pour faire face à ce genre de problèmes, l'OCDE poursuit ses travaux sur les indicateurs des progrès du développement et sur les liens entre ces indicateurs et les statistiques de

l'aide. Ainsi, la durée de la scolarisation est un des indicateurs du développement social qui sera pris en considération dans les réexamens périodiques de la Liste du CAD évoqués ci-avant. Il a également été entrepris de recueillir des données destinées à montrer les investissements consentis par les donateurs en faveur de l'enseignement primaire. Dans notre tentative pour essayer de plus en plus de relier les apports aux résultats, il nous faudra avancer avec prudence en nous assurant que les données sont fiables et représentatives, et que leur collecte n'impose pas une charge excessive. Il n'en reste pas moins que ces travaux peuvent largement contribuer à faire mieux comprendre toute la différence que peuvent faire les efforts de coopération pour le développement du point de vue des résultats obtenus dans le domaine du développement durable.

On pourrait envisager de parvenir, au bout du compte, à un système permettant de suivre les progrès accomplis vers des objectifs à moyen terme mesurables au moyen d'indicateurs fiables et de recenser tous les investissements, quelle qu'en soit l'origine, consentis au profit de ces objectifs. Ce serait un outil prodigieux qui faciliterait le repérage de ce qui marche, l'appréciation des points forts et des points faibles dans le domaine des capacités et l'estimation des besoins en ressources. Un tel système n'existe cependant pas encore. En attendant qu'il existe, des exemples concrets peuvent contribuer à éclairer le débat public. Le CAD s'attache à réunir les éléments nécessaires à cet effet dans le cadre de l'exercice de réflexion en cours. En l'occurrence, le Secrétariat de l'OCDE et les délégations Membres ont entrepris d'établir un récapitulatif de leur expérience (récapitulatif qui englobera aussi bien les échecs que les succès) et des enseignements qui s'en dégagent.

Le plus difficile est peut-être de démontrer que les progrès du développement vont dans le sens des intérêts des peuples des

pays industrialisés. Dans ce domaine, l'analyse la plus rationnelle peut en effet prêter le flanc à des arguments émotionnels et à une interprétation tendancieuse de la réalité. Une solution qui aurait des chances de convaincre serait d'associer plus étroitement aux efforts de coopération pour le développement et au débat public des pays, des institutions et des personnes qui ont profité des bienfaits du développement. Ceux qui ont vécu le développement peuvent en effet être des partenaires efficaces, qui parviennent à faire partager à d'autres leur expérience et leur façon de voir. Certains d'entre eux mettent même en place leurs propres programmes en qualité de donateurs. Ils constituent en outre des exemples concrets de la réciprocité des bienfaits du développement. Face à des cas bien réels d'avancées humaines, les sceptiques sont mal venus de prétendre que l'aide internationale n'est que gaspillage ou que quiconque se serait mieux porté si d'autres êtres humains, d'où qu'ils soient, étaient restés dans leur pauvreté.

Les partenaires doivent intégrer les efforts de coopération pour le développement dans un ensemble de politiques où priorité est donnée au développement durable

C'est aussi bien une question d'efficacité qu'une question de crédibilité. Si le développement durable est jugé important par les pays donateurs, dont les citoyens déboursent chaque année quelque 58 milliards de dollars au total au titre de l'APD, comment ces mêmes donateurs peuvent-ils mener, dans les domaines des échanges, de l'investissement, de l'environnement, de l'endettement, de la vente d'armes, de l'agriculture et d'autres domaines encore, des politiques incompatibles avec les objectifs du développement ? La réponse à cette question gênante est que, pour beaucoup d'entre eux, le développement constitue un domaine d'action distinct,

d'importance secondaire. La manière dont le développement durable se raccorde aux autres priorités n'a jamais été bien comprise, ni bien expliquée.

Dans la déclaration du CAD sur le *Partenariat pour le développement*, les ministres de la coopération pour le développement et les responsables des organismes d'aide s'engagent à collaborer avec les responsables des autres domaines de l'action publique « afin de faire en sorte que nos pays mènent des politiques économiques ouvertes et cohérentes à l'égard de nos partenaires en développement ». Un renforcement de la cohérence a cependant peu de chances de se matérialiser si la tâche en est pour l'essentiel laissée aux organismes d'aide. Les objectifs de développement doivent également être considérés comme importants par les ministères des finances, du commerce, de l'agriculture et de la défense.

Bien évidemment, la cohérence des politiques est également un impératif pour les pays en développement. C'est l'essence même d'une stratégie intégrée de développement. Si les pays en développement donnent l'impression, par l'incohérence de leurs politiques, de dilapider les ressources allouées à la coopération pour le développement, cela entame largement le soutien dont bénéficie cette coopération dans les pays industrialisés.

Notre conception de la coopération pour le développement doit impliquer une diminution du rôle de l'aide à mesure que les pays deviennent mieux à même de financer eux-mêmes leur développement. Nous devons nous demander comment allier au mieux les ressources limitées disponibles pour l'aide à d'autres instruments d'action afin d'aider les pays en développement dans les efforts qu'ils déploient pour s'intégrer à l'économie mondiale et offrir des chances meilleures à leurs

populations. Ensuite, nous devons faire entrer les programmes et ressources de coopération pour le développement dans un ensemble cohérent axé sur cet objectif.

L'étude sur l'interdépendance mondiale réalisée l'année dernière à l'OCDE a apporté une contribution importante à la mise en évidence des problèmes de cohérence qui affectent les relations entre les Membres de l'OCDE et 15 grandes économies en développement. La prochaine étape devrait consister à étudier en quoi tout un éventail de liens, impliquant le secteur public comme le secteur privé, peuvent aller dans le sens des intérêts mutuels des pays en développement et des pays industrialisés, et comment ces intérêts communs peuvent être servis par des efforts de coopération pour le développement déployés dans le cadre plus général des relations internationales.

D'une manière plus générale, l'OCDE devrait être en mesure d'élargir son programme actuel de coopération « horizontale » afin d'intégrer dans un cadre unique les questions liées au développement et celles relatives à d'autres domaines. En 1995, des travaux menés en collaboration par les Directions des échanges, de l'environnement et de la coopération pour le développement ont débouché sur la soumission d'une recommandation conjointe au conseil de l'OCDE au niveau des ministres, concernant l'approche à adopter face aux problèmes situés à la frontière des échanges et de l'environnement. De même, les Directions des affaires financières, fiscales et des entreprises, de la gestion publique et de la coopération pour le développement ont organisé ensemble, en 1995, un séminaire fort productif sur la corruption, qui a donné naissance à un réseau informel pour la réalisation d'activités de suivi. Les occasions de collaboration de ce genre doivent être exploitées au maximum car elles contribuent à renforcer la cohérence des politiques et à accroître

le nombre de ceux qui se sentent impliqués dans les pays Membres.

Les partenaires doivent veiller à ce que les programmes de coopération pour le développement soient gérés avec efficacité et efficacité, grâce à des exigences rigoureuses en matière d'obligation de compte et de cohérence avec les objectifs déclarés

Là encore, c'est une question à la fois d'efficacité et de crédibilité. En matière de gestion des programmes de développement, ce que nous faisons doit s'accorder à ce que nous disons. Si nous prétendons croire au partenariat et à la participation, nos programmes ne doivent pas être déterminés uniquement par les donneurs (même si nous devons faire en sorte que les pays en développement améliorent leur capacité d'utiliser efficacement toutes les ressources disponibles). Si nous disons vouloir avant tout nous attaquer aux causes profondes de la pauvreté, nous devons éviter les projets motivés par des intérêts purement commerciaux, qui ne contribuent pas à améliorer la situation des pauvres, ni à concrétiser les priorités du développement en général.

Le programme de travail actuel du CAD s'articule autour de trois objectifs : 1) rehausser l'efficacité de la coopération pour le développement ; 2) faire une plus large place au développement durable et lui consacrer des ressources suffisantes ; et 3) tenir compte des priorités identifiées dans les efforts de coopération. Sur ces trois objectifs, l'amélioration de l'efficacité est celui qui absorbe, et de loin, le plus de temps, d'énergie et de ressources. L'esquisse qui suit des domaines d'activité couverts, même si elle ne fournit pas une description détaillée des travaux entrepris, donne une idée de l'importance de l'attention accordée par le CAD aux problèmes d'efficacité. Les activités réalisées à l'appui de cet objectif visent en effet à :

- renforcer les examens par les pairs auxquels sont régulièrement soumis les programmes des Membres ;
- améliorer la mesure et la notification des progrès du développement et des apports de ressources ;
- rehausser l'efficacité de la contribution qu'apporte la coopération technique à la mise en place de capacités durables ;
- faire mieux connaître les orientations et meilleures pratiques établies par le CAD et en élargir l'application ;
- améliorer la cohérence et l'efficacité des opérations d'allègement de la dette assimilables à une aide ;
- favoriser une approche cohérente des problèmes régionaux ;
- renforcer l'application des principes du CAD dans les domaines de l'aide liée et non liée ;
- encourager un dialogue sur les tendances et problèmes liés à la coopération multilatérale pour le développement.

On reviendra dans le chapitre II sur les travaux en cours dans divers de ces domaines.

Les partenaires doivent encourager un débat public sur l'importance du soutien international pour le développement durable, afin de faire en sorte que les problèmes soient mieux compris et de renforcer la confiance dans le fait que le partenariat pour le développement sert des intérêts communs, qui ont noms sécurité et bien-être de l'humanité

Il est paradoxal de constater qu'au moment même où s'ouvrent des opportunités

sans précédent l'avenir suscite doutes, incertitude, et pessimisme. Libérés des contraintes de la guerre froide et jouissant depuis un certain temps de taux de croissance élevés et d'une faible inflation dans le cadre d'une économie mondiale de plus en plus ouverte et intégrée, nous pourrions œuvrer ensemble à réaliser, au cours des 25 prochaines années, des avancées qui feraient date. Il est désormais possible d'obtenir une réduction substantielle de la pauvreté, d'améliorer les chances de chacun de participer aux décisions et processus politiques et économiques, et d'intégrer des pays beaucoup plus nombreux dans le système économique mondial. Ces possibilités ont des conséquences évidentes et importantes pour le cours que prendra l'histoire de l'humanité au siècle prochain.

Or, l'occasion qui s'offre actuellement risque d'être perdue. Dans ce cas, nous risquerions de perdre aussi la communauté d'intention et de perception et la tolérance qui nous permettent d'œuvrer ensemble à la poursuite d'objectifs communs. Nous nous retrouverions alors, non dans un monde d'opportunités, mais dans un monde de divisions, où le bien-être économique serait de plus en plus concentré et où une grande partie de l'humanité serait prisonnière d'un cercle vicieux, fait de pauvreté, de conflits, de dégradation de l'environnement, de surpopulation et de pressions migratoires. Un tel ordre mondial ne serait pas tenable.

Il ne nous manque ni les connaissances ni les moyens techniques nécessaires pour choisir une stratégie reposant sur un soutien ardent du développement durable. Nous savons comment faire la différence grâce au cadre de partenariat pour le développement proposé dans le présent rapport. Tout est en fait question de vision et de volonté politique. Les tenants d'une coopération internationale au service du développement durable se doivent de présenter des arguments

convaincants et clairs, susceptibles d'influer sur l'orientation de l'action publique¹³.

L'exercice de réflexion du CAD se veut une contribution au débat public. Il s'appuie sur la façon de voir de hauts responsables et n'est, à dessein, pas conçu comme un exercice technique. Par ailleurs, grâce à l'aide de plusieurs Membres, le CAD s'efforce de diffuser plus largement ses publications et analyses dans le public. Il convient tout particulièrement de signaler à cet égard le lancement en 1995, d'une nouvelle série de publications intitulée *Lignes directrices sur la coopération pour le développement*, dans laquelle sont déjà parues les orientations relatives au développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques, au développement du secteur privé et au développement des capacités dans le domaine de l'environnement. La mission de persuasion revient cependant, quant à elle, surtout aux partenaires pour le développement, qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé des pays industrialisés ou des pays en développement. Le débat ne doit pas être éludé car il est intéressant en soi.

◆ Conclusions

Dans la vue d'ensemble que j'avais présentée dans le Rapport 1994 sur la coopération pour le développement, j'exprimais l'espoir de pouvoir faire état, en 1995, d'un regain de dynamisme des efforts déployés pour améliorer l'efficacité et la coordination des activités de coopération pour le développement. Ce regain de dynamisme s'est certes matérialisé pendant l'année écoulée puisqu'un dialogue plus actif et mieux ciblé est désormais engagé. La volonté d'exploiter les réelles possibilités de progrès qui existent n'est cependant toujours pas à la hauteur de ces possibilités.

Une étape a été franchie vers la définition d'un cadre nouveau fondé sur le partenariat

pour le développement. La voie à suivre est désormais mieux balisée, grâce au consensus que reflète la nouvelle déclaration du CAD et aux autres mesures évoquées ci-avant. Nous voyons peu à peu se dessiner les contours d'un modèle de coopération internationale qui fait une place privilégiée au soutien des efforts locaux de renforcement des capacités de participation. Se met également en place une nouvelle définition de la participation, qui renvoie aux possibilités accrues des pays de participer à l'économie mondiale aussi bien qu'aux possibilités accrues des populations de participer à la vie économique, politique et culturelle des sociétés dont elles sont membres. Ces deux formes de participation, qui correspondent aux grandes orientations du développement et de la mondialisation dont l'être humain est le centre, peuvent et doivent se renforcer mutuellement.

La tâche qui nous attend, dont certains éléments apparaissent en filigrane dans la section de cette vue d'ensemble consacrée aux « prochaines étapes », consiste principalement à faire entrer ce nouveau modèle dans la pratique et à faire comprendre à tous les intéressés que c'est un modèle efficace, qui sert les intérêts des peuples du monde entier et que les résultats qu'on peut en attendre – du point de vue de l'amélioration de la sécurité et du bien-être de l'humanité – valent les efforts demandés. Cette tâche est à la fois importante et ardue. Des études approfondies et une grande flexibilité seront indispensables pour trouver le juste milieu entre le besoin de présenter des résultats et la nécessité de prévoir du temps pour que s'opèrent la prise en main par les populations locales et la mise en place des capacités indispensables à un progrès durable. Fort heureusement, de nombreux travaux sont déjà en cours sur cette question, à l'OCDE et ailleurs.

Il est un point que nous ne devons toujours pas perdre de vue, c'est celui de savoir à

quoi nous voulons que ressemble le monde de 2020, tout en admettant que le développement est un processus de longue haleine. Compression des budgets alloués à l'aide extérieure, persistance de tant de privations malgré des progrès extraordinaires, urgences humanitaires liées aux actuels conflits civils et déplacements de populations, avec les souffrances humaines qui les accompagnent,

autant de problèmes immédiats qui exigent de retenir l'attention. Ils ne doivent toutefois pas nous détourner de ce qui doit être fait pour instituer un véritable partenariat pour le développement au service de la sécurité et du bien-être à long terme de l'humanité. L'année à venir, comme 1995, offrira de nombreuses opportunités de progrès concrets. Nous devons en tirer le meilleur parti possible.

Notes

1. Earth Summit Agenda 21 : *The United Nations Programme of Action from Rio*, ISBN : 92-1-100509-4 (1992). Pour un rappel historique des approches concurrentes dans ce domaine, voir Oman et Wignaraja, *The Postwar Evolution of Development Thinking*, Macmillan et OCDE (1991).
2. Déclaration et programme d'action de Vienne, tels qu'ils ont été adoptés par la conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993, UNGA A/CONF.157/23 (1993) ; Rapport de la conférence internationale sur la population et le développement UN A/CONF.171/13 (1994).
3. Rapport du Sommet mondial sur le développement social, UN A/CONF.166/9 (1995).
4. Citation extraite de la déclaration intitulée *Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial*, dont le texte est reproduit dans son intégralité en annexe au présent chapitre.
5. Le sociologue James Coleman a baptisé « capital social » ce genre d'aptitude à entretenir des relations de confiance et de coopération entre les populations et les institutions, afin de la distinguer du capital financier, physique ou humain. Coleman, « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, Vol. 94, p. 95, (1988). Cette notion a été développée par Robert D. Putnam. Voir Putnam, *Making Democracy Work* ; *Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press (1993). Voir également Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, the Free Press (1995) ; de Vyllder, *Sustainable Human Development and Macroeconomics. Strategic Links and Implications*, PNUD, New York (à paraître).
6. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Banque mondiale (1995). Voir aussi *Le commerce international – tendances et statistiques*, Organisation mondiale du commerce (1995).
7. L'interdépendance mondiale. Les liens entre l'OCDE et les principales économies en développement, OCDE (1995).
8. ul Haq. *Reflections on Human Development*, Oxford University Press (1995), p. 142.
9. Le texte de cette déclaration est reproduit et analysé dans le *Rapport 1989 sur la coopération pour le développement*.
10. Résolution AGNU 2626 (XXV) (1970). Parmi les Membres du CAD, seuls la Norvège, le Danemark, la Suède et les Pays-Bas satisfont cet objectif. La moyenne du CAD s'établit à 0.30 pourcent. Voir plus loin, le chapitre IV.

11.

Voir Rapport du Secrétaire général, *Un agenda pour le développement*, UNGA A/49/665 (1994) ; les leçons du passé, les enjeux de l'avenir, Banque mondiale (1994). Dans cette dernière publication, il est précisé que « pour promouvoir un avenir meilleur, il faut relever cinq principaux défis », qui peuvent se comparer aux « éléments fondamentaux » auxquels fait référence le paragraphe 3 de la déclaration du CAD *Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial* (voir annexe) :

- continuer à appliquer des réformes économiques qui favorisent une croissance équitable et font reculer la pauvreté ;
- investir dans les hommes et les femmes par le renforcement des programmes d'enseignement, de santé, de nutrition et de planning familial, pour permettre aux pauvres de tirer parti des possibilités offertes par la croissance ;
- protéger l'environnement afin que la croissance économique et la diminution de la pauvreté aient des effets durables et bénéficient non seulement aux générations actuelles, mais aussi à leurs descendants ;
- encourager le développement du secteur privé afin que les pays puissent devenir plus productifs et créer des emplois ;

- réorienter l'action des pouvoirs publics afin que le secteur public complète le secteur privé, et assume efficacement les tâches essentielles telles que le développement des ressources humaines, la protection de l'environnement, la mise en place de filets de protection sociale, et l'établissement d'un cadre juridique et réglementaire approprié.

12.

Il existe de nombreuses listes d'exemples de l'ampleur sans précédent des progrès enregistrés en matière de développement au cours des dernières décennies. Le Rapport mondial sur le développement humain dresse ainsi chaque année un « bilan » impressionnant des progrès du développement humain. Voir *Rapport mondial sur le développement humain*, PNUD (1995) (p. 16 du texte anglais). Pour une brève analyse de cette question, se reporter à Fox, *What Do we Know about World Poverty?* USAID Evaluation Special Study No. 74 (1995).

13.

Deux personnalités éminentes dans le domaine du développement, Ismael Serageldin et Mahbud ul Haq, ont apporté une contribution particulièrement utile au débat en 1995. Leurs travaux reflètent des perspectives différentes, fondées sur l'expérience riche et variée des deux auteurs. Voir : Serageldin, *Nurturing Development*, Banque mondiale (1995), et ul Haq, *Reflections on Human Development*, Oxford University Press (1995).

ANNEXE

Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial

Les Membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE se sont réunis, les 3 et 4 mai 1995, au niveau des ministres de la Coopération pour le Développement et des chefs des organismes d'aide.

A cette occasion, ils se sont mis d'accord sur des orientations communes pour leur effort de coopération pour le développement et pour se préparer à relever le grand défi que sera l'instauration, au XXI^e siècle, d'un développement économique et social durable.

Ils ont par ailleurs marqué leur profonde inquiétude que les préoccupations d'ordre intérieur et les pressions budgétaires qui se manifestent dans certains pays Membres ne risquent de compromettre sérieusement l'effort international de coopération pour le développement en cette période critique.

Depuis une trentaine d'années, c'est dans les pays en développement, notamment d'Asie et d'Amérique latine, qu'ont été enregistrés les taux de croissance économique les plus élevés. De nombreux pays autrefois pauvres ont vu s'améliorer rapidement leur niveau de vie, grâce à l'augmentation des courants d'échanges et des apports de capitaux et de technologie. La coopération pour le développement a contribué à jeter les fondements de leur réussite, et il doit continuer d'en aller ainsi.

De nombreux pays, et peuples, n'ont cependant pas profité de cette expansion, la situation de certains s'étant même détériorée. Parallèlement, nombre de pays, y compris en Afrique, opèrent des réformes de grande envergure dans leurs systèmes économique et politique. Ils s'efforcent ainsi d'améliorer les chances de leurs populations et de s'intégrer avec succès dans un monde d'interdépendance et de concurrence acharnée.

Le développement et l'intégration à ce monde interdépendant sont conditionnés par l'intensité des efforts déployés au plan intérieur, par le niveau de responsabilisation des dirigeants et par l'existence d'une puissante société civile. Il est de plus en plus essentiel de posséder des systèmes économique et politique ouverts et participatifs. Dans le même temps, il s'opère une redéfinition de la notion fondamentale de sécurité, dans laquelle une place bien plus grande est maintenant accordée aux besoins et préoccupations de l'être humain et à la qualité de l'environnement.

Pour que le progrès se généralise et s'inscrive dans la durée, il faut mettre en place les puissantes institutions indispensables à la bonne gestion des affaires publiques, à la réduction de la pauvreté et à la protection de l'environnement. Les désordres civils, le terrorisme, les pressions démographiques et migratoires, les épidémies, la dégradation de l'environnement, et la criminalité et la corruption à l'échelle internationale sont autant de facteurs qui constituent une entrave aux efforts des pays en développement et une préoccupation pour nous tous.

Dans ce nouveau contexte, la prospérité de nos partenaires en développement contribuera à améliorer le bien-être et à renforcer la sécurité dans leur propre région et à l'échelle de la planète. C'est pourquoi nous approuvons les orientations stratégiques énoncées ci-après et les portons à l'attention de nos pays et de l'ensemble de la communauté internationale pour qu'ils leur apportent leur soutien actif.

1. La coopération pour le développement, un investissement

Le soutien accordé à l'effort de développement a sa part dans les progrès extraordinaires enregistrés sur le plan du bien-être économique et social. Le nombre de personnes qui ont vu s'accroître leur revenu, s'allonger leur espérance de vie et s'améliorer leur éducation et leur accès aux services essentiels excède largement les deux milliards. La coopération pour le développement a en outre permis l'émergence de nouveaux partenaires économiques, qui jouent un rôle de plus en plus dynamique et génèrent, dans nos pays, de nouveaux courants d'échanges, de nouveaux investissements et de nouveaux emplois – en même temps qu'ils y nécessitent des ajustements. Depuis 1990, les débouchés offerts aux exportations de la zone de l'OCDE par les pays en développement se sont accrus de 50 pour cent.

Nous considérons la coopération pour le développement comme un investissement essentiel pour l'avenir

2. S'attaquer aux causes profondes de la pauvreté, un objectif primordial

Le soutien apporté à l'effort de développement reflète notre souci permanent pour la dignité humaine et le bien-être d'autrui. Malgré les évolutions prometteuses observées dans de nombreux pays en développement, plus d'un milliard de personnes vivent encore dans une extrême pauvreté. Or, en exploitant les enseignements de l'expérience, on a de bonnes chances de parvenir à faire reculer sensiblement la pauvreté dans les années à venir.

Nous centrerons notre soutien sur des stratégies et programmes qui aideront efficacement les plus démunis à élargir le champ de leurs possibilités et à améliorer leurs conditions de vie

3. Il existe aujourd'hui des stratégies menant au succès

L'expérience montre que l'obtention d'un développement durable, et une coopération efficace, reposent sur un certain nombre d'éléments fondamentaux :

- Un cadre sain pour l'action des pouvoirs publics, favorisant la stabilité et la croissance économiques et laissant toute sa place à un secteur privé vigoureux, et une assise budgétaire suffisante.
- Des investissements dans le développement social, notamment l'éducation, les soins de santé primaires et les activités dans le domaine de la population.
- Le renforcement de la participation de tous les citoyens, et notamment les femmes, à la vie économique et politique, et la réduction des inégalités sociales.
- Une bonne gestion des affaires et du secteur public, des institutions démocratiques et comptables de leurs actes, la protection des droits de l'homme et le respect de l'État de droit.
- Des pratiques respectueuses de l'environnement.
- Un effort pour remédier aux causes de conflit potentiel, pour limiter les dépenses militaires et pour orienter le processus de reconstruction et de consolidation de la paix sur la conciliation à plus long terme et le développement.

Notre action de coopération visera à aider nos partenaires à renforcer leur propre capacité de mettre en place, ces éléments interdépendants, indispensables à un développement durable, en tenant compte de la situation et des engagements de chaque pays

4. L'aide au développement, un complément vital d'autres ressources

En dernier ressort, ce sont les pays en développement eux-mêmes qui doivent prendre en main leur propre développement. Ce sont leurs propres rentrées, leur propre épargne et leurs propres recettes fiscales qui constituent leur source la plus importante d'investissement dans le progrès économique et social. Pour que parvienne à s'instaurer la dynamique du développement, il faut que les peuples des pays intéressés se sentent « propriétaires » des politiques et programmes de développement.

Les investissements du secteur privé prennent principalement le chemin des pays et des secteurs les plus dynamiques du monde en développement, tandis que les dons privés servent surtout à répondre à des besoins humanitaires immédiats. L'aide publique au développement reste vitale pour de nombreux investissements essentiels dans les pays en développement, surtout les plus pauvres d'entre eux.

5. Les politiques suivies dans d'autres domaines doivent être compatibles avec les objectifs de développement

L'intensification des relations d'échange, d'investissement et autres, et le rôle grandissant que jouent les pays en développement dans le système économique international (en particulier dans l'Organisation mondiale du commerce), rendent les enjeux plus complexes pour les pays de l'OCDE. Il est fondamental que les politiques suivies dans d'autres domaines ne viennent pas compromettre la réalisation des objectifs de développement.

6. Notre effort de coopération doit être efficace et efficient

La gestion de l'aide, bilatérale et multilatérale, au développement doit viser à un maximum d'efficacité et d'efficace. Nous sommes convaincus que les succès passés et les enseignements qui se dégagent de l'expérience en matière de coopération pour le développement indiquent clairement comment appuyer au mieux les efforts actuels des pays en développement.

Les principes et meilleures pratiques approuvés pour une aide efficace doivent être appliqués avec rigueur. Les efforts d'aide au développement doivent en permanence intégrer des évaluations critiques destinées à mettre en évidence les stratégies les meilleures et les plus rentables. Il est essentiel de rendre des comptes à l'opinion publique en se fondant sur des indicateurs de résultats.

7. Le comité d'aide au développement, une instance au service de ces priorités

Une des préoccupations fondamentales de l'OCDE est que la coopération favorise un développement durable. Dès lors qu'elle est efficace, la coopération pour le développement contribue à renforcer le système multilatéral et à promouvoir les objectifs de croissance génératrice d'emploi et de cohésion sociale à l'échelle internationale. Les Membres de l'OCDE engagent dans cet effort des ressources substantielles, avec des déboursments d'aide publique au développement qui atteignent plus de 50 milliards de dollars par an, soit 90 pour cent du total mondial.

Nous réaffirmons notre engagement à dégager des ressources substantielles pour la coopération au développement afin d'appuyer les efforts des pays et des peuples pour s'aider eux-mêmes

Nous collaborerons avec les responsables des autres domaines de l'action publique afin de faire en sorte que nos pays mènent des politiques économiques ouvertes et cohérentes à l'égard de nos partenaires en développement

Nous intensifierons nos activités de coordination de l'aide, d'évaluation de l'efficacité de l'aide, d'examen par les pairs et de mise en œuvre des meilleures pratiques

Nous réaffirmons notre engagement de nous employer ensemble, au sein du Comité d'aide au développement, à la mise en œuvre des orientations énoncées ici pour la décennie en cours, à l'intégration dans les autres priorités de l'action publique des Membres des considérations de coopération pour le développement et à la préparation de stratégies ouvrant sur le siècle prochain

La manière dont les problèmes de développement sont aujourd'hui appréhendés et traités tant par les pays développés que par les pays en développement est en train d'être transformée graduellement mais de façon radicale par une nouvelle conception des progrès du développement. Cette façon d'envisager la croissance économique fait une place beaucoup plus large au *capital humain* et au *capital social*, c'est-à-dire aux capacités des individus, des groupes et des sociétés tout entières d'apprendre, de s'adapter et de coopérer

◆ 1. Promouvoir des sociétés compétentes en développant le potentiel humain, les institutions et les capacités

Au chapitre premier, le Président du CAD a rappelé les faits qui ont abouti à la formation d'un nouveau cadre solide de coopération pour le développement reposant entièrement sur l'amélioration des capacités locales dans les pays en développement, à savoir :

- la capacité des pays de jouer un rôle dans l'économie mondiale ;
- la capacité des individus de vaincre la pauvreté et de participer pleinement à la vie de leurs sociétés.

On verra dans le présent chapitre comment les travaux que mène actuellement le CAD sont orientés vers ces objectifs fondamentaux de la coopération pour le développement (voir sections 2 à 4 ci-après). Cette section liminaire plante le décor en montrant comment la priorité accordée au développement des capacités s'est imposée et comment elle est liée à certains des principaux courants de la pensée économique de cette fin du vingtième siècle. La manière dont les problèmes de développement

sont aujourd'hui appréhendés et traités tant par les pays développés que par les pays en développement est en train d'être transformée graduellement mais de façon radicale par une nouvelle conception des progrès du développement. Ce cadre de développement des capacités centré sur l'être humain doit également permettre d'établir des liens plus forts et plus complémentaires entre la coopération pour le développement et d'autres questions essentielles, de portée mondiale, s'intégrant dans un programme d'action plus large articulé autour d'intérêts communaux des pays développés et des pays en développement.

1.1 Capital social, développement et société compétente

Le nouveau cadre place le développement des capacités à tous les niveaux – national, régional, local et individuel – au centre de la politique de développement, cette orientation valant pour l'ensemble des institutions existantes – secteur public, secteur privé et société civile. Outre qu'il reflète

une profonde modification des principes qui régissent la réflexion menée sur le développement, ce cadre correspond, d'une manière plus générale, à l'évolution des théories économiques eu égard à la « nouvelle théorie de la croissance ». Cette façon d'envisager la croissance économique fait une place beaucoup plus large au *capital humain* et au *capital social*, c'est-à-dire aux capacités des individus, des groupes et des sociétés tout entières d'apprendre, de s'adapter et de coopérer.

L'un des principes de base de la science économique moderne veut que le *capital humain* soit un élément fondamental de la fonction de production et un déterminant essentiel de la productivité. Cette conception a complètement modifié le point de vue des gouvernements et des citoyens sur l'éducation qu'ils considèrent aujourd'hui comme étant un investissement essentiel. L'accent mis sur le capital humain et l'importance de cette notion découlent notamment des travaux menés par Théodore Schultz, au début des années 60. Les travaux de Schulz sur la transformation de l'agriculture traditionnelle ont aussi modifié la réflexion sur le développement en montrant que les petits propriétaires paysans s'adaptaient bel et bien aux opportunités offertes par le marché et au changement technologique s'ils avaient accès à l'information et si les marchés fonctionnaient. Ces enseignements fondamentaux, étayés par 30 années d'expérience ont largement contribué à détrôner les approches descendantes, imposées par l'État, de la gestion du développement, à ouvrir la voie à la notion de « développement participatif » au niveau des communautés de base et à favoriser un déplacement d'accent au profit d'approches du développement et de la lutte contre la pauvreté reposant sur l'investissement social et le jeu du marché¹.

La notion plus récente de *capital social* pourrait revêtir une importance analogue. A

l'instar de la notion de Schultz, elle est applicable à tous les pays, quel que soit leur stade de développement. Son origine remonte à un projet de recherche qui a été réalisé sur une période de 20 ans, en Italie, par une équipe de chercheurs de Harvard dirigée par Robert Putnam². Cette équipe qui a étudié l'incidence de la vaste réforme de l'administration régionale italienne entreprise en 1970, a découvert que les plus ou moins bonnes performances enregistrées au fil des ans par les différentes régions étaient fonction de ce qu'elle a appelé le « capital social », c'est-à-dire un ensemble de normes d'action collective et de réseaux associatifs. L'explication fournie par l'équipe au sujet de l'importance du rôle joué par le capital social est que les normes et réseaux considérés réduisent sensiblement les éternels problèmes de l'action collective à plusieurs égards. C'est ainsi que les réseaux communautaires :

- contribuent à promouvoir de solides modèles de réciprocité et de confiance dans la collectivité, et à réduire la tentation de céder à l'opportunisme, ce qui facilite les opérations politiques et économiques ;
- accélèrent la circulation des informations et des réputations, ce qui abaisse encore les « coûts de transaction » ;
- produisent des modèles pour de nouveaux projets de collaboration politique et économique³.

Le capital social est un avoir qui a son origine dans les structures des relations existant notamment entre les citoyens, et leurs organisations. Si le « capital humain » se rattache à la capacité d'un individu de prendre des décisions éclairées, le « capital social » renvoie, quant à lui, à la capacité d'une collectivité de prendre de telles décisions.

Il ressort tant de travaux de recherche spécifiques que de la riche expérience acquise

dans le domaine du développement que le capital social est le fruit de structures et de processus sociaux aussi bien formels qu'informels. Ce capital résulte du type de liens existant entre différentes institutions – structures de pouvoir, normes appliquées au sein des diverses organisations et réseaux correspondants. Il comporte des aspects intéressants la responsabilité et la transparence, ainsi que le degré de participation et de contrôle démocratiques. L'environnement culturel, et notamment la structure familiale et la répartition par sexe, la plus ou moins grande diversité ethnique, le rôle du droit coutumier et des traditions, ainsi que d'autres facteurs influent dans toute société sur le degré d'accroissement ou de diminution du capital social. Une notion voisine, qui tente également d'expliquer les performances générales en matière de développement et les écarts entre ces performances, est celle de « société de confiance ». Dans cette société, le fatalisme est supplanté par un ensemble de conditions – politiques, économiques et sociales – grâce auxquelles l'initiative peut prospérer et la coopération être fructueuse.

Cette analyse tend à montrer que les spécialistes du développement doivent faire une large place aux tâches suivantes :

- analyser les mécanismes par lesquels les normes d'action collective et les réseaux communautaires se traduisent par une amélioration des performances de l'économie et de la gestion publique ;
- recenser des moyens d'accélérer la réalisation de nouveaux investissements dans le capital social ;
- éviter la destruction involontaire du capital social existant ;
- trouver des méthodes permettant d'exploiter d'une manière plus efficace tant l'ancien que le nouveau stock de capital social⁴.

La notion générale de *développement des capacités* englobe le capital humain, le capital social et ce qu'on appelle la « nouvelle économie institutionnelle » (c'est-à-dire l'étude de l'incidence économique des règles et normes constitutionnelles au niveau macro-économique, et du comportement et des performances de diverses institutions au niveau micro-économique). Il est préférable de parler de « développement des capacités » plutôt que de « développement des institutions » ou encore de « création de capacités » car cette expression couvre l'ensemble du domaine concerné et évite toute idée d'ingénierie sociale. Ce qui est indispensable dans le cadre du développement des capacités doit être généré et entretenu localement – et ne saurait être conçu ou mis en œuvre par des entités extérieures. Il existe, toutefois, de nombreuses possibilités d'apprentissage et d'émulation transcommunautaires et transfrontières.

1.2 Tour d'horizon des travaux pertinents du CAD

La nouvelle façon d'envisager le développement et le programme d'action au titre de la coopération pour le développement qui découle du paradigme du développement des capacités influence fortement les travaux des principaux donateurs. Le CAD mène à présent une grande partie de ses travaux dans le cadre de ce nouveau modèle de développement. C'est là le fruit d'une évolution sur plusieurs années. La déclaration qu'a adoptée le CAD en 1989 sur la coopération pour le développement dans les années 90 a commencé à mettre en évidence l'intérêt qu'il y a à intégrer une approche fondée sur le développement participatif et l'adhésion des populations locales dans le programme permanent à l'appui de la réforme des politiques économiques. En 1995, le CAD avait acquis une expérience suffisante pour pouvoir parvenir à un consensus et s'engager

d'une manière encore plus explicite et énergique à développer les capacités, comme énoncé dans sa nouvelle déclaration sur le partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial.

Le Groupe de travail *ad hoc* du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques, qui a été créé en 1994, témoigne de la nouvelle approche du développement et de la coopération pour le développement. Il sera rendu compte plus loin de ses travaux (sections 2.1 et 2.2).

Le nouveau projet du CAD visant à mettre à profit les leçons de l'expérience acquise dans le domaine de la résolution des conflits et de la construction de la paix en élaborant des orientations d'une forme ou d'une autre abordera certainement la question de savoir comment il convient d'ajuster et d'améliorer la base de capital social là où elle s'est appauvrie ou même est devenue négative (section 2.3).

Les travaux du Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement reflètent les nouvelles orientations de la réflexion. C'est ainsi que leur champ est actuellement redéfini, pour être étendu de la participation des femmes au développement à l'égalité entre les sexes et aux types d'interaction entre les rôles des femmes et des hommes. Ces travaux sont fortement influencés par la notion de capital social (section 3.1).

Les travaux résumés ci-après sur le travail des enfants, que la Direction de la coopération pour le développement mène dans le cadre de l'étude de l'OCDE sur les échanges et normes du travail, sont explicitement conçus comme relevant de la problématique du capital social et du développement des capacités (section 3.2).

C'est peut-être au sein du réseau informel de coopération technique du CAD qu'on débat

de la manière la plus explicite des questions que soulève le nouveau paradigme pour la communauté internationale du développement ; tous les aspects liés au développement des capacités et à la prise en charge par les populations locales des projets correspondants y sont examinés pour déterminer comment il convient de réviser les méthodes de gestion de l'aide (section 4.1).

Au cours des deux années écoulées, le Groupe de travail du CAD sur l'aide au développement et l'environnement a réalisé des travaux de premier plan sur le développement des capacités, dont les résultats sont résumés ci-après (section 4.2).

Enfin, les travaux que poursuit le CAD sur le développement du secteur privé et les micro-entreprises doivent être considérés comme faisant aussi partie intégrante de la problématique développement des capacités/prise en charge par les populations locales/capital social.

1.3 Le développement des capacités et le programme d'action plus vaste de l'OCDE

Comme on l'a déjà indiqué, les notions de capital humain et de capital social n'ont pas fait leur apparition dans le seul contexte de la réflexion sur le développement. Les institutions et systèmes politiques et sociaux opérant aux niveaux national et local sont aujourd'hui considérés aussi comme des éléments essentiels dans l'analyse de la politique économique et sociale d'ensemble qui est menée dans les pays de l'OCDE. Des travaux comme ceux de Michael Porter de la Harvard Business School sur *The Competitive Advantage of Nations* ont eu une grande influence. Ils renferment une grande partie des développements analytiques figurant dans la section précédente et s'appliquent aussi bien aux pays développés qu'aux pays en développement⁵.

Par ailleurs, le défi lancé par la transition dans les pays de l'ancien bloc communiste peut se définir au plus juste comme résidant dans un profond remaniement et un renforcement de leur capital social.

C'est dans le cadre général du capital social qu'on cherche de plus en plus aujourd'hui des solutions aux principaux problèmes nationaux tels qu'ils sont perçus par les pays Membres de l'OCDE – chômage, situation économique et sociale, mondialisation et concurrence internationale. Cette évolution a influencé et même, dans certains cas, renforcé les travaux d'un grand nombre de comités de l'OCDE œuvrant notamment dans les secteurs de l'éducation, de la politique sociale et du développement urbain et rural, mais aussi dans les domaines de la science et de la technologie, de l'environnement, de la gestion publique, de l'informatique et des communications, des échanges, de l'investissement et de la concurrence. L'idée qui sous-tend ces travaux est que les capacités et les compétences des individus, du secteur privé et des associations communautaires, dans tous les secteurs et régions, et des pays à tous les niveaux administratifs sont les facteurs qui déterminent en fin de compte les niveaux d'emploi et de revenu et permettent d'apporter des solutions aux problèmes économiques et sociaux.

Ce qu'on commence tout juste à mieux percevoir à l'OCDE et dans l'arène plus vaste des débats sur la politique gouvernementale menés dans les pays Membres, c'est que la même logique fait de la coopération pour le développement un élément central du programme d'action général des pays de l'OCDE dans les domaines économique et social. C'est lorsque les capacités et les compétences seront largement établies dans les pays en développement que les économies de ces pays commenceront à enregistrer de bons résultats et qu'elles pourront participer en tant que véritables partenaires aux échanges

mondiaux et contribuer à la résolution des problèmes qui se posent à l'échelle mondiale.

Comme l'a fait observer le Président du CAD au chapitre premier :

« En 1995, les gouvernements et l'opinion publique n'ont, souvent, toujours pas réussi à faire le lien entre le développement durable et les préoccupations que leur causent les conflits régionaux, le chômage, les fractures de la société, les migrations internationales et l'environnement mondial. Il ne s'est pas encore opéré une prise de conscience généralisée de la nécessité d'appliquer, à l'échelon international, la logique qui a conduit à admettre, au plan national, que la désintégration du tissu social et l'exclusion étaient de graves problèmes de société. »

Le programme d'action commun aux pays de l'OCDE contient de plus en plus d'activités dont la réussite dépend en grande partie de l'intérêt pour les pays non membres et de leur capacité d'adhérer et de donner effet à de nouveaux accords passés dans le cadre de l'OCDE ou dans d'autres enceintes internationales de coopération comme l'OMC. On peut citer, à cet égard, les exemples suivants :

- la suite à donner aux négociations d'Uruguay pour laquelle la capacité des pays en développement d'appliquer les nouvelles disciplines et de tirer avantage des résultats de ces négociations est actuellement examinée par le comité des échanges de l'OCDE ;

- la négociation, dans le cadre de l'OCDE, d'un accord multilatéral sur l'investissement qui serait ouvert aux pays non membres. La facilité avec laquelle les pays en développement accepteraient et pourraient ensuite appliquer dûment un tel accord est fonction de nombreux aspects dont s'occupe la communauté des donateurs avec ses travaux sur le développement des capacités, comme la gestion macro-économique, le développement

du secteur privé et la bonne gestion des affaires publiques ;

- les discussions sur les échanges et les normes du travail qui sont par excellence des discussions sur le développement des capacités dans les pays en développement dans les domaines de l'éducation, des normes sociales, de l'économie familiale et du rôle des femmes ainsi que de l'évolution du secteur privé, des syndicats et de l'appui politique et technique à la réglementation sur le lieu de travail ;

- les efforts déployés à l'OCDE pour établir des lignes directrices concernant le traitement des conflits entre les échanges et l'environnement et, d'une manière plus générale, l'incidence des préoccupations écologiques, débouchent sur des orientations qui reposent sur la capacité des pays de gérer leurs problèmes d'environnement et de diffuser largement des informations aux agents économiques et aux organismes publics qui sont en mesure d'assimiler ces informations et de prendre des mesures en conséquence. Les pays en développement ayant généralement de faibles capacités dans ces domaines, l'aide au développement des capacités doit faire partie de toute approche d'ensemble cohérente suivie par les pays de l'OCDE pour résoudre les conflits entre les échanges et l'environnement.

Dans un monde où l'internationalisation s'étend au-delà des échanges, de l'investissement et du crédit, aux problèmes d'environnement et de société, il est clair que les capacités de faire face doivent être établies également à l'échelle mondiale. C'est là que la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE peut, avec d'autres secteurs de compétence de l'Organisation, aider les Membres à élaborer des stratégies d'ensemble pour la coopération et le développement économiques dans le nouvel environnement mondial.

◆ 2. La dimension politique

2.1 Soutenir la démocratisation

Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques revêtent aujourd'hui un degré de priorité élevé dans le programme d'action à l'appui du développement. Un nombre croissant de pays Membres intègrent le soutien du pluralisme, du respect des droits de l'homme et de la démocratie dans leurs programmes de coopération pour le développement. Adoptées en 1993, les Orientations du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques sont maintenant publiées dans la série des « Lignes directrices sur la coopération pour le développement », y compris en espagnol et en russe. Le Groupe de travail du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques a aujourd'hui bien progressé sur la voie de la mise en œuvre de son programme de travail, l'accent étant mis sur l'échange d'observations pratiques.

La réunion tenue en novembre 1994 par le Groupe de travail du CAD a donné lieu à d'importants travaux, à savoir notamment :

- un séminaire sur le rôle que jouent les programmes des donateurs dans la promotion de la démocratie et du respect des droits de l'homme, question dont l'examen s'est fondé sur l'expérience, très différente, de trois pays ;

- un examen de la coordination de l'action des donateurs et du dialogue sur les mesures à prendre dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques, exercice où une large place a été accordée aux dispositifs du type groupes consultatifs, ainsi que des dilemmes et sensibilités auxquels les donateurs se trouvent souvent confrontés lorsqu'ils opèrent dans ce domaine ;

- une étude préliminaire des problèmes particuliers que posent la conception et la mise en œuvre de mesures de soutien en faveur du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques.

2.1.1 Leçons tirées de l'expérience récente

Le séminaire qui s'est tenu en novembre 1994 sur le thème « La coopération pour le développement : favoriser la démocratisation et le respect des droits de l'homme » s'est appuyé sur trois études de cas concernant le Salvador, le Kenya et la Zambie. Parmi les participants figuraient des experts originaires de pays en développement qui avaient une expérience des pouvoirs publics ou de la société civile. Certains avaient connu l'exil, l'un d'entre eux avait participé à une rébellion armée et l'on a pu noter la présence d'une personnalité de premier plan, M. Belisario Betancur, ancien président de la république de Colombie.

Les participants des pays en développement se sont déclarés très favorables aux Orientations du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques. Ces lignes directrices donnent forme à des idées communes aux Membres du CAD sur la façon dont l'aide peut faciliter la transition vers des sociétés reposant sur la participation des citoyens, l'obligation pour les responsables élus de rendre des comptes, la préservation ou l'instauration d'une presse libre, un pouvoir judiciaire indépendant et le respect des droits de l'homme.

Toutefois, les participants des pays en développement ont également fait valoir que les donateurs devaient aborder d'une manière plus appropriée certains aspects et exigences spécifiques de la coopération pour un développement démocratique :

- Le soutien de systèmes politiques plus pluralistes et participatifs dans les pays en

développement requiert un engagement à long terme. Il faut du temps pour que les valeurs et pratiques liées au respect des droits de l'homme et à la démocratisation soient fermement établies.

- Les aspirations au changement et les initiatives correspondantes doivent certes venir de l'intérieur et l'aide extérieure ne peut jouer qu'un rôle complémentaire, mais le soutien des donateurs peut revêtir une importance considérable sur les plans pratique et moral. Dans un certain nombre de pays, il a fallu attendre longtemps avant que ce soutien devienne appréciable. La fin de la guerre froide a eu un effet positif à cet égard.

- Les organisations non gouvernementales tant des pays donateurs que des pays en développement jouent un rôle essentiel.

- Il est indispensable que l'aide pour des priorités fixées d'un commun accord soit acheminée dans les délais prévus, ce qui requiert parfois une souplesse considérable. Après un conflit, l'aide doit être mise à disposition rapidement en raison de l'accroissement des dépenses publiques dans des domaines comme le déminage, la reconversion des policiers et des militaires, la démobilisation et la redistribution des terres. Par ailleurs, les nouveaux gouvernements exercent souvent leur action dans des limites budgétaires strictes pour pouvoir mener à bien d'indispensables efforts de stabilisation économique. D'après Mme Mirna Liévano de Marques, ancien ministre de la Planification du Salvador, les donateurs ont souvent manqué à leurs promesses d'aide au moment même où les nouvelles démocraties avaient besoin de s'attaquer à des tâches politiques et sociales urgentes et s'efforçaient dans le même temps de stabiliser leurs économies dans le cadre de programmes d'ajustement appuyés par le FMI et la Banque mondiale. Dans de telles situations, les bénéficiaires devraient pouvoir compter sur les engagements pris et en vérifier

la concrétisation et les donateurs devraient coordonner leurs offres d'aide en fonction des besoins, dans une totale transparence.

- Un système démocratique doit profiter non seulement aux élites politiques et économiques, mais aussi à la population dans son ensemble. Lorsque l'extrême pauvreté et l'iniquité comptent au nombre des causes principales de conflit, les accords de paix devraient prévoir des programmes énergiques destinés à aider les populations défavorisées à améliorer leur niveau de vie.

- Dans des sociétés où les partis politiques s'appuient davantage sur une ethnie que sur une idéologie, un système politique dans lequel « le gagnant remporte tout » est peut-être moins approprié que des processus reposant sur la formation d'un consensus. Lorsque les perdants sont écartés du pouvoir, des groupes ethniques entiers peuvent se retrouver exclus de l'allocation des ressources.

2.1.2 Coordination de l'aide, dialogue sur les mesures à prendre et bonne gestion des affaires publiques

La grande attention accordée aux questions politiques dans presque tous les Groupes consultatifs et autres instances de coordination de l'aide témoigne tout particulièrement de la large place qu'occupe à l'heure actuelle la bonne gestion des affaires publiques dans le programme d'action en faveur du développement. Jusqu'à la fin des années 80, la dimension politique du développement était considérée comme étrangère aux grandes préoccupations des spécialistes du développement et comme « interdite » aux organismes de coordination de l'aide.

Deux grands changements dans la manière de voir les choses sont à l'origine de cette évolution de la situation :

- Le développement durable apparaît comme étant tributaire de systèmes politiques responsables qui œuvrent en faveur du respect des droits fondamentaux de la personne humaine et de la stabilité politique, et permettent à la société civile et à l'entreprise individuelle de prospérer à tous les niveaux, dans un sain environnement administratif et juridique.

- Les contribuables des pays donateurs n'ont pas très envie de voir leur argent alloué à des pays où les droits fondamentaux de la personne humaine sont menacés, où des élites corrompues opèrent librement faute de systèmes efficaces de responsabilisation et où peu de progrès sont faits sur la voie de la démocratie.

Les réunions consacrées à la coordination de l'aide comportent ainsi généralement deux volets – l'un intéressant la gestion économique (ajustement structurel, réforme économique, priorités budgétaires, etc.) et l'autre la bonne gestion des affaires publiques. Ces deux volets sont, toutefois, étroitement liés.

Le volet économique est d'ordinaire préparé par la Banque mondiale et les ministères compétents du pays concerné. La question se pose, toutefois, de savoir comment le volet bonne gestion des affaires publiques pourrait être préparé d'une manière plus adéquate avant les réunions. Le Groupe de travail du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques examine actuellement cette question.

A l'heure actuelle, les discussions menées dans les groupes consultatifs et lors des tables rondes ont tendance à être très largement influencées par les événements du moment. Il va de soi que cet état de choses est dans une certaine mesure inévitable et souhaitable. Mais, le développement

politique au sens large est une question à long terme qui requiert une analyse approfondie et des activités de soutien bien conçues, adaptées à des contextes particuliers. C'est là la perspective dans laquelle se placent les *Orientations du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques*.

Dans ce contexte, le Groupe de travail du CAD étudie comment des processus de coordination locale de l'aide et un dialogue se déroulant au niveau local entre les donateurs, les gouvernements et la société civile peuvent contribuer à mieux préparer les discussions menées dans les groupes consultatifs. Il existe déjà un certain nombre d'exemples d'efforts de coordination locale bien organisés dans ce domaine, bien qu'ils aient un caractère plutôt informel. Ces efforts de coordination ont joué un rôle important dans les transitions politiques au Salvador, au Mozambique et au Malawi, ces processus ayant été facilités par des représentants du PNUD. Dans les deux derniers pays, les donateurs ont mis en commun leurs concours financiers, ce qui a beaucoup accru la souplesse, la rapidité et la cohérence de leur action à l'appui de l'organisation d'élections et d'autres tâches urgentes de reconstruction politique. Ces méthodes informelles sont appréciées par les acteurs locaux et semblent susceptibles d'être poursuivies. Dans d'autres pays, comme la Zambie et le Kenya, il existe aussi des groupes informels de donateurs qui s'intéressent aux questions de développement politique.

La coordination et le dialogue au niveau local dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques ne sont aucunement des tâches aisées. De nombreuses questions délicates liées au champ d'action et aux méthodes sont en jeu. Toutefois, c'est au niveau local que doit être mené l'effort véritable de constitution du capital social d'un pays, ce

dernier devant reposer sur des capacités analytiques et la prise en charge par les populations locales des processus de développement politique. L'idéal serait que la coordination et le dialogue sur les mesures à prendre deviennent permanents et relativement « banals », les réunions annuelles des groupes consultatifs faisant le point des progrès réalisés.

Le Groupe de travail du CAD s'efforcera de promouvoir une réorientation plus systématique dans cette direction en mettant à profit l'expérience acquise à ce jour et en tenant compte des différents contextes nationaux et régionaux.

2.1.3 Conception et gestion de la coopération pour le développement à l'appui du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques

Un des éléments centraux de la réunion tenue en novembre 1994 par le Groupe de travail *ad hoc* a été une analyse du Royaume-Uni portant sur les « problèmes génériques » des approches suivies dans le cadre des travaux concernant le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques. Ces problèmes qui sont communs à toute une série de secteurs, préoccupent de nombreux Membres du CAD. Peut-on, par exemple, mesurer des résultats lorsque s'exercent des pressions administratives ou politiques pour qu'un bilan positif soit mis en évidence ? Comment une série de petits projets peut-elle s'intégrer en une stratégie d'ensemble ? Quelle est la meilleure façon de gérer un grand nombre de petits projets ?

i) Évaluations par pays et élaboration de stratégie

Une première série de problèmes concerne la stratégie et renvoie pour commencer à la question de savoir comment il convient de réaliser des évaluations par pays aux fins de fixer

des priorités pour les travaux sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques. Si les cadres de l'analyse économique régulière sont bien établis, notamment à la Banque mondiale et au FMI, et si de nombreux donateurs y recourent, les cadres analytiques nécessaires à une grande partie des travaux sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques font pour leur part défaut. Les considérations traditionnelles des pays donateurs en matière de politique étrangère ont essentiellement trait aux relations bilatérales et aux problèmes politiques nationaux, et non aux questions de développement à moyen terme et au rôle de la société civile. Ces pays ont besoin de disposer d'évaluations par pays dans le domaine du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques qui puissent étayer des décisions sur des projets isolés ou s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie. Par ailleurs, il n'est peut-être pas indispensable que les organismes d'aide des pays Membres réalisent chacun et mettent en permanence à jour leurs propres évaluations par pays, souvent en se faisant concurrence pour s'assurer les services des mêmes rares consultants. C'est pourquoi le Royaume-Uni a suggéré qu'on expérimente des évaluations conjointes auxquelles participent différents donateurs. Cette expérience pourrait notamment être tentée dans les pays où les Membres coopèrent à la préparation du programme d'action à l'appui du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques dans la préparation du programme d'action dans la perspective des réunions des groupes consultatifs. En tout état de cause, il est clair que les évaluations de la situation des pays sous l'angle du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques requièrent, de l'avis des Membres, une multiplication des échanges d'informations.

Dans ses « Orientations », le CAD fait valoir que les études des donateurs devraient contribuer à renforcer les capacités analytiques des pays en développement dans le domaine du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques. Un certain nombre de donateurs font aujourd'hui appel à des institutions et experts locaux pour la réalisation de travaux de recherche et d'analyse pertinents en matière de sciences humaines. Dans son examen de l'aide de mai 1995 concernant le Danemark, le CAD a fait observer que la nouvelle méthode retenue pour l'élaboration des stratégies par pays au titre de l'aide du Danemark incorporait systématiquement une analyse politique et sociale d'origine locale. Une grande ONG européenne, NOVIB, essaie actuellement d'aider des ONG de pays en développement à participer à un système international de surveillance sociale afin de suivre l'application des recommandations adoptées lors de conférences internationales comme le Sommet mondial pour le développement social et la conférence des femmes, eu égard aux politiques nationales et aux apports d'aide à l'appui de la lutte contre la pauvreté, du développement social et de l'amélioration de la condition féminine. Ces expériences contribuent à l'élaboration de modèles de développement des capacités devant permettre aux pays en développement d'évaluer eux-mêmes les problèmes et tendances du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques.

ii) Gestion et acheminement de l'aide : systèmes reposant sur de petits projets

Une autre série de questions a trait à la gestion et à l'acheminement de l'aide. Pour les activités à l'appui de la société civile, du respect des droits de l'homme et de la démocratisation, le mieux semble souvent de les faire passer par une série de petits projets. Cette approche est parfois qualifiée « d'opportuniste » ou de « ponctuelle ». La

mise en œuvre des activités considérées est souvent financée sur de petits crédits dont disposent les ambassades et par des ONG. Certains Membres, notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis, ont créé des fondations particulières qui mènent des activités visant à promouvoir le bon fonctionnement de systèmes politiques ou de syndicats.

Si une activité peut au départ, à titre expérimental, faire intervenir plusieurs petits projets distincts et sans rapport entre eux, une approche « ponctuelle » peut se révéler stratégique lorsqu'elle s'appuie sur un examen d'ensemble de la situation et des problèmes, les projets étant alors réalisés à partir d'une connaissance plus large de la situation, afin de repérer et de soutenir les individus et les institutions qui semblent pouvoir contribuer de façon décisive au développement participatif et à la démocratisation, et de réagir rapidement et de façon positive à leurs initiatives.

La planification des travaux au titre du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques requiert moins une quantification et une définition des résultats qu'une identification des comportements et des activités ayant besoin d'être modifiés. Le suivi présente également des caractéristiques particulières. C'est ainsi qu'on ne saurait évaluer les progrès réalisés sur la voie d'une plus grande indépendance du pouvoir judiciaire en se contentant de dénombrer les affaires jugées ou les tribunaux construits. Au-delà de l'existence officielle d'institutions nouvelles ou rétablies comme des systèmes parlementaires pluripartites, l'évaluation de l'impact pose des problèmes qui ne sont toujours pas résolus – un argument de plus en faveur du développement des capacités analytiques dans les pays concernés.

2.2 Soutenir la société civile

Un séminaire sur ce thème a été organisé par les pays nordiques, à l'Université d'Uppsala, en juin 1995. Deux documents d'information générale établis à la demande de l'Agence suédoise de développement international (Sida) ont apporté des précisions sur ce qu'il faut entendre par « société civile » et passé en revue la littérature existant en la matière⁶. Un certain nombre d'organismes bilatéraux ont produit de brefs comptes rendus concernant leurs expériences particulières sur le terrain. Des experts du Ghana, du Kenya, du Zimbabwe, d'Inde et de Russie, ainsi que d'organismes multilatéraux ont participé aux discussions. Les évolutions récentes du rôle joué par la société civile dans la transition vers la démocratie au Ghana et dans la lutte pour les droits de l'homme au Kenya ont servi de toile de fond à la recherche conjointe d'un soutien extérieur approprié. Le séminaire a permis de mettre en évidence des caractéristiques essentielles de la société civile et des associations communautaires ainsi que les meilleures pratiques concernant la fourniture d'un soutien.

Les principaux points qui se dégagent du séminaire peuvent être résumés comme suit :

- La société civile se compose d'une multitude d'associations qui sont indépendantes de l'État et dont la vie interne est régie par des règles démocratiques et de transparence. S'agissant de la démocratie, la société civile contribue tant au pluralisme qu'à l'éducation politique.
- Les ressortissants des pays en développement doivent jouer un rôle central dans la conception et la mise en œuvre des programmes. Il reste beaucoup à apprendre sur la société civile dans un contexte national donné – eu égard notamment à ses liens avec l'État et à la façon dont l'aide extérieure peut

Symposium de l'OCDE sur la corruption et la bonne gestion des affaires publiques

L'OCDE a organisé, en mars 1995, un grand symposium de dimension internationale sur la corruption et la bonne gestion des affaires publiques. Le conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres ayant adopté en 1994 une Recommandation sur les paiements illicites dans le cadre de laquelle les pays de l'OCDE sont convenus de sanctionner pénalement les paiements illicites faits à des fonctionnaires dans des pays étrangers, le symposium s'est penché sur les causes systémiques plus générales de la corruption, les solutions efficaces correspondantes et le rôle de systèmes judiciaires appropriés. Ce symposium a été préparé conjointement par les organes du Secrétariat de l'OCDE desservant le CAD, le Comité de l'investissement international et des entreprises multinationales (CIME) et le Comité de la gestion publique. Il a réuni un grand nombre de fonctionnaires nationaux et internationaux, de représentants du secteur privé, d'universitaires et d'ONG, dont Transparency International.

Dans sa déclaration d'ouverture, M. Oscar Arias, lauréat du prix Nobel de la paix et ancien président du Costa Rica, a souligné que c'était dans les pays les plus pauvres, où la misère et les inégalités socio-économiques étaient le plus répandues, que la corruption se montrait sous l'un de ses plus tristes aspects, et que celle-ci avait pour effets immédiats non seulement la paupérisation de la population, mais aussi l'affaiblissement – de fait, la corruption – des institutions démocratiques.

Dans toute société, développée ou en développement, des hommes politiques et des fonctionnaires corrompus portent atteinte à la crédibilité de gouvernements et d'institutions démocratiques, tandis que des hommes d'affaires corrompus compromettent le fonctionnement des signaux du marché et la solidité du système fiscal, risquant ainsi de susciter l'adoption de mesures ayant des effets pervers pour l'entreprise privée. Ces maux sont particulièrement dommageables dans les pays où des systèmes politiques démocratiques et des économies de marché sont encore en cours de construction.

Comme l'a ensuite déclaré M. Arias, l'arme la plus importante dans la guerre contre la corruption sera le nombre croissant de démocraties et, partant, de journaux libres dans le monde. Sans la liberté de poser des questions ou d'opérer un changement, les individus n'ont pas de pouvoirs – au lieu de cela, ils sont pris dans un système de démocratie superficielle. Il nous faut combattre la corruption en supprimant les incitations correspondantes, en enseignant à nos enfants à lutter contre cet abus de pouvoir et en nous faisant les champions du civisme, cette vertu du citoyen démocrate qui semble s'être perdue avec le temps.

Le symposium a donné une impulsion et une orientation aux travaux que mène l'OCDE dans le domaine de la lutte contre la corruption. Le CAD a ainsi entrepris d'examiner un certain nombre d'initiatives, à savoir :

- des efforts conjoints avec différents pays en développement ayant clairement exprimé la volonté de combattre la corruption ;
- des échanges d'informations devant permettre aux donateurs de partager les enseignements de l'expérience acquise dans l'identification et la poursuite des actes de corruption ;
- l'introduction de dispositions anti-corruption dans les procédures de passation des marchés et les codes de conduite du commerce.

De plus, l'OCDE a institué un réseau multilatéral sur la corruption par l'intermédiaire duquel des organisations internationales peuvent échanger des informations et des idées sur la manière de lutter contre la corruption. Une équipe de travail spéciale a été constituée au sein du Secrétariat de l'OCDE pour coordonner les travaux de l'Organisation.

appuyer au mieux son action en faveur de la démocratisation de la vie politique. Il importe que les membres des sociétés en développement interprètent eux-mêmes leur situation, notamment lorsqu'ils s'efforcent d'instaurer un régime démocratique, comme c'est le cas dans une grande partie de l'Afrique, ce qui est autre chose que de soutenir un régime en place ou de revitaliser un système dont les racines plongent profondément dans le passé.

- Il faut, par priorité, accorder un soutien aux innovateurs locaux et aux initiatives locales, de préférence dans le cadre d'une action concertée des donateurs.

- Le soutien de la société civile et de la démocratie est une entreprise de longue haleine. L'évaluation de projets et programmes spécifiques à un stade précoce a ses limites et peut aller à l'encontre du but recherché. Des organisations qui semblent faire peu de progrès pendant quelques années, peuvent enregistrer de bons résultats à plus long terme ou prendre soudainement de l'importance lorsqu'une nouvelle occasion se présente. Certains des groupes les plus prometteurs peuvent compter au nombre des plus faibles et représenter des individus qui ne pouvaient pas précédemment se faire entendre.

- De nombreux pays en développement ont de graves problèmes systémiques que la société civile ne peut résoudre toute seule. Ces problèmes peuvent être liés à des défaillances dans les systèmes de partis, à la domination totale ou quasi totale exercée par des oligarchies sur la vie politique d'un pays ou encore à la nécessité de dégager un consensus national ou sociétal.

- Les défis sont plus difficiles à relever lorsque l'État est faible. La société civile a besoin de lieux dans lesquels les associations et les groupes puissent se réunir,

négoier, coopérer et conclure des alliances. Cela suppose que l'État soit à la fois disposé à établir un cadre juridique pour la protection des lieux publics en question et capable de faire respecter l'autonomie des acteurs non gouvernementaux. On parle souvent de la carence de l'État, mais s'il y a carence de l'État, c'est parce que les communautés politiques sont faibles. De fortes communautés politiques résultent d'une solide interaction de l'État et des associations de citoyens.

- Dans ses travaux sur la société civile, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) s'est surtout intéressée aux organisations de défense des droits civiques qui ont pour tâche de promouvoir l'adoption de mesures par les pouvoirs publics, d'analyser les problèmes d'orientation de l'action, de mobiliser les électeurs et d'assurer une fonction de surveillance. S'agissant de ce dernier point, une presse libre joue un rôle déterminant.

- L'aide peut soutenir la société civile directement en renforçant la capacité des associations et groupes locaux d'établir des réseaux et de se fédérer aux niveaux local et régional, et en les aidant à survivre dans des conditions de répression politique. C'est ainsi qu'au Chili et en Afrique du Sud, l'aide fournie, principalement par des ONG, a considérablement facilité la transition politique de ces pays.

- Les donateurs peuvent également intervenir d'une manière plus indirecte en aidant un pays à se doter d'un « environnement propice » moyennant l'instauration d'un pouvoir judiciaire indépendant, la promotion d'une bonne gestion des affaires publiques, la création d'institutions de médiation et la mise en place de procédures d'immatriculation et d'imposition aux fins d'encourager les associations de citoyens. Certains Membres du CAD intègrent déjà des discussions sur la société civile dans leur dialogue sur les mesures

à prendre avec leurs principaux partenaires en développement, en insistant, par exemple, sur l'intérêt que revêtent des associations nationales indépendantes d'agriculteurs.

- Des mécanismes de financement permettant de doter les acteurs de la société civile d'un certain nombre de pouvoirs et de réduire leur dépendance à l'égard de pays donateurs pour la réalisation de projets spécifiques sont fort appropriés dans ce secteur de la coopération pour le développement. Des fonds alimentés par plusieurs donateurs, où les représentants de la société civile du pays concerné participent à la gestion des crédits aux côtés des représentants du gouvernement et des donateurs, revêtent un intérêt particulier à cet égard. Les représentants d'associations de citoyens portent généralement un vif intérêt à des activités comme la formation et le renforcement des institutions, qui ne profitent pas seulement à leurs propres groupes, mais à tous les acteurs de la société civile.

2.3 Les conflits, la construction de la paix et la coopération pour le développement

Les conflits, leurs causes et leurs conséquences occupent aujourd'hui une place centrale dans le programme de coopération pour le développement. Par définition, la guerre a des effets particulièrement destructeurs non seulement sur les êtres humains et les biens matériels, mais aussi sur une grande partie du capital humain et social indispensable à un bon développement économique et social. Lorsqu'il s'agit de guerres civiles, comme c'est très souvent le cas aujourd'hui, les dommages causés à la société civile sont énormes.

Les liens existant entre les conflits et le développement ont des incidences pour les travaux des organismes de coopération pour le développement qui vont bien au-delà des demandes croissantes d'aide humanitaire et

d'urgence, ces demandes devant elles-mêmes être replacées dans un large contexte embrassant l'incidence sur les capacités locales et la possibilité d'effets pervers sur le cours des événements.

Depuis 1993, le CAD débat activement des questions intéressant le développement, la construction de la paix et la gestion des conflits, une attention particulière et de plus en plus grande leur étant accordée aux niveaux de responsabilité les plus élevés. Ce redoublement d'intérêt s'explique par la succession de situations de crise auxquelles les Membres ont dû faire face. Des discussions ont ainsi été consacrées à tous les aspects des conflits intéressant le développement, depuis les efforts consentis pour identifier et annuler les causes anciennes de conflits violents jusqu'à la gestion la plus efficace de l'aide pendant et après un conflit, en passant par les mesures préventives à adopter d'urgence. Il existe une interaction entre la réflexion menée au sein du CAD et nombre des autres efforts entrepris dans la communauté internationale pour répondre aux nouvelles demandes et initiatives. On peut citer, à cet égard, le vaste projet qui est mené en collaboration par le Danemark et le Groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide afin d'évaluer les mesures prises à l'échelle internationale pour faire face à la crise au Rwanda.

En mai 1995, les ministres et les responsables des organismes d'aide des pays Membres du CAD se sont intéressés tout particulièrement aux liens existant entre les conflits et le développement, et sont convenus d'unir leurs efforts au sein du comité en vue de définir les meilleures pratiques et des approches communes pour relever les défis correspondants.

Les situations de conflit requièrent encore davantage d'efforts pour préserver notamment les éléments suivants :

La coopération pour le développement au service de la reconstruction et le développement à l'issu d'un conflit : enseignements tirés de l'expérience du programme PRODERE en Amérique centrale

Durant les années 80, les conflits armés qui ont eu lieu au Salvador, au Guatemala et au Nicaragua, ont contraint deux millions de personnes à abandonner leurs foyers. En août 1987, dans le cadre du plan de paix « Esquipulas II », les gouvernements se trouvant confrontés à une insurrection armée sont convenus d'engager des négociations politiques avec leurs groupes d'opposition respectifs et ont fait appel à la coopération internationale pour surmonter leurs difficultés économiques. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, à l'appui de ces initiatives, le Plan spécial de coopération économique pour l'Amérique centrale.

Compte tenu du ferme engagement pris par les gouvernements concernés de promouvoir la réconciliation nationale et avec le soutien financier de l'Italie, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a établi le programme de développement pour les personnes déplacées, les réfugiés et les rapatriés en Amérique centrale (PRODERE). Ce programme, qui est géré par le Bureau des services d'appui aux projets des Nations Unies (UNOPS) en liaison avec le HCR, l'OIT et l'OMS, a été lancé en 1990 dans six pays d'Amérique centrale. Il met en lumière les possibilités qu'offre l'aide internationale dans les domaines de la réconciliation après un conflit et de la reconstruction socio-politique.

En décembre 1994, la Fondation Arias pour la paix et les droits de l'homme a conduit une mission d'évaluation indépendante à laquelle le Secrétariat du CAD a participé en qualité d'observateur.

Le rapport d'évaluation a été examiné lors d'une réunion qui s'est tenue à New York, en 1995, et à laquelle le Secrétariat du CAD a également participé. Il a mis en évidence un certain nombre d'aspects intéressants en ce qui concerne la conception du Programme, à savoir notamment :

● **L'intérêt qu'il y a à éviter la discrimination**

Le programme PRODERE suit une approche territoriale en ce sens qu'il est axé sur des zones géographiques hautement prioritaires et non sur des groupes spécifiques. Cette approche a permis une large participation de la population et évité des tensions entre les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur d'un même pays, les soldats démobilisés ou les rebelles et d'autres personnes touchées par la guerre. Elle a fortement contribué à renforcer le processus de réconciliation dans les zones cibles.

● **L'importance des approches intégrées**

Le Programme a établi des services de base, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, ainsi que pour la réorganisation des secteurs productifs de l'économie, les efforts étant axés sur la protection des droits fondamentaux de la personne humaine, des droits civils et culturels. Les synergies entre les interventions humanitaires et les actions à l'appui du développement sont souvent fortes et directes. C'est ainsi que dans des zones qui se trouvaient précédemment sous le contrôle de facto de l'armée ou de la guérilla, l'offre d'une aide juridique et d'informations sur les droits civils aux réfugiés, ou encore la légalisation des titres de propriété sont indispensables à la remise en route d'une société reposant sur un régime de droit.

● **La nécessité de créer des capacités locales**

Pour que le développement soit durable, il faut que les investissements soient planifiés et réalisés suivant les priorités locales. C'est pourquoi le Programme s'est attaché principalement à soutenir les institutions participatives capables d'établir et de mettre en œuvre des plans de développement local. Cette association de tous les secteurs de la société, quelle que soit l'affiliation politique, au processus d'élaboration de plans de développement local favorise un développement durable et la réconciliation sociale.

● *Dans le cadre des travaux de développement à long terme visant à empêcher des conflits dans des sociétés vulnérables, il peut y avoir lieu de renforcer de façon intégrée toute une série des capacités locales* : ces capacités peuvent concerner tant la sécurité alimentaire et économique de base que les moyens de gérer des ressources communes, des formes de gouvernement représentatif et responsable, et des instruments indispensables au maintien de l'ordre et d'une justice impartiale.

● *La prise en charge, l'effort propre et l'initiative aux niveaux local et régional* : dans les cas notamment où la gestion active des conflits et la réconciliation sont en jeu, les groupes locaux doivent prendre la conduite des opérations, faute de quoi la construction de la paix ne reposera sur aucune base ; s'agissant des opérations de secours durant un conflit ou des opérations de reconstruction et de remise en état, il faut veiller tout particulièrement à ne pas encourager la dépendance.

● *Des réponses internationales dûment coordonnées* : à tous les points de rencontre entre les risques de conflit et les besoins du développement, tant la coopération pour le développement que d'autres instruments de politique étrangère (dont divers éléments militaires) peuvent être de la plus haute importance. La coordination des réponses à apporter s'est avérée aussi difficile qu'elle est indispensable et mérite de retenir l'attention au plus haut niveau. C'est surtout dans des situations de crise grave que le sentiment de l'urgence conduit souvent à des actions irréflechies, antagoniques et domageables. Il incombe à toutes les organisations concernées – internationales, nationales et non gouvernementales – de remédier à cette situation. Dans ce contexte, d'utiles règles du jeu commencent à prendre forme.

● *Les stratégies diplomatique, humanitaire et économique doivent être étroitement intégrées durant les phases de préparation et d'aide à la remise en état et à la reconstruction postérieures à un conflit*. Une aide

équitable à la restauration du capital humain et social est tout aussi importante que la reconstruction traditionnelle des infrastructures matérielles. Parmi les activités essentielles dans ce contexte, on peut citer la préparation d'élections et l'aide à leur organisation, le déminage, la démobilisation ou la reconversion des militaires, le rapatriement, la réinsertion des rapatriés et la fourniture d'informations à ces derniers, ainsi que des mesures spéciales de soins de santé mentale.

LeCAD s'appuiera sur ces enseignements de base dans ses travaux futurs et mettra à profit d'autres analyses en cours ainsi que l'expérience acquise dans le cadre d'une série de conflits ou de risques de conflit actuels ou récents (voir, à titre d'exemple, l'encadré sur le programme PRODRE). Eu égard à l'expérience acquise par le comité dans l'élaboration de lignes directrices pour une coopération efficace dans d'autres domaines posant des problèmes complexes pour le développement (comme le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques), il y a lieu de penser que le vaste processus en cours de dialogue et de confrontation d'expériences sera extrêmement précieux en soi et qu'il servira aussi de point de référence à la communauté internationale s'agissant des mesures à prendre pour relever l'un des principaux défis mondiaux de la période de l'après-guerre froide.

◆ 3. La dimension sociale

3.1 L'égalité entre les sexes : un objectif stratégique du développement

Les perspectives offertes aux femmes, à travers le monde, de mener une vie meilleure sont en général plus grandes aujourd'hui qu'il y a dix ans. Les femmes assument des

fonctions de responsabilité et ont plus largement accès aux moyens économiques de production, à l'éducation, à des soins de santé appropriés et à des ressources en eau propre.

Cependant, dans les pays en développement, nombre de femmes ont encore une vie faite d'injustice flagrante, de misère et de souffrance. A l'écart de la vie économique, ces femmes ne peuvent apporter, elles aussi, leur contribution au développement et l'on ne se préoccupe guère de leurs besoins propres ni de leur situation.

Les spécialistes du développement reconnaissent maintenant qu'un développement réel conduisant à une croissance durable et au mieux-être nécessite la participation pleine et entière des femmes comme des hommes.

Les femmes occupent une position déterminante dans l'organisation du groupe et, lorsqu'on leur en donne l'occasion, elles contribuent au progrès pacifique et démocratique de la société. Leur savoir, leurs compétences et leurs qualités d'animatrices sont indispensables pour développer les capacités du groupe dans lequel elles vivent. Les femmes sont des acteurs décisifs du combat contre la pauvreté. Représentant plus de la moitié des chefs de micro-entreprises dans le tiers-monde, elles réussissent parfaitement à créer des entreprises rentables et bien gérées. Ce sont les femmes qui fournissent l'essentiel de la main-d'œuvre dans le secteur agricole. Les femmes ont un rôle capital dans la mise en place d'une bonne d'hygiène de la reproduction. En leur qualité de gestionnaires des richesses naturelles, les femmes doivent prendre une part active à la résolution des problèmes pour que soient mises en œuvre des pratiques efficaces de protection de l'environnement qui assureront la productivité de l'économie et l'approvisionnement en vivres.

Les investissements consacrés aux femmes et aux filles sont plus rentables que presque toute autre forme d'investissement. L'éducation des femmes a eu un ensemble d'effets bénéfiques comme l'accroissement de la production économique, l'amélioration de la santé et un abaissement des taux de fécondité. Des travaux sur l'ajustement structurel montrent que les programmes d'ajustement dans lesquels les femmes participent à la prise de décisions ont de plus grandes chances de réussir.

L'expérience acquise par les donneurs qui ont cherché à améliorer le sort des femmes dans les pays en développement en leur donnant des possibilités accrues de se débrouiller a montré que l'attention devait être centrée en même temps sur les hommes du groupe. Dans certains cas, il s'est révélé improductif de mettre l'accent sur les femmes seulement quand ce sont les hommes qui ont le pouvoir de décider et qui contrôlent l'essentiel des ressources. Par conséquent, dans la dernière décennie s'est opéré un changement de cap au niveau mondial et l'on s'est orienté vers une approche différenciée qui analyse le rôle des hommes comme celui des femmes, leurs responsabilités, leurs relations au sein du groupe, leurs besoins, l'accès aux ressources et la maîtrise de celles-ci, et le pouvoir de décision. Ce revirement a accru l'intérêt pour une analyse sociale de la problématique hommes/femmes parallèlement à son analyse économique et politique.

Les pays en développement ont, quant à eux, beaucoup progressé en général dans la voie de l'amélioration de la condition féminine. Les organismes d'aide les y ont d'ailleurs bien aidés. Mais il y a encore fort à faire. Toutes les parties en cause doivent consentir des efforts accrues. Le partenariat plus étroit qui se dessine actuellement entre les collectivités des pays en développement et les organismes d'aide devra se poursuivre pour faire fond sur les progrès accomplis, sur les résultats obtenus et sur l'expérience acquise.

3.1.1 Les impératifs de l'action et leur application

L'importance de la dimension humaine et le développement participatif étaient un thème central de la *Déclaration de 1989 sur la coopération pour le développement dans les années 90*. Les orientations du CAD sur le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques, formulées en 1993, en ont affiné l'aspect opérationnel. Lors de sa réunion à haut niveau en 1995, le CAD a encore élargi la vision, renforçant l'unanimité qui se dégageait avec force sur l'importance de l'égalité entre les sexes (avec une attention particulière pour le rôle des femmes dans le développement) comme moteur d'un développement durable, fondé sur la participation.

Dans sa nouvelle déclaration d'orientation *Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial*, le CAD souligne à nouveau que la participation des femmes est un élément capital, à intégrer nécessairement aux stratégies de développement pour qu'elles mènent au succès. De plus, afin de mieux souligner la portée de l'égalité entre les sexes, le CAD a formulé les impératifs suivants :

- mettre à nouveau l'accent sur les aspects socio-culturels du développement et sur la nécessité, d'une manière générale, d'adopter une approche faisant une plus large place à la dimension humaine du développement ;
- reprendre l'analyse des conséquences des disparités entre les sexes pour les formes de coopération hors projet ;
- prendre en compte les conséquences des disparités entre les sexes dans les analyses, les politiques et les stratégies nationales et sectorielles ;
- donner une place importante à ces principes dans les domaines présents et futurs de la coopération, en particulier le développement

participatif et la bonne gestion des affaires publiques, les droits de l'homme et la prévention des conflits ;

- intensifier le dialogue avec les partenaires sur les mesures à prendre ;
- aider les partenaires à renforcer la capacité de leurs institutions d'intégrer des actions en faveur des femmes ;
- concentrer l'effort sur la capacité des groupes locaux de définir les priorités touchant la variable hommes/femmes et soutenir les actions entreprises ;
- souligner la nécessité d'un développement des compétences, d'une gestion responsable, de la transparence, d'un suivi et d'une notification appropriés des résultats ;
- reconnaître que les responsabilités doivent être redéfinies pour que tous les agents soient tenus de rendre compte de la place réservée aux femmes dans leurs travaux.

Lors de la réunion à haut niveau de 1995, ont également été approuvés des mesures et principes concernant les travaux du CAD en vue de faire de l'égalité entre les sexes un objectif stratégique du développement. Le CAD créera un précédent parmi les organismes internationaux en établissant un « Plan sur l'égalité entre les sexes » pour intégrer la problématique hommes/femmes dans tous les travaux pertinents, y compris ceux de ses organes subsidiaires, en particulier le Groupe d'experts sur la participation des femmes au développement, et des agents de la Direction de la coopération pour le développement, de l'OCDE.

En application du Plan sur l'égalité entre les sexes :

- Les mesures à prendre seront précisées de même que les échéances à respecter, les responsabilités, les ressources et le temps

qu'il sera possible de consacrer à la prise en compte des questions d'égalité entre les sexes lors de la formulation des politiques, des examens de l'aide, de l'élaboration des principes, des pratiques, des orientations et lignes directrices, et des notifications statistiques.

- Tous les groupes de travail du CAD devront réviser leurs mandats et leurs programmes de travail compte tenu de l'objectif que constitue l'égalité entre les sexes.

- Les réunions du CAD consacrées à des thèmes d'actualité ou à des questions sectorielles devront s'appuyer sur les analyses approfondies indispensables pour que toute l'attention voulue soit portée à l'égalité entre les sexes.

- Les Membres du CAD disposeront d'un cadre pour analyser après coup la conférence de Pékin et sa plate-forme d'action, notamment ses prolongements pour les dispositions institutionnelles et financières.

- Les Principes directeurs pour la participation des femmes au développement seront révisés compte tenu des résultats de l'Évaluation globale des politiques et programmes des Membres du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement, et de la conférence de Pékin.

3.1.2 Bilan des politiques et programmes des Membres du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement

Pendant plus d'une décennie, les travaux menés collectivement par les Membres du CAD ont largement favorisé l'adoption de mesures axées sur la participation des femmes au développement. En 1991, le CAD avait estimé que le moment était venu d'évaluer les politiques et programmes des Membres du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement. Le Groupe d'experts du CAD sur l'évaluation

de l'aide, de concert avec le Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement, a donc mis en route une évaluation des politiques et programmes des Membres du CAD dans le domaine de la participation des femmes au développement, évaluation qui a été réalisée par un petit groupe d'organismes à la pointe de l'action, sous la présidence du Royaume-Uni.

Remis officiellement au CAD en 1995, le rapport d'évaluation a été publié pour le compte du CAD par l'Agence canadienne de développement international, et largement diffusé.

L'évaluation a montré que la plupart des Membres ont accompli des progrès sensibles dans l'application des principes et des politiques tendant à favoriser la participation des femmes au développement. Toutefois, de l'expérience acquise à ce jour, il ressort aussi que le défi est beaucoup plus complexe qu'on ne le pensait à l'origine. Pour que la coopération pour le développement donne des résultats positifs en faveur des femmes, les organismes donateurs devront s'attacher à :

- Établir des stratégies à plus long terme et veiller à ce que les questions liées à la participation des femmes au développement et à l'égalité entre les sexes reçoivent l'attention voulue dans les organismes d'aide, au plus haut niveau.

- Multiplier les efforts en vue de réduire l'écart entre les intentions exprimées dans les politiques et leur concrétisation dans les programmes. Le degré d'intérêt réel manifesté par les organismes d'aide devrait être apprécié en fonction des changements apportés dans les choix en matière de programmation, ainsi que dans la conception, l'orientation et l'évaluation des projets par le personnel de l'organisme, et non en fonction de politiques et d'objectifs affichés.

Faciliter les préparatifs de la conférence de Pékin : une initiative concertée des donateurs

L'Initiative visant à faciliter les préparatifs de la conférence, mise en place par les organismes d'aide des Membres du Comité d'aide au développement en 1993, a apporté un soutien de nature technique, institutionnelle et financière aux préparatifs de la quatrième conférence mondiale sur les femmes à Pékin. Elle a coordonné les efforts et le financement, assuré une répartition efficace, en temps voulu, de ressources limitées, et aidé les pays en développement et leurs ONG à se préparer à la conférence.

L'Initiative était conduite par un certain nombre de chefs de file régionaux conjuguant leur action au plan national et régional avec les gouvernements, les donateurs, les ONG et les collectivités du pays ou de la région. En collaboration étroite avec les institutions locales, les chefs de file régionaux ont stimulé l'échange et la diffusion d'informations, les ateliers, les activités de formation et les groupes de discussion, faisant office de catalyseur pour identifier les problèmes prioritaires des femmes au niveau régional, national et local. Beaucoup de ces priorités étaient incluses dans la Plate-forme d'action officielle de la région. Parallèlement à l'aide donnée aux régions en développement, un soutien a été apporté au système des Nations Unies et au Forum des ONG.

Voici quelques exemples du mode d'action de l'Initiative :

- En **Afrique**, des ateliers régionaux et infra-régionaux ont permis aux femmes d'échanger des idées et de se mettre d'accord sur des questions qui les concernent toutes ; de mettre en commun l'expérience acquise concernant la préparation de la conférence de Pékin, de contribuer à la plate-forme d'action ; et de rechercher des stratégies efficaces – action des groupes de pression et propagande notamment – pour les contributions à la Plate-forme d'action régionale pour l'Afrique. L'Initiative a financé aussi une campagne d'une année pour la paix au Rwanda, la création d'un poste « d'observateur de la condition féminine » dans chacun des pays francophones, et la mise en place de réseaux pour faciliter la coordination entre pays africains anglophones et francophones en vue de l'adoption d'une ligne de conduite régionale cohérente.

- Dans les **pays arabes**, le soutien coordonné pour la mobilisation de ressources et la formation à l'intention des ONG s'est concentré sur l'action des groupes de pression et la formation des représentants des ONG et des pouvoirs publics aux moyens d'expression audiovisuels ainsi que sur la collecte et la diffusion des données.

- Dans la région **Asie-Pacifique**, les nations insulaires ont pu se réunir et s'entendre sur un ensemble d'éléments à apporter à la Plate-forme d'action régionale. L'Initiative a soutenu aussi l'organisation d'ateliers et de conférences nationales et infrarégionales, en vue notamment de recenser les problèmes prioritaires dans la région et de renforcer les techniques d'action des groupes de pression.

- En **Amérique centrale** et en **Amérique latine**, les efforts ont porté sur la formation aux techniques d'action des groupes de pression, la résolution des conflits, la communication et la diffusion de l'information, ainsi que sur les services de traduction. Des femmes de six pays d'Amérique centrale ont produit une vidéo illustrant leurs luttes et leurs aspirations dans le cadre d'un projet placé sous les auspices de douze organismes et ONG s'occupant de développement dans la région.

- En **Asie du Sud** une coordination active des donateurs a été réalisée grâce à certains mécanismes : Inter-Agency Facilitating Committee en Inde, Donor Working Group au Bangladesh et Multi-Donor

(voir page suivante)

(suite)

Support Unit au Pakistan, par exemple. Ces mécanismes ont permis d'éviter un double emploi de l'aide apportée aux préparatifs par les Membres ; ils ont favorisé le dialogue entre les ONG et les pouvoirs publics ; ils ont aidé les organisations féminines de base à répertorier les problèmes et à organiser les travaux préparatoires ; ils ont encouragé l'organisation d'ateliers, de séminaires et de réunions au niveau national et local ; ils ont été l'instrument d'une meilleure prise en compte des questions de participation des femmes au développement dans les ministères techniques et ont offert un cadre précieux et pratique aux actions de sensibilisation, de diffusion de l'information ainsi qu'à l'échange d'idées sur les mesures à prendre.

● En **Asie du Sud-Est**, les donateurs ont coordonné les activités de vulgarisation et les besoins de financement au sein de la région et des sous-régions pour les comités nationaux de coordination et les réseaux féminins. Une circulaire bimensuelle d'information sur les travaux préparatoires des ONG pour la région a été distribuée à plus de 1 000 correspondants, ONG, pouvoirs publics et donateurs notamment. L'Initiative a aidé aussi à organiser des ateliers nationaux de formation pour assister les gouvernements et les ONG dans la préparation des plans d'action nationaux. Des ateliers de formation aux techniques d'action des groupes de pression et aux moyens d'expression audiovisuels ont été organisés au Cambodge, au Laos, en Mongolie et au Vietnam.

Soutien donné au système des Nations Unies :

Un certain nombre de pays Membres du CAD ont financé des postes de personnel de soutien afin d'aider la Division des Nations Unies chargée de la promotion de la femme et le Secrétariat des Nations Unies à préparer la conférence. D'autres ont apporté une aide aux Commissions régionales des Nations Unies, aux ateliers régionaux, ou au renforcement des liens de l'ONU avec les ONG par une assistance au Service de liaison non gouvernemental des Nations Unies à Genève.

Soutien donné aux ONG :

Plusieurs Membres ont financé la participation d'ONG aux conférences régionales préparatoires et à la conférence de Pékin proprement dite. De même, le Coordonnateur du Forum des ONG et son bureau, ainsi que certaines activités logistiques connexes comme les services de traduction et le quotidien publié pendant la conférence de Pékin ont reçu une aide. D'autre part, des Membres ont fourni une aide au Secrétariat des ONG en Afrique australe ainsi qu'à certaines ONG comme FEMNET en Afrique, Women's Environment and Development Organization (WEDO), le réseau Women in Development Europe (WIDE) et Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN).

Les principales constatations et recommandations contenues dans l'Évaluation sont notamment celles-ci :

● Les organismes d'aide de tous les Membres du CAD ont maintenant élaboré une politique en matière de participation des femmes au développement et des agents motivés se consacrent à cette action.

● Les questions de participation des femmes au développement sont parfois prises en compte dans le cycle de vie des projets des organismes donateurs et dans l'évaluation des programmes, mais cela n'est pas systématique.

● Les projets de développement impliquent de plus en plus la participation des

La conférence de Pékin

C'est à Mexico, en 1975 que se tient la première conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, qui débouche sur la Déclaration faisant des années 1976 à 1985 la décennie de la femme. L'égalité des femmes et leur contribution au développement et à la paix, qui sont les trois thèmes de cette conférence, deviennent alors les mots d'ordre de la décennie.

Une seconde conférence, à l'occasion de laquelle est établi un programme d'action mettant l'accent sur l'emploi, l'éducation et la santé, a ensuite lieu à Copenhague, en 1980.

Puis est organisée à Nairobi, en 1985, une troisième conférence, dont sont issues des « Stratégies prospectives d'action pour la promotion de la femme » s'articulant autour de tous ces thèmes et d'autres encore. Ces stratégies sont censées constituer un cadre pour l'amélioration de la condition féminine, en particulier en ce qui concerne le respect des droits des femmes en tant qu'êtres humains.

En 1990, la Commission de la condition de la femme des Nations Unies procède à une évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des stratégies arrêtées à Nairobi. De cette évaluation, il ressort qu'une sensibilisation aux problèmes des femmes s'est opérée à l'échelle mondiale mais que manque encore la volonté d'aller ensemble de l'avant.

La « quatrième conférence mondiale sur les femmes : lutte pour l'égalité, le développement et la paix » se tient à Pékin, du 4 au 15 septembre 1995 ; elle est précédée d'un Forum des ONG, à Huairou, du 30 août au 8 septembre. Les réunions de Pékin visent à faire fond sur les acquis des conférences de Rio (environnement), de Jomtien (éducation), du Caire (population et développement), de Vienne (droits de l'homme) et de Copenhague (pauvreté, emploi et développement social) et, au-delà de ces acquis, à régler de nouveaux problèmes.

Les 189 pays et territoires participants se mettent d'accord sur 12 domaines d'action prioritaires liés à l'égalité entre hommes et femmes, à la nécessité de promouvoir l'égalité des chances entre les sexes, et au rôle central qui revient aux femmes dans la résolution des problèmes de pauvreté, de chômage, de société et de développement durable. Le Programme d'action et la Déclaration de Pékin définissent ces domaines prioritaires et les actions correspondantes, tels qu'ils sont ressortis des réunions régionales tenues en 1994, des conférences préparatoires qui ont eu lieu de 1993 à 1995 et de la conférence de Pékin elle-même. La liste en est la suivante :

- le fardeau persistant et de plus en plus lourd que la pauvreté fait peser sur les femmes ;
- l'accès insuffisant et inégal à l'enseignement et à la formation ;
- l'accès insuffisant et inégal aux soins de santé et aux services connexes ;
- les violences à l'encontre des femmes ;
- les effets des conflits armés sur les femmes, notamment celles qui vivent sous occupation étrangère ;
- l'inégalité qui prévaut dans les structures et les politiques économiques, dans toutes les formes d'activités productives et dans l'accès aux ressources ;
- l'inégalité entre les hommes et les femmes dans le partage du pouvoir et la prise de décision à tous les niveaux ;
- l'insuffisance, à tous les niveaux, des mécanismes de promotion de la femme ;
- le manque de respect, de promotion et de protection des droits des femmes en tant qu'êtres humains ;

(voir page suivante)

(suite)

- les stéréotypes appliqués aux femmes et l'inégalité qui les frappe dans l'accès et la participation aux systèmes de communication, en particulier la presse ;
- l'inégalité entre les sexes dans la gestion des ressources naturelles et la sauvegarde de l'environnement ;
- la discrimination persistante qui s'exerce à l'encontre des filles et les violations de leurs droits.

La Déclaration de Pékin et les suites de la conférence

La conférence a offert l'occasion de débattre de sujets aussi contestés que l'égalité entre les sexes, la mesure et la prise en compte du travail non rémunéré effectué par les femmes, l'accès des femmes au crédit, les droits des femmes en matière de succession, l'ajustement structurel, la nécessité de trouver des ressources nouvelles et additionnelles et la réaffectation des ressources existantes, les droits sexuels et génésiques, le caractère universel des droits de l'homme, ou le respect de la diversité culturelle et religieuse. Le consensus qui s'est dégagé en dépit de quelques réserves ouvre la voie à la mise en œuvre d'un ensemble d'idées et d'actions pragmatiques et réalistes susceptibles d'améliorer la qualité de vie des femmes du monde entier.

La Déclaration de Pékin, qui a été approuvée par les 189 États et territoires participants, est le symbole d'une volonté collective et individuelle de mettre en œuvre les actions convenues. Les réserves exprimées par plusieurs délégations, motivées pour la plupart par des considérations religieuses et culturelles, concernant telle ou telle section du Programme d'action ne doivent pas remettre en cause l'importance des progrès accomplis à Pékin.

La conférence de Pékin a en effet confirmé que des avancées régulières s'opèrent dans la mise en place de réseaux viables et qu'est désormais fermement reconnue l'importance du partage du pouvoir, dans le domaine économique mais aussi dans d'autres, notamment celui de la prise de décision, du renforcement des capacités et du développement institutionnel. Les cas de réussite ont donné des idées pour aller de l'avant en fournissant la preuve concrète qu'il existe des solutions. Les hauts responsables se sont retrouvés à plusieurs reprises au cours de la conférence pour mettre au point des dispositions pratiques afin que la Déclaration de Pékin soit effectivement et efficacement suivie d'effets.

Au Forum des ONG, à Huairou, le CAD et l'ACDI ont organisé, le 2 septembre 1995, un débat en petits groupes sur le thème « La participation et les nouveaux défis que le Programme d'action imposera aux appareils nationaux ». Lors d'une première réunion d'évaluation de l'Initiative du Groupe d'experts du CAD sur la participation des femmes au développement visant à faciliter les préparatifs de la conférence, il a été envisagé de prolonger cet exercice afin de faciliter la mise en œuvre des priorités définies à Pékin.

Les donateurs bilatéraux examineront les retombées de la conférence de Pékin pour leurs politiques et programmes à l'occasion d'un séminaire que le CAD organisera en janvier 1996. Les donateurs du CAD, les organismes multilatéraux et les ONG continueront de jouer un rôle essentiel en encourageant leurs partenaires en développement à répondre aux besoins exprimés, à revoir la répartition des crédits budgétaires existants et à mobiliser de nouvelles ressources, financières et humaines.

femmes à tous les niveaux. Cependant, les femmes ont encore plus souvent un rôle de bénéficiaires passifs plutôt que de décideurs et d'architectes des projets.

- Si les organismes donneurs souhaitent apporter l'impulsion nécessaire dans ce domaine, il leur faudra disposer d'un personnel adapté et de ressources financières et administratives appropriées.

Dans les nouveaux domaines prioritaires du développement, les responsables ont rencontré des difficultés pour traduire dans les faits les engagements en matière de participation des femmes au développement, surtout lorsqu'il s'agit de politiques et d'interventions visant des groupes cibles nombreux et divers, par exemple la bonne gestion des affaires publiques et le développement démocratique, ou l'environnement.

3.2 Le travail des enfants, un problème grave du développement

Avec la conclusion des accords d'Uruguay, les pressions s'étaient accentuées pour que la question des échanges et des normes du travail passe au premier plan des préoccupations internationales. Le débat avait porté essentiellement sur le point de savoir si le système commercial multilatéral devrait comporter une clause sociale en vertu de laquelle les pays qui n'observeraient pas un ensemble convenu de normes du travail s'exposeraient à des sanctions commerciales.

Dans le cadre de ce débat, l'OCDE a entrepris une étude en vue d'éclairer les aspects analytiques de cette question et de dégager divers mécanismes qui permettraient de promouvoir des normes fondamentales du travail dans le monde entier. Sur la délicate question de définir un ensemble de droits fondamentaux du travail, il a été décidé à l'unanimité que seraient

inclus dans l'étude la liberté syndicale, le droit de négociation collective, l'interdiction du travail forcé, la suppression de l'exploitation du travail des enfants et l'absence de discrimination dans l'emploi. La contribution de la coopération pour le développement à l'étude plus générale de l'OCDE se concentre sur la question particulière du travail des enfants.

Il existe un ensemble de mécanismes internationaux de nature à promouvoir les normes du travail, notamment les procédures de l'OIT et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui prévoient des mécanismes d'examen et d'observation et des clauses de divers ordres relatives à l'application des normes. Dans la coopération pour le développement, l'optique est différente. La coopération peut promouvoir l'application des normes fondamentales du travail en contribuant à édifier les capacités élémentaires indispensables au progrès économique et social et en soutenant des politiques spécifiques et des institutions dont l'action concourt directement ou indirectement à améliorer les normes du travail.

Le CAD, dans sa déclaration d'orientation de 1995 sur un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial, énumère quelques éléments fondamentaux de sa méthode stratégique, des plus propres à réduire le travail des enfants : orienter généralement l'action pour faire reculer la pauvreté ; investir résolument dans l'éducation ; renforcer la participation des femmes au développement économique ; susciter de nouvelles sources de revenu en développant le secteur privé ; et faire une plus grande place à la société civile et aux autorités locales. De plus, l'accent mis actuellement dans les programmes des Membres de l'OCDE sur la bonne gestion des affaires publiques, le développement participatif et la protection des droits de l'homme offre un créneau à

l'approfondissement de la coopération dans le domaine des droits des travailleurs.

Le travail des enfants, expression qui recouvre des situations très diverses, définit un ensemble extrêmement complexe de phénomènes. Dans beaucoup de pays, y compris de l'OCDE, le travail à temps partiel est une réalité pour beaucoup d'enfants et ne constitue ni une exploitation ni une atteinte à leur développement. Il peut aider les jeunes à acquérir des compétences et leur donner de l'assurance. Dans la lutte contre le travail des enfants, il est donc indispensable d'en examiner attentivement les diverses formes, de faire la distinction entre travail et exploitation, enfin, d'analyser la situation sous l'angle du développement et de la culture. Des solutions simplistes, imposer par exemple un âge minimum d'admission à l'emploi ou la scolarisation obligatoire, qui ne tiennent pas compte des facteurs économiques, sociaux et culturels sur lesquels se fonde le travail des enfants, risquent d'aggraver la situation des enfants. Si aucune formule de rechange n'est offerte aux enfants et aux familles, beaucoup d'enfants n'ayant plus la possibilité de travailler seront laissés à eux-mêmes dans les rues ou trouveront des occupations plus dangereuses.

En termes de développement, un fléchissement de l'offre de main-d'œuvre enfantine marque un tournant profond dans la place faite aux enfants dans l'économie du ménage. Dès que la situation familiale, le contexte local et le milieu culturel font que la contribution immédiate des enfants aux ressources de la famille prend moins d'importance que l'apport de leurs gains futurs, fonction de leur niveau d'instruction, l'offre de main-d'œuvre enfantine décroît. L'une des variables particulièrement déterminantes est ici la taille de la famille : celle-ci diminue à mesure que l'investissement dans l'éducation des enfants l'emporte sur l'apport de gains immédiats dans les calculs économiques et sociaux que font les parents.

Sur les 100 à 200 millions d'enfants de moins de 15 ans qui, selon les estimations, travaillent dans le monde, quelque 95 pour cent vivent dans les pays en développement et la moitié environ en Asie. En Afrique, à peu près 30 pour cent des enfants travaillent alors qu'en Amérique latine la proportion est estimée à 15-20 pour cent.

La plupart des enfants travaillent dans le secteur informel et ne sont enregistrés nulle part. Ils échappent aux statistiques et aux règlements. Ils travaillent principalement dans l'agriculture familiale, apportant une aide non rémunérée en échange du vivre et du couvert ainsi que de la protection. Les enfants travaillent aussi dans les services, employés comme domestiques ou vendeurs ambulants, et dans de petits ateliers fabriquant des tapis, des vêtements, des chaussures ou des meubles. Ils travaillent aussi aux pièces en sous-traitance pour des entreprises du secteur structuré de l'économie. Un faible pourcentage seulement d'enfants ouvriers, moins de 5 pour cent, ce qui représente quand même des millions d'enfants, travaillent pour l'exportation, dans les industries manufacturières et extractives.

Selon les critères retenus par l'UNICEF, l'exploitation des enfants consiste à faire travailler des enfants trop jeunes, en appliquant des horaires trop longs, pour un salaire insuffisant, dans des conditions dangereuses ou en vertu d'arrangements de type esclavagiste. L'UNICEF ajoute qu'il y a aussi exploitation lorsque le travail des enfants leur impose des responsabilités trop lourdes, les empêche d'accéder à l'éducation, nuit à leur épanouissement social et psychologique ou porte atteinte à leurs sentiments de dignité et d'estime de soi.

A partir de ces critères quelques-uns des cas les plus criants et les plus scandaleux d'exploitation sautent aux yeux, ceux dans lesquels des enfants sont livrés au travail forcé,

à la prostitution, sont embrigadés dans des groupes militaires, dans le trafic des stupéfiants ou des emplois à haut risque. Cependant, des cas dans lesquels le travail des enfants relève de l'exploitation se rencontrent aussi dans nombre d'activités traditionnelles énumérées plus haut. Dans ces emplois, les enfants, en butte à des charges de travail excessives et à la malnutrition, s'exposent souvent à des risques graves pour leur santé et à des accidents du travail aux conséquences dramatiques pour leur développement physique et intellectuel.

Lorsque l'on examine les causes à la base du travail des enfants, de l'avis général, on constate que le phénomène est étroitement lié à la pauvreté, à un bas niveau de développement, à l'absence de possibilités d'éducation et à certaines traditions culturelles. Il est donc à prévoir que le travail des enfants diminuera progressivement à mesure que s'élèvera le niveau de développement. Toutefois, une volonté politique et des mesures et des programmes spéciaux sont indispensables pour éradiquer certaines formes d'exploitation et pour réduire massivement le travail des enfants.

L'amélioration des conditions de vie et de développement des enfants sont des objectifs à long terme inscrits dans des conventions internationales. Parmi ces instruments juridiques, le plus complet est la convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant (1989), dont la portée s'étend bien au-delà des questions relatives au travail des enfants, et qui a maintenant été ratifiée par presque tous pays en développement. Plus précisément, la convention n° 138 de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi et la Recommandation n° 146 (Article 1) qui lui fait pendant, ont fixé comme objectif l'abolition de l'exploitation de la main-d'œuvre enfantine.

Dans la mesure où ces conventions traduisent la volonté d'abolir le travail des

enfants, elles ne peuvent être mises en œuvre qu'à la condition de s'appuyer sur des stratégies de développement appropriées. Seules des politiques visant à réduire la pauvreté grâce à un développement économique et social à large assise et donnant une grande place à la mise en valeur des ressources humaines peuvent offrir des solutions de rechange, viables au plan économique, à l'immense majorité des familles pauvres qui dépendent, pour survivre, de l'important apport que représente le travail des enfants. En particulier, il faut faire une plus grande place aux programmes en faveur de l'éducation, du développement de la microentreprise et de la participation des femmes.

L'investissement dans l'enseignement primaire, qui contribue à libérer l'enfant du travail et, surtout, a des retombées majeures au plan économique, social et politique, doit être fortement accru pour que soit atteint l'objectif affiché de l'éducation pour tous. Compte tenu de l'économie de la pauvreté et du coût d'opportunité élevé de l'éducation du point de vue de la famille, surtout lorsqu'il s'agit des filles, des mesures particulières ont été conçues pour lever les obstacles à la scolarisation des enfants, par exemple en rapprochant les écoles des habitations, en améliorant la pertinence des programmes d'études et en abaissant les coûts directs. Les donateurs peuvent soutenir ces programmes par une aide financière et technique, dans le double cadre de l'aide bilatérale et de la participation au système d'aide multilatérale.

Les possibilités offertes aux familles pauvres par le développement de la microentreprise, source d'emplois nouveaux pour les adultes, allègent aussi considérablement les pressions qui s'exercent sur les enfants pour que ceux-ci complètent, par leur travail, les revenus de la famille. De plus, des projets destinés à assurer des services essentiels comme l'accès à de l'eau propre, au bois de feu, aux techniques de

l'agriculture familiale peuvent contribuer pour beaucoup à libérer les enfants des travaux domestiques. Le succès tient avant tout au choix de méthodes qui s'attachent à permettre une participation pleine et entière des femmes à ces activités de développement, et à lever les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder à des ressources et à des services comme la terre, le crédit, l'éducation et la technique.

En complément de ces programmes, les donateurs financent un large éventail de petits projets concernant spécialement les enfants et le travail des enfants ; pour avoir plus d'effet, ces projets doivent être multipliés et reproduits. Ils sont généralement cofinancés par des organisations internationales, OIT et UNICEF en particulier⁷ et par diverses ONG actives dans ce domaine.

Ces projets s'appuient sur des initiatives locales et sont réalisés en partenariat avec les gouvernements, les ONG et la société civile ; tout un ensemble d'acteurs y participent : travailleurs sociaux, enseignants, police, magistrats, clergé, employeurs, syndicats et médias.

En Inde, aux Philippines, au Brésil et au Bangladesh, des efforts de plus grande envergure ont été consentis pour s'attaquer aux racines culturelles du travail des enfants ; cette action passe notamment par des campagnes de longue durée destinées à balayer le climat d'indifférence et à susciter la compréhension et la participation de la société tout entière.

Les lois sur l'âge minimum d'admission à l'emploi, la scolarisation obligatoire et l'application de la législation du travail ont place dans l'histoire des pays en développement comme elles ont eu place dans l'histoire économique et sociale des pays développés, mais c'est l'effort de longue haleine au niveau plus fondamental de l'évolution écono-

mique et sociale de la base qui, dans le monde entier, reléguera le travail des enfants dans les brumes du passé.

◆ 4. Développement des capacités : de la théorie à la pratique

4.1 Conséquences pour les stratégies et les méthodes de gestion de l'aide

Il ne saurait y avoir de développement des capacités sans appropriation par les populations locales de politiques, d'institutions et de processus efficaces. La citation ci-après, tirée d'une étude menée par un organisme d'aide d'un Membre du CAD, illustre la « prise de conscience » de cet état de choses par la communauté des donateurs en général :

« Les donateurs se sont maintenant rendus à l'évidence : la coopération pour le développement ne portera ses fruits que dans la mesure où ils la mettront entre les mains des citoyens et des institutions, tant publiques que privées, du pays bénéficiaire. Les donateurs ont compris que seule la participation active des citoyens leur permettra de prendre leur avenir en main. Ce n'est que dans ces conditions que la coopération pour le développement interviendra à bon escient. »⁸

Il est difficile, toutefois, même si la situation est clairement comprise, de faire coïncider les idées et les actes. En fait, les organismes d'aide et les gouvernements bénéficiaires ont beaucoup de mal à abandonner les méthodes de gestion de l'aide allant du sommet vers la base, legs des précédentes théories du développement, pour le mode participatif, que requiert la place privilégiée attribuée au renforcement des capacités.

Le développement des capacités est un processus interactif et itératif, qui nécessite que soit intégrée à la conception des programmes et à leur exécution la souplesse voulue pour tenir compte de l'évolution de la situation. Il faut donc se placer dans une perspective à long terme pour ménager le temps nécessaire aux cycles d'expérimentation, d'apprentissage, d'adaptation, de suivi et d'évaluation. Cette conception est difficilement compatible avec les exigences de prévisibilité et de transparence qu'imposent aux donateurs les contrôles exercés par les parlements de ces pays et les mécanismes par lesquels ils rendent compte aux citoyens de leurs actes.

Le développement des capacités place le partenariat entre donateurs et bénéficiaires sous un éclairage nouveau. Le rôle du donneur dans les décisions et la gestion, qui a toujours été prédominant, cède le pas à la prise en main du processus de développement par les bénéficiaires :

- Les acteurs locaux sont responsables de la conception et de la formulation des programmes nationaux de développement et participent activement à leur mise en œuvre, à leur propre rythme.

- Les compétences qui sont disponibles localement font l'objet d'une évaluation systématique et sont utilisées de façon optimale. Le rôle de l'expert étranger est étroitement adapté aux besoins spécifiques du bénéficiaire et son intervention est considérée comme temporaire et non permanente.

- Les cadres de gestion de haut niveau des organismes de coopération pour le développement doivent apporter sans réserve leur concours à l'intégration du renforcement des capacités dans leurs stratégies et leurs pratiques. Tant les donateurs que les bénéficiaires doivent changer et faire preuve de détermination. Dans le cadre des Réseaux informels

des donateurs du CAD sur la coopération technique, on s'efforce actuellement d'identifier les pratiques optimales à suivre et les défis à relever pour que le développement des capacités devienne réalité. On peut résumer comme suit les premières constatations qui se dégagent de ces travaux :

Pratiques optimales

Il n'existe aucune méthode type de développement des capacités. Plusieurs pays donateurs ont mis au point des modèles, des lignes directrices et des instruments différents, qui font tous largement appel aux concours et apports au niveau local. Ces méthodes doivent encore être mises à l'épreuve de façon plus poussée sur le terrain :

- Pour dessiner les contours de l'environnement institutionnel, certains donateurs conduisent des évaluations ou des études sur les institutions. Ces travaux peuvent comporter aussi une description précise des tâches tendant à rendre compte des interactions qui se produisent au sein des institutions et entre institutions. Ces méthodes ne permettent pas nécessairement d'aborder des questions difficiles et importantes, comme la gestion des affaires publiques. Elles peuvent être complexes et coûteuses à mettre en œuvre.

- La création de groupes de travail, de groupes d'étude et de comités directeurs est une méthode largement utilisée pour encourager la participation des populations locales et renforcer la coordination sur le terrain. Des séminaires axés sur la planification des actions à engager mobilisent des soutiens dès le démarrage des opérations, ils dégagent de grandes orientations pour la mise en œuvre des activités et décèlent les problèmes qui risquent de se poser. Toutefois, ils ne mettent pas toujours en évidence les grands problèmes occultés et les obstacles d'ordre institutionnel.

● Parmi les méthodes plus nouvelles, l'analyse de la situation des « parties prenantes » peut contribuer à déterminer le degré d'engagement et de participation au niveau local, et à identifier les partenaires qu'il conviendrait de retenir, mais elle laisse de côté, elle aussi, les problèmes pratiques que pose la conciliation de points de vue et d'intérêts différents.

● Il existe également des dispositifs financiers adaptables, comme les accords prévoyant l'exécution en commun d'activités de coopération technique, qui permettent aux acteurs locaux de définir leurs propres priorités tout en faisant entrer dans la pratique la collaboration entre donateurs. Toutefois, certains organismes d'aide, en raison d'obligations juridiques, ne peuvent conclure de tels accords.

Quelques questions en suspens

1) Les processus de développement des capacités – apprentissage, adaptation, collaboration, concertation, participation, délégation – résultent d'interactions humaines complexes et de la dynamique des groupes. Ils peuvent susciter une résistance au changement, en particulier lorsque les dirigeants et les groupes défendant des intérêts acquis, tant des organismes donateurs que des organismes bénéficiaires se sentent menacés. Quel type d'incitations doit-on instituer pour encourager le personnel à intégrer le développement des capacités dans les stratégies et les pratiques utilisées ? De quelle manière peut-on mobiliser l'intérêt et l'engagement des gestionnaires face aux pressions considérables qui s'exercent pour atteindre les objectifs fixés en matière de versements ?

2) La « manie des contrôles » dont sont saisis les donateurs s'explique souvent par leur souci légitime de trouver une solution aux problèmes liés à la gestion des affaires publiques, à l'insuffisance de l'appareil adminis-

tratif et au manque de responsabilisation des bénéficiaires. Comment rendre possible la prise en charge du processus de développement et la participation dans des pays connaissant d'importants problèmes de gestion publique et de capacités ? Comment lever les contradictions entre l'appropriation des activités par les bénéficiaires et les exigences de transparence des donateurs ?

3) Les progrès du développement des capacités se mesurent essentiellement à l'aide de critères quantitatifs qui sont, dès lors, difficiles à définir avec précision. La conception d'objectifs et d'indicateurs des résultats dans le domaine du développement des capacités est donc une opération complexe. Les systèmes qui s'appuient sur les résultats tendent à privilégier la mesure et la réalisation de gains immédiats, facilement identifiables et susceptibles d'entrer dans des catégories précises, ce qui va souvent à l'encontre des objectifs de viabilité à long terme. Quelles techniques d'évaluation employer pour éviter cet écueil ?

4) Le développement des capacités est un processus fondé en partie sur l'apprentissage mutuel et le partage des connaissances. Les pratiques optimales laissent généralement une trace assez floue dans la mémoire des institutions, qui oublient nombre des leçons ayant déjà été apprises. Quels mécanismes faut-il mettre en place pour que le siège des organismes d'aide et leurs bureaux locaux puissent partager systématiquement leurs connaissances et leurs expériences, et pour améliorer la circulation des informations ? comment le dialogue entre donateurs et bénéficiaires peut-il être encouragé de façon que *les uns et les autres* s'enrichissent mutuellement en partageant leurs connaissances ?

Faire fonctionner le dispositif

Pour le Centre européen de gestion des politiques de développement, les organis-

mes d'aide doivent s'acquitter de trois tâches principales afin d'encourager le développement des capacités⁹:

- « Faciliter » la participation au niveau local à la conception et à la formulation des programmes en finançant des séminaires, en consultant les parties prenantes et en créant des groupes d'étude incluant des bénéficiaires.

- Contraindre les institutions locales à assumer une responsabilité directe, par exemple, en assujettissant le versement des ressources financières à l'avancement de la mise au point du programme, ce qui renforce la responsabilisation à l'échelon local.

- Intégrer les enseignements de leur propre expérience dans les programmes de développement, en particulier les pratiques optimales relevées dans différentes régions et différents pays.

Le secteur de la santé au Mozambique fournit un bon exemple de ce que peuvent obtenir bénéficiaires et donateurs en s'unissant pour « mettre en pratique » le développement des capacités (voir encadré).

4.2 Développement des capacités : de la théorie à la pratique dans le domaine de la gestion de l'environnement

4.2.1 Plans nationaux pour l'environnement : permettent-ils vraiment de développer les capacités ou sont-ils une source de confusion ?

Un exemple parlant permet d'illustrer les dilemmes et les problèmes que fait naître le processus de coopération pour le développement lui-même : analyser l'enthousiasme manifesté à l'égard des plans nationaux pour l'environnement dans l'optique du renforcement des capacités. C'est de la CNUED te-

nue à Rio en 1992 qu'est née l'idée d'intégrer la planification du développement, à tous ses niveaux et dans toutes ses dimensions, en une seule stratégie globale ; il s'agissait, au départ, d'une démarche unificatrice, d'un mécanisme favorisant la synthèse des stratégies sectorielles et des stratégies thématiques, et garantissant que toutes auraient le même poids. Par ailleurs, le programme Action 21 a encouragé l'élaboration de cadres de planification là où précédemment il n'en existait aucun.

Les plans ou stratégies nationaux peuvent se ranger en deux grandes catégories : ceux qui sont axés sur un secteur ou un thème particulier, et ceux qui se situent dans une perspective plus globale, multisectorielle. Parmi ces derniers, on trouve des instruments comme les plans nationaux de développement économique et social, les stratégies nationales de conservation, les plans verts, les plans d'action nationaux pour l'environnement, demandés par la Banque mondiale et, tout naturellement, les plans nationaux pour un développement durable.

Les plans sectoriels et thématiques englobent, par exemple, les plans concernant les forêts, l'agriculture et le tourisme, les plans d'action nationaux en faveur de la sylviculture, relevant de la FAO, les stratégies nationales demandées dans les trois conventions mondiales de Rio – sur la diversité biologique, le changement climatique et la désertification – et les évaluations nationales de la pauvreté menées par la Banque mondiale. Il faut y ajouter de nombreuses obligations de notification qui exigent l'analyse et la collecte d'informations indispensables à l'élaboration de plans, comme les rapports nationaux destinés à la CDD, les profils d'environnement par pays, les rapports sur les études d'impact sur l'environnement et les obligations de notification prévues dans les trois conventions mondiales susmentionnées.

Le secteur de la santé au Mozambique : exemple d'appropriation des activités et de coordination de l'action des donateurs à l'échelon local

Jusqu'en 1992, le secteur de la santé au Mozambique présentait tous les symptômes d'un ensemble extrêmement fragmenté, mal géré et où la coordination laissait à désirer. Le ministère de la Santé n'exerçait aucun contrôle sur la multitude de projets gérés par les 24 organismes bilatéraux et multilatéraux et 60 ONG qui avaient des activités dans le pays. En 1990, le ministère a chargé la Direction de la coopération au développement et à l'aide humanitaire (Suisse) de coordonner l'aide étrangère destinée au secteur de la santé. Il a par ailleurs repris le contrôle de la conception des programmes, et a élaboré d'importants documents d'orientation et plans d'ensemble (par exemple pour les activités d'assistance technique) dans le cadre d'une stratégie sectorielle intégrée. Parallèlement, le ministère a délégué la gestion aux échelons inférieurs, provinces et districts.

Le processus de développement des capacités a été amorcé dans la province du Zambèze en 1991, puis a progressivement été étendu aux autres provinces. La participation de la population locale est désormais bien intégrée au programme : les responsables des provinces et des districts, ainsi que les ONG, élaborent des plans d'activité qui prennent en considération toutes les sources de financement. Une équipe locale évalue les infrastructures en place et calcule le supplément de ressources financières nécessaires aux activités prévues par rapport aux activités existantes. C'est le Programme des Nations Unies pour le développement qui gère les ressources financières des donateurs affectées aux activités de coopération technique afin d'encourager le déliement de ces dernières et l'utilisation d'un barème de traitements commun pour les experts expatriés. Ce dispositif a en outre l'avantage de simplifier les procédures administratives régissant les contrats et d'accroître la transparence. Les donateurs qui, pour des raisons juridiques, ne peuvent mettre leurs ressources financières en commun ont accepté d'utiliser le même barème de traitements et d'adhérer au Plan directeur du ministère pour l'assistance technique. Le ministère de la Santé, les organismes donateurs et, à l'occasion, le ministère des Finances mènent ensemble des missions d'audit et de supervision.

Les parties prenantes décident ensemble des activités de formation à entreprendre dans le cadre du Plan décennal du ministère pour la valorisation des ressources humaines. Ces activités se déroulent dans les installations de formation existantes. Le ministère envisage de faire appel à des institutions locales privées pour leur confier des activités de formation en cours d'emploi. Parallèlement, les moyens dont disposent certaines directions dans le domaine administratif et financier sont en voie d'être renforcés.

La décentralisation des dispositifs de planification et de supervision, un soutien budgétaire flexible et la coordination des activités des donateurs sur le terrain ont permis à la population locale de mieux prendre en main le programme en faveur de la santé au Mozambique. La planification intégrée et la collaboration entre la Direction de la coopération au développement et le ministère des Finances au niveau provincial ont, par ailleurs, accéléré le rythme des versements. Dans une prochaine étape, il est envisagé d'encourager la participation de la population locale au programme concernant le secteur de la santé.

Dans la réalité, les pays en développement doivent donc respecter, en matière de planification, un ensemble impressionnant d'obligations qu'ils doivent traiter séparément et dont, en même temps, ils doivent faire la

synthèse pour élaborer une stratégie nationale globale. Dans un seul domaine, par exemple, la lutte contre la désertification, une étude menée récemment par la Banque mondiale a recensé, en Afrique, pas moins de

16 dispositifs distincts pour l'élaboration de plans et cette liste n'était pas considérée comme exhaustive. Pour des pays en développement qui possèdent des capacités limitées en matière de planification et un appareil administratif restreint, cette prolifération d'obligations pose de gros problèmes – en particulier lorsque s'y ajoutent des difficultés comme une pauvreté extrême, des troubles civils, la quasi-ignorance de l'opinion publique et l'absence de mécanismes participatifs.

Les donateurs d'aide ne sont pas étrangers, loin de là, à cette situation. Dans leur souci de parvenir à un développement durable, ils voudraient retrouver les mêmes préoccupations chez les pays bénéficiaires et exercent sur ces derniers des pressions pour qu'ils élaborent des plans indispensables en faisant de ceux-ci une condition de l'aide. Ces pressions sont l'exemple même de la conditionnalité qualifiée d'obsoleète à une époque où un véritable partenariat s'établit, comme le dit le Président dans la vue d'ensemble qui ouvre le présent Rapport. Du fait de ces pressions, les pays en développement deviennent très dépendants de l'assistance extérieure, tant financière que technique. Il peut alors arriver que les experts extérieurs, souvent fournis par les donateurs, ne soient pas utilisés au mieux de leurs compétences, ce qui peut les conduire à ne pas tenir compte des conditions locales et, finalement, empêcher les populations réellement visées de s'approprier les plans qui leur sont destinés. Les plans élaborés de cette façon risquent alors de relever uniquement de l'initiative des donateurs, d'être établis à la hâte sans les consultations nécessaires et, par conséquent, de ne jamais être exécutés.

Les multiples obligations décrites ci-dessus en matière de planification peuvent aussi entraîner un doublement des efforts et être source de confusion si plusieurs donateurs différents, agissant en

ordre dispersé, demandent les mêmes informations ou des informations semblables, ce qui détourne d'autres activités les ressources déjà limitées. Cette situation peut alors peser lourdement sur des systèmes déjà fragiles.

Dans le cadre des activités entreprises à la suite de la conférence de Rio, le Groupe de travail du CAD sur l'aide au développement et l'environnement a examiné ce problème dans un double but :

- premièrement, rassembler les expériences faites par les pays développés et les pays en développement, et identifier les enseignements à en tirer et les défis à relever ;

- deuxièmement, déterminer les influences positives et négatives s'exerçant sur les capacités locales en raison des approches et des obligations auxquels les donateurs assujettissent l'octroi d'une aide dans des domaines liés à l'environnement.

La comparaison des approches et des expériences réelles a été un exercice salutaire dont on a pu dégager les caractéristiques ci-après, essentielles à la pérennité de la notion de planification durable :

- Les stratégies nationales de développement durable seront différentes pour chaque pays. Dès lors que les structures sociales, politiques et culturelles et les aspirations de chaque pays sont différentes, et que la situation de l'environnement et les conditions économiques ne sont pas les mêmes partout, il ne peut exister aucun modèle ou schéma directeur universel ;

- L'élaboration de plans en vue d'un développement durable doit reposer sur un processus itératif et non avoir pour objet la mise au point d'un produit fini : les plans doivent être conçus de façon à pouvoir évoluer constamment pour s'adapter à

toute modification de la situation et des besoins ;

- Pour que des plans soient efficaces, il faut que toute la population locale, notamment les principales parties prenantes, à tous les niveaux, participent à leur élaboration. L'intervention d'experts étrangers doit être minutieusement préparée – la population locale doit se sentir véritablement propriétaire des plans d'action qui, sinon, resteront lettre morte.

Les organismes d'aide peuvent atténuer ou éviter certains de ces problèmes :

- ils doivent mieux tenir compte, au stade de la programmation de l'aide, de la capacité réelle des pays en développement d'élaborer des plans stratégiques, et accorder une place privilégiée au renforcement et au développement de ces capacités ;

- ils doivent accorder une plus grande importance au processus qu'au produit ;

- ils doivent prévoir plus de temps et des ressources financières de plus longue durée, en particulier au cours des premières phases de la planification, et utiliser des stratégies plus flexibles qui ménagent le temps nécessaire à l'élaboration de cadres d'action participatifs ;

- ils doivent accorder la priorité à l'utilisation d'experts locaux ;

- ils pourraient encourager les pays en développement eux-mêmes à coopérer davantage entre eux et à échanger leurs expériences, par exemple en faisant appel à des experts venant d'autres pays de la même région ;

- les donateurs pourraient rechercher par quels moyens coordonner plus étroitement leurs actions, simplifier les procédures

de planification et de notification, et prendre connaissance de leurs activités respectives ;

- les organismes d'aide et les ONG, tant des pays développés que des pays en développement pourraient coopérer plus étroitement, au niveau des collectivités de base ;

- les organismes d'aide, de protection de l'environnement et de financement des pays donateurs eux-mêmes auraient aussi tout intérêt à coopérer plus étroitement pour renforcer les synergies entre les approches suivies et approfondir ensemble l'étude des problèmes.

Le CAD est maintenant engagé dans l'exécution d'un programme de travail de deux ans sur le développement des capacités dans le domaine de l'environnement ; ces travaux doivent être consacrés par un important séminaire devant se tenir vers la fin de 1996 et auquel participeront des experts de pays en développement ainsi que de pays donateurs à l'occasion de travaux préparatoires approfondis.

4.2.2 Les pays en développement face aux problèmes d'échanges et d'environnement : rôle du développement des capacités

Comme on l'a déjà indiqué dans l'introduction au présent chapitre, l'OCDE s'est efforcée, ces dernières années, de voir comment concilier les impératifs du maintien d'un système commercial non discriminatoire et ouvert, et ceux d'une gestion rationnelle de l'environnement. En 1994, le CAD a activement contribué à la préparation du rapport établi, à l'intention des ministres des pays de l'OCDE, dans le cadre de sessions conjointes d'experts des échanges et de l'environnement.

Les pays en développement dans leur ensemble ne tiennent surtout pas à ce que les considérations de protection de l'environnement servent de prétexte au protectionnisme.

Tel est d'ailleurs l'un des principaux objectifs des travaux de l'OCDE. D'un autre côté, il existe automatiquement entre les échanges et l'environnement des liens qui posent trois sortes de difficultés aux pays en développement.

Les pays en développement doivent en effet :

- veiller à la viabilité pour l'environnement de leurs modes de production et d'échanges ;
- faire face aux pressions croissantes qu'exercent sur les échanges les réglementations de plus en plus sévères et complexes imposées aux pays en développement en matière d'environnement ; et
- répondre aux pressions et aux possibilités qu'engendrent au niveau des débouchés la préférence de plus en plus marquée des consommateurs pour les produits verts, chez eux et surtout dans les pays de l'OCDE.

Le principal défi à relever tient au fait que les pays en développement ne possèdent pas les capacités institutionnelles et techniques nécessaires pour maîtriser leurs problèmes d'environnement et exploiter à leur profit les enjeux écologiques. Dans sa contribution au Rapport destiné aux ministres des pays de l'OCDE, le CAD a donc souligné que la coopération pour le développement doit être considérée comme un instrument d'action essentiel pour aider à régler les conflits et à promouvoir des synergies entre échanges et environnement.

Le CAD a défini quatre domaines de coopération :

Premier domaine : favoriser le renforcement des capacités

Il convient d'identifier les pratiques optimales en matière de développement des capacités (voir les nouvelles *Orientations du*

CAD sur le développement des capacités dans le domaine de l'environnement).

Il faut renforcer la bonne gestion des affaires publiques afin de susciter une adhésion de nature politique à la gestion rationnelle de l'environnement, de surmonter les problèmes politiques associés à l'utilisation de tel ou tel mesure ou instrument dans le domaine de l'environnement et d'éviter que leur application ne soit une source de corruption. Cette action doit inclure aussi le renforcement des capacités de développement du secteur privé et de coopération régionale qui peuvent jouer un rôle important dans la gestion de l'environnement ou pour inciter les entreprises à prendre en considération les problèmes d'environnement (voir les Orientations du CAD dans ces domaines).

Deuxième domaine : promouvoir des mécanismes de consultation et d'information

En l'absence de mécanismes de consultation, les pays en développement auront souvent à respecter des spécifications techniques, concernant les produits ou les procédés, auxquelles ils ne peuvent se conformer ou qui risquent de ne pas être adaptées au problème qui leur est posé. Ils rencontrent en outre des difficultés particulières pour se tenir au courant de la masse de réglementations nouvelles et complexes et de l'évolution des marchés (voir encadré sur l'initiative des Pays-Bas dans ce domaine).

Troisième domaine : encourager les entreprises à s'adapter à la préférence de plus en plus marquée des consommateurs pour les produits « verts »

Les donateurs peuvent collaborer avec le secteur privé et les associations de consommateurs pour aider les pays en développement à exploiter les nouveaux débouchés offerts aux produits respectueux de l'environnement et à utiliser les nombreux programmes d'écoétiquetage qui apparaissent, ou à éviter d'en subir les conséquences négatives.

Deux exemples d'initiatives prises par les donneurs pour accroître les capacités

I. Lignes Directrices du CAD pour la lutte contre les parasites et la gestion des pesticides

L'utilisation incontrôlée de pesticides dans les pays en développement suscite de plus en plus de préoccupations au niveau international. Il peut en effet en résulter de graves conséquences, en particulier pour l'environnement et la santé publique. La lutte contre les parasites, qui permet de réduire les pertes de récoltes, est toutefois essentielle pour la production agricole.

Reconnaissant qu'il est nécessaire, tant sur le plan de l'environnement que sur celui de l'économie, de mettre en œuvre des stratégies rationnelles pour résoudre ces problèmes, les Membres du CAD ont publié au début de 1995 les *Lignes Directrices établies à l'intention des organismes d'aide pour la lutte contre les parasites et la gestion des pesticides*, qui constitue le sixième volume de la série des Lignes Directrices du CAD sur l'aide et l'environnement.

Ces Lignes Directrices identifient trois priorités :

- promouvoir la lutte intégrée comme démarche privilégiée de lutte contre les parasites ;
- renforcer les politiques et capacités de gestion des pesticides dans les pays bénéficiaires ; et
- appliquer, dans le cadre des programmes d'aide, des bonnes pratiques pour l'achat des pesticides afin de réduire les risques pour l'environnement et pour la santé liés à leur utilisation.

De nombreux avantages sont attendus de la mise en œuvre des méthodes recommandées dans les Lignes Directrices. Celles-ci devraient principalement inciter à une utilisation plus judicieuse des pesticides et au recours accru à des mesures agricoles et à la lutte biologique, et permettre la manipulation, le stockage et l'utilisation des pesticides dans de meilleures conditions de sécurité.

2. Système d'information néerlandais sur les conséquences commerciales des réglementations de l'Union Européenne en matière d'environnement

La prolifération des règlements et des normes liés aux échanges dans le domaine de l'environnement est une nouvelle source de difficulté pour les pays en développement. L'une d'entre elles est d'obtenir l'accès à des informations à jour et exactes, indispensables pour s'adapter et se conformer aux réglementations en matière d'environnement.

Un certain nombre de Membres du CAD ont donc pris les devants et fourni aux pays en développement des informations de meilleure qualité sur les réglementations et les normes liées aux échanges dans le domaine de l'environnement. On peut citer l'initiative du Centre de promotion des importations provenant des pays en développement (CBI) – organisme du gouvernement néerlandais dont la mission est d'encourager l'importation de produits et services industriels des pays en développement vers l'Union Européenne, en particulier les Pays-Bas.

Le CBI a créé une banque de données sur les échanges et l'environnement, appelée GREENBUSS, qui offrira des services en ligne aux exportateurs et aux organismes de promotion des échanges des pays en développement à compter de janvier 1996. GREENBUSS couvrira à terme l'ensemble des réglementations liées aux échanges définies par l'Union Européenne dans le domaine de l'environnement. Parmi les sujets abordés dans GREENBUSS, on peut citer les suivants :

(voir page suivante)

(suite)

- des informations sur les réglementations, qu'il s'agisse des textes législatifs, des normes techniques et normes de qualité, des obligations en matière de gestion de l'environnement ou des règles d'éco-étiquetage ;
- des informations orientées vers la production, par exemple, au sujet des choix de technologies moins polluantes, des stratégies fondées sur le cycle de vie, et des conditions requises en matière de santé et de sécurité ;
- des informations axées sur les produits, par exemple sur la conception, les possibilités de recyclage et de gestion des déchets par des méthodes écologiques ;
- des informations sur les débouchés commerciaux qu'offrent, par exemple, les programmes de soutien de l'UE en faveur des produits qu'il est préférable d'utiliser pour la protection de l'environnement et pour la modification des habitudes de consommation ; et
- des informations générales, par exemple sur le développement durable, les accords multilatéraux concernant l'environnement et l'évolution des politiques de l'environnement au niveau de l'UE et au niveau national.

Des efforts comme celui qui vient d'être décrit peuvent beaucoup faire pour aider les pays en développement à surmonter les problèmes qui se posent à la frontière des échanges et de l'environnement et pour renforcer la cohérence des politiques au confluent des échanges, de l'environnement et du développement.

Quatrième domaine : cohérence des politiques

Grâce à des efforts soutenus tout au long de la prochaine décennie, les trois formes d'action précédentes peuvent faire beaucoup pour renforcer la cohérence des politiques dans le domaine où s'entrecroisent échanges, environnement et développement. Elles peuvent contribuer à désamorcer les pressions visant à appliquer des mesures commerciales contraires à l'intérêt des pays en développement pour des motifs de protection de l'environnement. Elles devraient aussi aider les pays en développement à s'adapter aux conditions nouvelles que crée, sur les marchés, la préférence de plus en plus prononcée des consommateurs pour les produits « verts ».

4.3 Encourager un mode de gouvernement responsable : l'un des grands défis du développement des capacités

4.3.1 Évaluation et réforme du secteur public

Le processus de démocratisation qui gagne les pays en développement et les économies en transition, et le fait que de nombreux pays en développement reconnaissent que le secteur étatique, loin d'être un moteur du développement, est devenu un gouffre démesuré et inefficace ponctionnant leurs maigres ressources financières, ainsi qu'une source de corruption, ont suscité un regain d'intérêt pour la transparence et l'évaluation des performances.

Développement des capacités dans le domaine de l'environnement : orientations à l'intention des donneurs

Le CAD a élaboré une série d'Orientations à l'intention des donneurs sur le développement des capacités dans le domaine de l'environnement. Ces orientations ont récemment été publiées dans un manuel appartenant à la série des Lignes directrices du CAD sur la coopération pour le développement, distribuées gratuitement.

Le développement des capacités dans le domaine de l'environnement s'entend des possibilités accrues qu'ont, dans un contexte donné, les individus, les groupes, les organisations et les institutions de réfléchir aux problèmes d'environnement dans le cadre d'un ensemble intégré de stratégies plus générales visant à parvenir à un développement durable. (Voir déclaration officielle du CAD jointe en annexe au chapitre 1.) L'expression « développement des capacités dans le domaine de l'environnement » (DCE) désigne le processus qui permet de renforcer les capacités dans le domaine de l'environnement et les structures institutionnelles appropriées.

Le CAD définit comme suit les grandes orientations sur le développement des capacités dans le domaine de l'environnement dans le cadre de la coopération pour le développement :

- **Le DCE consiste à promouvoir des considérations et des critères de respect de l'environnement rationnels dans le processus de développement.** Il comprend en particulier le maintien et la restauration de la diversité biologique et de l'habitat, le maintien des processus environnementaux essentiels, la réduction de la pollution et des dommages portés à l'environnement, et l'utilisation rationnelle des ressources renouvelables. Cette stratégie privilégie les interactions entre tous les milieux qui constituent l'environnement et non pas au sein d'un milieu particulier.

- **Le DCE est une stratégie globale.** Il a pour objet d'encourager le développement afin de satisfaire les besoins de l'être humain et de stimuler le progrès économique, tout en préservant la qualité et la productivité à long terme de l'environnement. Il est destiné à renforcer les processus qui conduisent à l'autonomie, à l'équité et à la justice par des moyens qui renforcent la gestion de l'environnement.

- **Le DCE est un processus multidimensionnel.** Il implique, dans un contexte donné, de prendre en considération l'éthique, les normes et la culture, notamment ceux que secrètent les divers secteurs économiques et technologiques, les différents processus et fonctions tant publics que privés qui entrent en jeu, les institutions et organisations existantes, tant formelles qu'informelles, les différentes parties prenantes à un problème donné d'environnement ainsi que les ressources (humaines, économiques et naturelles) en cause.

- **Le DCE est orienté sur les processus plus que sur les résultats.** Il appelle, en particulier, un meilleur équilibre entre les processus et les produits, des cycles interactifs ou des cycles d'apprentissage, la consultation des groupes touchés et leur participation, l'adaptation à la situation nouvelle et une grande flexibilité.

- **Le DCE se fonde sur une stratégie systémique.** Toute intervention particulière devra tenir compte des relations et des interactions qui prédominent dans une tâche donnée. Celles-ci peuvent être en rapport avec les divers acteurs en cause, les fonctions qu'ils accomplissent et les positions qu'ils occupent dans une hiérarchie institutionnelle aux macro, méso et micro-niveaux. Il ne s'agit pas, de ce fait, de traiter de façon uniforme tous les problèmes, mais d'adopter une stratégie cohérente qui crée des synergies.

(voir page suivante)

(suite)

- **Le DCE est un processus qui appartient à la communauté où il prend racine et qui le conduit.** Toute aide extérieure devra respecter ce cadre juridique. Ce processus cherche à encourager la concertation et à susciter de nouveaux dialogues et non à les éviter, afin d'atteindre les objectifs souhaités.
- **Le DCE renforce le pluralisme institutionnel de la société civile,** par exemple en apportant un soutien aux associations professionnelles, aux universités, aux associations de défense, aux grands moyens d'information, aux chefs d'entreprise, aux syndicats, etc., ainsi qu'aux divers niveaux de l'administration.
- **Le DCE doit tenir pleinement compte des différences de condition entre hommes et femmes,** dans tous les aspects et à tous les niveaux du développement et de la mise en œuvre, reconnaissant le rôle particulier que les femmes jouent dans la gestion des ressources naturelles.
- **Le DCE s'efforce d'inclure tous les groupes défavorisés de la société.**
- **Le DCE est global par ses modalités.** Il fait appel à diverses techniques de gestion, instruments d'analyse, incitations et structures institutionnelles pour atteindre un objectif donné de l'action gouvernementale

De nombreux pays en développement se sont lancés dans des réformes du secteur public, et ont réexaminé les fonctions et le rôle de l'État, ainsi que l'environnement réglementaire dans lequel interviennent les pouvoirs publics.

Le principal objectif de la réforme du secteur public est de rendre l'appareil gouvernemental plus efficace, transparent et responsable. L'évaluation est un outil de gestion qui permet de progresser vers ces objectifs. On peut définir l'évaluation comme l'examen systématique de l'intérêt, des effets et de l'efficacité des politiques, des institutions, des programmes ou des projets du secteur public. L'objectif est de tirer les enseignements de l'expérience et de les appliquer à la conception de nouvelles politiques et de nouveaux programmes. Les systèmes d'évaluation peuvent aider les gouvernements à concevoir des programmes meilleurs et à rendre compte plus clairement des résultats des décisions qu'ils prennent en matière de dépenses publiques.

Le regain d'intérêt porté à l'évaluation en tant qu'instrument des programmes de réformes du secteur public n'est pas l'exclusivité des pays en développement. Dans les pays de l'OCDE, la même recherche d'efficacité et de transparence accrues a conduit à faire une plus large place aux systèmes d'évaluation afin d'orienter les décisions futures. Aux États-Unis, par exemple, le rapport du National Performance Review, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, établi sous la houlette du vice-président Al Gore, en est un exemple type. L'objectif est de rendre l'administration fédérale plus efficace et de refondre, réinventer et redynamiser l'ensemble de l'appareil administratif fédéral. En application de la Loi sur la performance des services publics (Performance and Results Act), il sera demandé à tous les organismes fédéraux d'évaluer les progrès accomplis au regard d'objectifs mesurables et de rendre compte des résultats. Développer les capacités d'évaluation fait donc partie intégrante du programme visant à accroître l'efficacité de l'administration américaine.

Des réglementations et des techniques semblables sont progressivement adoptées dans tous les pays de l'OCDE.

4.3.2 Soutien du développement des capacités d'évaluation : les séminaires régionaux, 1990-1993

Le Groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide est chargé, dans le cadre de son mandat, de chercher les moyens d'encourager et de soutenir la capacité d'évaluation des pays en développement eux-mêmes. Le Groupe s'est efforcé d'ouvrir et d'entretenir le dialogue pour sensibiliser ses partenaires en développement à l'importance que revêt l'évaluation comme outil de gestion et pour promouvoir le renforcement des capacités d'évaluation. Trois séminaires régionaux ont été organisés à cette fin, entre 1990 et 1993, en partenariat avec les banques régionales de développement. Un séminaire régional sur l'évaluation en Afrique s'est tenu à Abidjan (Côte d'Ivoire) en 1990, sous le co-patronage de la Banque africaine de développement et du CAD. Le séminaire régional sur l'évaluation des performances en Asie et dans le Pacifique s'est tenu à Kuala Lumpur (Malaisie) en 1992, avec le concours de la Banque asiatique de développement. En 1993 enfin, la Banque interaméricaine de développement et le CAD ont co-patronné un séminaire régional sur le suivi et l'évaluation en Amérique latine et dans les Caraïbes, qui s'est tenu à Quito (Équateur). Les publications issues de ces séminaires peuvent être obtenues sur demande.

Ces séminaires ont permis à la plupart des participants de rencontrer pour la première fois des spécialistes de l'évaluation venant de pays de l'OCDE et leur ont offert la possibilité de nouer des contacts en vue d'entreprendre à l'avenir des activités ensemble. Des plans d'action ont été élaborés

au cours des séminaires consacrés à l'Asie et à l'Amérique latine. Grâce à ces plans, et aux contacts qui ont été noués, il a ensuite été possible d'organiser plusieurs séminaires à l'échelon infrarégional. La Banque interaméricaine de développement a ainsi patronné deux séminaires de suivi : l'un pour l'Amérique centrale, l'autre pour les pays des Caraïbes. Les programmes d'assistance technique ont été renforcés ou d'autres ont démarré. En Afrique, la Banque africaine de développement prévoit d'organiser une conférence régionale qui sera suivie par des séminaires de formation dans diverses parties de la région.

Certaines des institutions multilatérales, en particulier la Banque mondiale, le PNUD et les banques régionales de développement ont beaucoup fait pour promouvoir le développement des capacités d'évaluation. La Banque asiatique de développement (BASD) a dispensé une assistance technique au Bangladesh, en Indonésie, en Malaisie, au Pakistan, aux Philippines et au Sri Lanka. En 1995, un séminaire régional a été organisé à Manille pour renforcer les systèmes permettant de répercuter l'information après l'évaluation, dans le prolongement des séminaires tenus précédemment à l'échelon national. En 1995-96, la Banque asiatique de développement mènera une étude sur l'efficacité de l'assistance technique qu'elle dispense pour l'analyse et l'évaluation.

Ces dix dernières années, le PNUD a réalisé de nombreuses études sur les capacités d'analyse et d'évaluation dans un certain nombre de pays en développement. Des monographies ont été établies sur les systèmes d'évaluation nationaux de 17 pays, ainsi qu'une étude générique sur les problèmes de suivi et d'évaluation. Le PNUD a en outre organisé, dans ses bureaux locaux, des séminaires de formation sur les techniques de suivi et d'évaluation.

Depuis 1987, la Banque mondiale apporte son concours au développement des capacités d'évaluation dans une douzaine de pays, notamment de gros emprunteurs comme le Brésil, l'Indonésie et la Chine. Le rapport Wapehans, qui analyse les techniques de gestion du portefeuille de la Banque mondiale, a recommandé que le développement des capacités d'évaluation soit encouragé et fasse partie intégrante du soutien apporté à la réforme de la gestion du secteur public.

4.3.3 Mise au point d'un dispositif de soutien efficace pour le développement des capacités d'évaluation

Le soutien que les donateurs apportent au développement des capacités d'évaluation se situe à divers niveaux. Au niveau national, les systèmes d'évaluation du secteur public relèvent généralement de l'exécutif gouvernemental qui est chargé de la gestion du budget, des décisions concernant les dépenses publiques et de l'élaboration des plans stratégiques. Certains pays se sont dotés de systèmes d'évaluation régionaux décentralisés, comme l'Indonésie, la Malaisie et le Sri Lanka. La demande et le besoin d'évaluation peuvent aussi se situer au niveau de chaque organisme, ministère ou unité de programme susceptible de contribuer au processus d'apprentis-

sage de l'organisation et d'améliorer les mécanismes de décision.

Il est clair que, dans ce domaine, les activités dont les donateurs prennent l'initiative n'ont guère de chance d'être efficaces ou durables. Un consensus s'est formé selon lequel l'une des conditions préalables à la mise en place d'un système d'évaluation viable et utile est qu'il doit exister une demande et une volonté au plus haut niveau. L'étude du soutien que sont susceptibles d'apporter les donateurs doit donc commencer par l'établissement d'un diagnostic de la demande et de la volonté existant au niveau des cadres de direction des organisations, ou au niveau politique pour les systèmes nationaux.

Le Groupe d'experts du CAD sur l'évaluation de l'aide a commencé à dresser le bilan de l'expérience acquise par les donateurs dans le domaine du développement des capacités d'évaluation afin d'élaborer une stratégie future de soutien pour les donateurs et pour le Groupe d'experts lui-même. Les résultats de ces travaux viendront compléter l'évaluation en cours, par le Groupe d'experts du CAD, des programmes en faveur du développement participatif et de la bonne gestion des affaires publiques et, en particulier, l'étude de synthèse de la gestion du secteur public, thème majeur de cette étude sur l'évaluation.

Notes

1. Schultz, T.W. – *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, New Haven, 1964 – *Capital Formation by Education*; *Journal of Political Economy*, décembre 1960.
2. Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
3. Voir Putnam, Robert D. Commentaires sur « The Institutions and Governance of Economic Development and Reform » de Williamson, dans les actes de la conférence annuelle, 1994, de la Banque mondiale sur l'économie du développement, Banque mondiale 1995.
4. *Ibid.*
5. Porter, Michael E. *The Competitive Advantage of Nations*, MacMillan, 1990.
6. *Making Civil Society Work: Promoting democratic development; what can states and donors do?* par Axel Hadenius et Frederik Ugglå, Université d'Uppsala, Suède, et *Assisting the Growth of Civil Society: How might it be improved?* par Goran Hyden, Université de Floride, États-Unis.
7. A titre d'exemple, on citera l'IPEC, Programme international pour l'abolition du travail des enfants, lancé par l'OIT avec l'aide de donateurs bilatéraux, et le Programme de l'UNICEF sur les enfants en situation particulièrement difficile (CEDC).
8. Extrait de *Technical Cooperation for Capacity Development. A Selection from the Work of GTZ in Africa*, page 3 du texte anglais, Agence allemande de coopération technique, mars 1995.
9. Voir la Note sur les pratiques visant à encourager le développement des capacités préparée pour la réunion des Réseaux informels du CAD tenue à Eschborn, Allemagne (22-23 mai 1995).

Il est aujourd'hui indispensable d'adopter pour l'analyse et la discussion des politiques de financement du développement des approches nouvelles, qui permettent à la fois une plus grande différenciation entre les pays et une plus grande intégration entre les questions de financement externe et l'évolution financière interne, aussi bien publique que privée.

Ce chapitre commence par un aperçu général des problèmes stratégiques qui se dégagent de la complexité du contexte actuel du financement du développement. Il se poursuit par une analyse détaillée des principales tendances de ce financement dans les années 90 en s'attachant plus particulièrement à certains de ses éléments. Enfin, il présente les caractéristiques et données essentielles de la situation de la dette extérieure des pays en développement et de l'évolution des stratégies face aux problèmes de surendettement.

L'annexe tente de préciser la notion de transferts de ressources nets et certaines des discussions auxquelles elle donne lieu.

◆ **Le financement du développement à la croisée des chemins**

Le financement du développement se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins, aussi bien sur le plan des principes que sur le plan pratique :

- Beaucoup de pays en développement ont nettement progressé sur la voie d'une croissance économique et d'un développement

soutenus, en adoptant des mesures judicieuses pour mobiliser les ressources intérieures en faveur du développement et attirer des apports privés de l'étranger. Avec l'expansion rapide de l'investissement direct étranger et des autres flux liés à des prises de participation ainsi que des emprunts obligataires, l'ensemble des flux de financement vers les pays en développement connaît une croissance dynamique. Si la répartition de ces flux privés reste assez concentrée, la gamme des bénéficiaires s'élargit et inclut notamment les plus grands pays à faible revenu (Chine, Inde et Indonésie). Beaucoup d'autres aspirent à suivre une voie analogue.

- Le financement public du développement, qui contribue à amorcer et à renforcer ces tendances, reste une base remarquablement stable dans le flux total de financement. Sa part dans le total diminue évidemment à mesure que les apports privés se développent. Le volume absolu a lui aussi un peu baissé car les apports publics, aussi bien à des conditions libérales qu'aux conditions du marché, ont diminué. Si ces réductions ne sont pas aussi importantes qu'on ne le pense généralement, il n'en reste pas moins qu'après s'être maintenu aux environs de 0.35 pour cent du PNB des pays Membres du CAD pendant une bonne vingtaine d'années, l'effort collectif d'aide publique au développement du CAD

est descendu ces deux dernières années à 0.30 pour cent du PNB. D'autre part, la baisse considérable des financements autorisés par le congrès des États-Unis fait que le système multilatéral risque de ne pas pouvoir maintenir ses apports assortis de conditions libérales à leurs niveaux passés.

- Ce changement d'équilibre entre des flux de capitaux privés et le financement public du développement est sous-tendu par des orientations nouvelles et des problèmes de politique qui présentent un tableau beaucoup plus complexe et plus nuancé. Donneurs bilatéraux et multilatéraux s'adaptent progressivement aux nouvelles réalités et aux nouveaux objectifs d'action. La fragmentation, entre diverses institutions, aussi bien à l'échelon international que dans les capitales, des responsabilités et des perspectives concernant les problèmes du financement du développement rend toutefois difficile la mise au point des stratégies intégrées qui seraient nécessaires pour s'attaquer à certains des grands problèmes de politique.

Les principaux aspects et éléments de cette situation d'ensemble sont les suivants :

- Le consensus sur les stratégies du développement qui se dégage de la déclaration du CAD intitulée « Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial » projette une vision selon laquelle l'augmentation des **taux d'épargne intérieure** et des **recettes fiscales** sont au cœur d'un processus de développement durable et où les politiques et les progrès du développement attirent des **flux de capitaux privés extérieurs**. En d'autres termes, la dépendance à l'égard de l'aide devrait diminuer avec le temps et des structures de financement public plus « normales » devraient se constituer dans les pays où cette dépendance est aujourd'hui élevée, notamment ceux qui sortent d'un conflit. Les donateurs devront veiller très sérieusement à ce que leurs pratiques soient adaptées à ces

objectifs, notamment par l'intégration de l'aide dans des processus budgétaires publics rationnels au niveau des pays bénéficiaires.

- Une **APD** proche de 60 milliards de dollars par an reste un engagement stratégique des pays de l'OCDE et un élément indispensable du financement du développement pour un grand nombre de pays en développement. Malgré l'immensité des besoins concurrents en moyens financiers, le consensus politique qui sous-tend les efforts des pays Membres du CAD est loin de s'être effrité. Dans un nombre important de pays Membres il reste aussi ferme que jamais. Dans le même temps, on constate partout une attitude plus exigeante à l'égard de l'efficacité de l'aide et un désir de voir des résultats qui soient à la hauteur de l'effort consenti.

- **Le financement multilatéral à des conditions de faveur** reste d'une importance capitale, aussi bien sur le plan quantitatif que du point de vue de son impact sur les politiques. Mais les donateurs sont désormais plus exigeants quant à l'efficacité de l'aide multilatérale en général et souhaitent une amélioration de la cohérence du système et de la collaboration entre ses partenaires. Il y a en outre de grands points d'interrogation quant aux niveaux futurs de financement, notamment au niveau de l'Association internationale de développement (IDA). Le portefeuille de l'IDA commence à acquérir de la maturité et on peut s'attendre à ce qu'une proportion croissante des crédits dont il a besoin soit fournie par des refinancements et par d'autres ressources n'émanant pas des donateurs. Le volume nécessaire de nouveaux apports des donateurs pourrait commencer à diminuer à partir d'IDA 11, et l'IDA pourra dans une large mesure s'autofinancer d'ici 15 à 20 ans. (Les guichets d'aide libérale et les autres banques multilatérales de développement ont considérablement moins de maturité.) La Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI pourrait, quant à elle, s'autofinancer dès

le début de la prochaine décennie et des discussions ont été entreprises sur les moyens d'assurer la soudure pour la période intermédiaire.

- Un autre aspect de la nouvelle vision du financement du développement est que les **secteurs financiers nationaux** vont se développer parallèlement à l'élargissement et à l'approfondissement du secteur privé et qu'ils faciliteront les flux de capitaux privés extérieurs. Il faudra sérieusement encourager ce processus et déployer des efforts importants pour assurer le renforcement institutionnel, notamment les capacités de gestion prudentielle. Les politiques de supervision macro-économique et financière des pays de l'OCDE seront elles aussi capitales pour faciliter les flux privés et éviter des perturbations dans le financement du développement par le marché privé.

- La possibilité pour chaque pays en développement de progresser dans ce sens au cours de la prochaine décennie dépendra fortement du **profil de sa dette**. Là où des versements excessifs au titre du service de la dette sont financés par des niveaux élevés d'aide nouvelle, il est difficile d'envisager que les pays puissent mettre en place des structures saines de financement public et des systèmes solides d'intermédiation financière pour le développement du secteur privé. Leur cote de crédit restera elle aussi nécessairement faible, ce qui aura pour effet de reporter dans un avenir indéfini les perspectives d'attirer des financements extérieurs du marché privé. C'est dans ce contexte qu'il est indispensable de constamment faire évoluer la stratégie de la dette, y compris s'il se justifie d'instaurer un nouveau mécanisme pour remédier à l'excédent éventuel de dette multilatérale.

- On prévoit des besoins sans précédent en matière de **financement des infrastructures**, afin de répondre aux exigences dues à l'augmentation de la population et à l'élévation des revenus. Des mécanismes finan-

ciers appropriés seront indispensables à cet égard, en particulier pour regrouper les moyens publics et privés et créer de fortes incitations à prendre des décisions optimales d'investissement et à exploiter de façon efficiente le système d'infrastructure. La discipline des pays Membres de l'OCDE dans le domaine du financement des projets et leur aide au développement de la capacité institutionnelle appropriée dans les secteurs d'infrastructure seront d'une importance décisive.

- A la suite de la crise mexicaine, la **durabilité et la stabilité des grands flux mondiaux de ressources qui passent par l'intermédiaire des marchés financiers** à destination des pays en développement apparaissent comme comportant des risques systémiques exigeant un filet de sécurité financier beaucoup plus important de la part des pouvoirs publics et une surveillance accrue de la part des organisations internationales. La viabilité politique et sociale de politiques saines d'économie de marché dans les pays qui accèdent aux marchés financiers et l'adéquation de leurs capacités institutionnelles (notamment en matière de transparence politique et financière) sont aussi de toute évidence un facteur clé pour les marchés financiers. L'acceptabilité de ces pays en tant que partenaires commerciaux dynamiques dépend aussi de l'idée que se fait le public dans les pays avancés des tendances économiques et politiques intérieures observées dans les « économies émergentes », notamment leur progrès social ainsi que leur capacité et leur volonté de gérer les problèmes environnementaux d'ampleur internationale. En d'autres termes, les questions fondamentales de développement restent de première importance même dans les pays en développement financés par le marché.

Il ressort de cet aperçu général qu'il est aujourd'hui indispensable d'adopter pour l'analyse et la discussion des politiques de financement du développement des approches

nouvelles, qui permettent à la fois une plus grande différenciation entre les pays et une plus grande intégration entre les questions de financement externe et l'évolution financière interne, aussi bien publique que privée.

Une plus grande différenciation est en effet nécessaire en raison de la très grande diversité qui caractérise aujourd'hui les pays en développement en matière de solidité financière et de structures en la matière. Cette diversité ne peut être véritablement rendue par les simples catégories régionales ou les grandes catégories de revenu ni même par les plus récentes catégories de pays adoptées par les diverses organisations internationales pour tenir compte de l'évolution du monde. C'est ainsi que la Chine, l'Inde et l'Indonésie sont des pays qui se caractérisent tous par une grande solidité financière mais aussi par d'importants besoins de financement public.

Des approches plus intégrées du financement du développement sont par ailleurs indispensables parce que les moyens intérieurs et extérieurs peuvent être aussi bien des compléments que des substituts, les surendettements peuvent être financés ou réduits, l'aide peut alimenter les économies sous forme de soutien de la balance des paiements, de soutien budgétaire ou de financement de projets. Les mécanismes qui sont retenus ou qui se mettent en place *ipso facto* jouent beaucoup sur l'effet des politiques macro-économiques, les principaux signaux de détermination des prix émis par les taux d'intérêt et les taux de change et la façon dont le tissu institutionnel du pays en développement fonctionne et évolue. Ils contribuent à déterminer l'ampleur et la structure du secteur national d'intermédiation financière. L'éviction par le secteur public (y compris la communauté des donateurs) ou les garanties implicites ou explicites que les institutions financières reçoivent souvent, par exemple, empêchent le secteur financier intérieur de se

développer selon des axes réellement conformes à la loi du marché. L'intégrité et la capacité réduites du secteur financier national limitent à leur tour la mesure dans laquelle une économie est capable d'avoir des interfaces positives et solides avec les marchés internationaux des capitaux.

Avec le passage à des stratégies économiques fondées sur le marché, ces questions ont beaucoup plus d'importance qu'auparavant, lorsque l'hypothèse communément retenue était que le développement serait conduit par l'État. En fait elles sont vitales pour la réussite de l'ajustement structurel et de la réforme des politiques économiques dans les pays en développement et pour des stratégies de développement moins dépendantes à l'égard de l'aide, notamment en Afrique subsaharienne. Il n'est pas sans importance que la nécessité d'une approche plus intégrée se reflète dans les discussions actuellement en cours entre les donateurs et la Banque mondiale sur l'avenir du financement de l'ajustement dans le cadre du Programme spécial pour l'Afrique.

C'est dans ce contexte que le CAD examine actuellement comment élaborer un cadre global d'analyse intégrant les ressources financières publiques et privées, nationales et étrangères afin de mieux mettre en évidence les problèmes à long terme et les choix qu'impliquent pour l'action des pouvoirs publics les tendances qui se dessinent dans ce domaine.

◆ Tendances et structures du financement du développement dans les années 90

Le tableau III-1 et les graphiques III-1 à III-3 donnent une vue générale des tendances et structures récentes du finance-

ment du développement telles qu'elles ressortent du système de notifications statistiques du CAD.

- Le **montant total des flux nets de ressources** vers les pays en développement a une nouvelle fois augmenté en 1994, pour atteindre 185 milliards de dollars (chiffre nettement sous-estimé étant donné que les investissements de portefeuille, qui ont représenté une part importante de l'expansion des flux privés, n'ont pas été notifiés par les principaux pays originateurs – États-Unis, Royaume-Uni et Japon – voir encadré).

- Les éléments de la dynamique consistent en une nouvelle augmentation des **investissements directs étrangers** et une résurgence des **prêts des bancaires internationaux**.

- Les **prêts obligataires** se sont stabilisés un peu en-dessous des hauteurs soudaines atteintes en 1993.

- Les versements au titre du **financement public du développement** ont quelque peu fléchi : les versements aux conditions de faveur (APD) ont augmenté aussi bien en termes nominaux qu'en termes réels, mais les **prêts nets aux conditions du marché** ont diminué dans le secteur multilatéral comme dans le secteur bilatéral.

Ces diverses tendances se sont traduites au total par une importante modification de la structure du financement des pays en développement, le financement public du développement ne représentant plus qu'environ 40 pour cent du total au lieu de près de 70 pour cent au plus fort de la crise de la dette du milieu des années 80, et les apports privés représentant désormais environ 60 pour cent des flux totaux contre 35 pour cent en 1986. Il convient de souligner que cette modification tient presque exclusivement à l'expansion des flux privés ; la baisse du financement public

du développement a été marginale. La nouvelle structure est essentiellement une preuve de succès du processus de développement dans un nombre de plus en plus grand de pays en développement.

De fait, une caractéristique remarquable des années 90 est que le cercle des pays en développement attirant des flux privés s'élargit grâce à d'importants efforts de stabilisation et de réforme des politiques économiques. Ce cercle comprend désormais les pays à faible revenu les plus peuplés. Les nouvelles structures de financement impliquent des conséquences majeures pour l'évolution future de ces pays (voir encadré sur le financement du développement par le marché). Un nombre encore important de pays en développement reste en dehors du cercle, mais ils peuvent maintenant en discerner plus clairement le potentiel et beaucoup ont adopté les lignes d'action qui leur permettront d'attirer l'investissement direct et d'avoir accès aux marchés financiers. La communauté des donateurs a un rôle majeur à jouer pour veiller à ce que les efforts d'aide soient axés sur la création des conditions et des capacités d'y parvenir (se reporter à la section intitulée « Le financement du développement à la croisée des chemins » et au chapitre II).

Un coup d'œil aux graphiques III-1 et III-2 montre que l'augmentation des flux totaux de ressources et l'importance grandissante des financements privés dans les années 90 concernent exclusivement l'Asie et l'Amérique latine – l'Asie ayant ouvert la voie à la fin des années 80 et l'Amérique latine progressant fortement dans les années 90. On note en parallèle une relative stabilité des financements publics du développement, en termes absolus, dans ces deux régions.

Le retour du crédit international et de la croissance économique de l'Amérique latine a entraîné une forte expansion des investissements directs et des financements obligataires,

auxquels sont venus s'ajouter en 1992 et 1994 de nouveaux prêts bancaires. Le financement public du développement dans cette région n'a cependant pas diminué et se maintient aux environs de 10 milliards de dollars.

Les flux de ressources à destination de l'Asie sont restés à peu près inchangés entre 1990 et 1993. Les prêts bancaires ont été dominants jusqu'en 1993, année où les prêts obligataires (et les investissements de portefeuille) ont pris un essor rapide. Les investissements étrangers augmentent régulièrement. Les données de l'OCDE sur l'investissement direct étranger en Asie sous-estiment les niveaux probables puisqu'elles ne rendent pas compte des flux entre pays en développement, qui sont considérables. Cela dit, les chiffres très importants de flux d'IDE vers la Chine qui figurent dans certaines séries de données traduisent sans aucun doute un important phénomène « d'aller et retour » de capitaux visant à obtenir les privilèges particuliers qui s'adressent aux investisseurs étrangers en Chine. Par rapport au milieu des années 80, aussi bien le niveau que la structure des apports à l'Asie de fonds pour le développement ont complètement changé. Le financement public du développement a augmenté et reste important, aux environs de 20 milliards de dollars, mais les flux privés ont littéralement explosé et sont devenus la principale source de financement du développement.

En Afrique subsaharienne, la dépendance à l'égard du financement public du développement reste presque totale, bien qu'on aperçoive des signes d'un début d'augmentation de l'investissement direct étranger, compte tenu des progrès de l'ajustement et de la réforme des politiques économiques d'un certain nombre de pays et de l'émergence des entreprises sud africaines en tant qu'investisseurs sur le continent. Le financement public du développement pour l'Afrique subsaharienne, aujourd'hui presque

exclusivement fourni à des conditions libérales, est resté stable au cours des années 90 en termes réels, aux environs de 20 milliards de dollars.

◆ Quelques aspects spécifiques

Financement public du développement

La baisse du financement public du développement intervenue entre 1990 et 1994 représente environ 7 milliards de dollars aux prix et taux de change de 1993, soit environ 9 pour cent. Pendant la même période, l'APD reçue par les pays en développement est restée à peu près stable (mis à part un léger pic en 1991) à un plateau établi au milieu des années 80 (voir le graphique III-1).

En d'autres termes, à ce stade, la principale explication de la baisse en volume absolu de financement public du développement reçu par les pays en développement se situe au niveau des prêts aux conditions du marché plutôt qu'à celui des flux à des conditions de faveur. Il est probable que la chute marquée de l'APD du CAD ces deux dernières années (voir le chapitre suivant) va prochainement se faire davantage sentir dans les recettes des pays en développement (voir l'encadré sur les Mesures des apports de ressources aux pays en développement pour une explication de la différence entre la mesure des recettes d'APD et la mesure des performances des donateurs).

La chute des flux nets aux conditions du marché tient à la fois à la stabilisation des niveaux des nouveaux prêts et à l'élévation des niveaux de remboursement. Les nouveaux prêts accordés aux conditions du marché par les banques multilatérales de

Financement du développement par le marché : quelques implications plus vastes

L'événement des années 90 est de toute évidence la réussite d'un nombre croissant de pays en développement d'Asie et d'Amérique latine quant à l'ouverture de perspectives attrayantes d'investissements, grâce à des stratégies de plus en plus ouvertes sur l'économie mondiale et des conditions monétaires et budgétaires saines.

La situation n'est toutefois pas totalement stable. La crise mexicaine a montré avec quelle rapidité le dérapage des politiques et l'instabilité des structures de financement public et privé peuvent se traduire par une perte de crédibilité et des sorties massives de capitaux. Il est non moins évident que la montée des entrées de capitaux en Amérique latine en 1992-1994 a été liée à la chute des taux d'intérêt aux États-Unis qui a assoupli les conditions monétaires ; ce schéma anticonjoncturel de flux de capitaux est intrinsèquement utile aux deux parties de l'hémisphère, mais exige de la part des responsables politiques et des trésoriers des sociétés une attention particulière s'ils veulent éviter de mauvaises surprises.

En Asie, l'émergence de la Chine et l'Inde sur les marchés mondiaux des capitaux a constitué un facteur nouveau important. Ce phénomène là aussi est dû à l'engagement dans des politiques orientées vers le marché et ouvertes sur l'extérieur et aux perspectives que les investisseurs voient désormais dans ces économies potentiellement géantes. Mais la durabilité de cet engagement n'est pas encore totalement établie. La Chine est confrontée à une transition politique majeure et ne dispose pas encore d'une grande partie des infrastructures institutionnelles et juridiques d'un véritable système d'économie de marché ; en d'autres termes, la dimension « gestion » du miracle économique chinois n'est pas encore en place (voir Paul Bowles et Gordon White, « The Political Economy of China's Financial Reforms », Westview Press, 1993). L'Inde est très en avance à cet égard, bien que les fonctionnements de ces institutions et la solidité des fondements politiques et des nouvelles orientations économiques suscitent encore quelques préoccupations chez les investisseurs. Les deux économies disposent de ressources immenses en capital humain ; mais elles comptent aussi d'importants groupes de population qui vivent dans la pauvreté ou dans des conditions insuffisantes et elles sont confrontées à des défis sociaux et environnementaux majeurs. C'est pourquoi l'Inde et la Chine ont continué d'être considérées comme demandeurs légitimes de financements publics du développement dans l'avenir prévisible. La controverse sur l'utilisation légitime des crédits d'aide liée sur ces immenses marchés commercialement attrayants va probablement se poursuivre (l'Indonésie se situe à peu près dans la même catégorie que la Chine et l'Inde à cet égard).

Le caractère de plus en plus entrepreneurial de ces grandes économies promet de ressembler à celui d'autres pays en développement dynamiques plus stabilisés, comme en témoigne la croissance actuelle et potentielle de leurs bourses des valeurs. L'investissement de portefeuille dans les économies dynamiques a constitué une composante importante du financement du développement dans les années 90. Il y a toute raison de penser qu'au début du siècle prochain les bourses des valeurs des pays en développement vont concurrencer celles des pays de l'OCDE en dimension totale si les stratégies de développement actuelles sont maintenues. Cela exigera des systèmes renforcés de gestion et de réédition de comptes ainsi que de protection des investisseurs d'une façon générale. Des efforts actuels à la Chine pour établir des normes comptables sont significatifs à cet égard. L'intégration croissante dans les marchés financiers internationaux accroîtra très probablement les pressions en faveur de l'état de droit. Elle pourrait aussi accroître les incitations à la réceptivité des pouvoirs publics au fur et à mesure que des problèmes politiques fondamentaux non résolus ont un impact de plus en plus important sur la valeur des actifs détenus ; ou, en d'autres termes, la confiance dans les institutions d'un pays se mesure par un nouveau baromètre tout à fait public.

(voir page suivante)

(suite)

Le corollaire est que plus le rôle des grands pays en développement est important sur les marchés internationaux des valeurs, plus leurs problèmes politiques pourront avoir une incidence sur la richesse de tous ceux qui ont un intérêt dans la valeur des avoirs internationaux, notamment la part croissante dans les populations de l'OCDE de ceux qui dépendent d'un fonds de retraite. Tout ceci accroît l'intérêt pour les citoyens de l'OCDE à ce que les problèmes de développement soient bien gérés dans ces pays.

développement se situent à un niveau encore important, avec des décaissements qui s'élèvent aux environs de 20 milliards de dollars. Les remboursements ont atteint 16 milliards de dollars. Actuellement, la croissance la plus dynamique s'observe dans les prêts de la BERD et l'extension des activités de la SFI, composante du groupe de la Banque mondiale chargée des investissements sous forme de prises de participation. Il reste à voir dans quelle mesure l'augmentation d'activité des marchés financiers privés prendra une « part de marché » aux banques multilatérales de développement dans le domaine des prêts à des conditions non libérales. Ce qui semble se dessiner, ce sont des partenariats de diverses formes, dans lesquels les opérateurs privés et multilatéraux travaillent ensemble pour le cofinancement ou la garantie des projets, ou en tant que co-investisseurs.

Fonds concessionnels des banques multilatérales de développement : situation concernant les reconstitutions

L'Association internationale de développement (IDA). La dernière reconstitution des ressources destinées aux prêts à des conditions libérales – IDA 10 – a été définitivement mise au point en décembre 1992 et appelait des contributions d'un total de 18 milliards de dollars pour couvrir les prêts concessionnels du groupe de la Banque mondiale pour les années 1994 à 1996. Elle

totalisait des contributions de 33 pays. Les remboursements au titre de prêts de l'IDA et les contributions sur les recettes nettes de la Banque mondiale ont augmenté les ressources d'IDA 10 de 4 milliards de dollars supplémentaires. Les États-Unis avaient accepté de payer la part la plus importante de la reconstitution, soit au total 3.75 milliards de dollars, c'est-à-dire légèrement plus que la contribution japonaise. Cependant, s'ils ont versé la majeure partie des deux premières tranches de 1.25 milliard de dollars qu'ils devaient pour les exercices 1994 et 1995, le congrès actuel ne propose qu'un crédit de 700 millions de dollars. Les négociations relatives à IDA 11, qui doit couvrir les trois années de 1997 à 1999, ont commencé, mais aucun chiffre ferme n'en est encore sorti. À l'heure qu'il est, on ne sait pas du tout comment l'IDA va traiter les problèmes suscités par le défaut de paiement des États-Unis et l'incertitude quant au soutien que le Congrès apportera à leur participation à IDA 11.

Le Fonds asiatique de développement (FAD), qui est le guichet libéral de la Banque asiatique de développement, a été reconstitué pour la dernière fois en février 1992. Le montant total de la reconstitution s'élevait à 4.2 milliards de dollars et devait couvrir le programme de prêts de la BAD à des conditions libérales pour les quatre années 1992 à 1995. Les États-Unis n'ont pas versé le total de leur contribution à FAD VI. Pour l'exercice FY 1996, l'Administration a demandé que 304.5 millions de dollars puissent être versés

au titre de ses obligations pour FAD VI. Or, les crédits alloués par la Chambre des représentants et le Sénat ne dépassent pas 100 à 110 millions de dollars. Les négociations pour la septième reconstitution (FAD VII) démarrent actuellement.

Le Fonds africain de développement a connu un hiatus de deux ans en raison d'un litige sur les conditions d'admissibilité des pays à l'emprunt au guichet des prêts non concessionnels de la Banque. Avec la nomination d'un nouveau président et l'annonce par la Banque d'importantes compressions d'effectifs, les donateurs du FAD ont repris les négociations relatives à la septième reconstitution du Fonds, FAD VII. Le chiffre initialement proposé de 2.7 milliards de dollars de DTS a été ramené à 1.9 milliard, mais il se peut que ce montant non plus ne puisse pas être atteint.

Le Fonds de la Banque interaméricaine pour les opérations spéciales (FOS) a vu son champ d'action réduit et ne couvre désormais plus que cinq pays d'Amérique latine. En août 1994, le conseil des gouverneurs a approuvé une reconstitution de 1 milliard de dollars afin de couvrir les opérations de crédit à des conditions libérales pour les années 1995 à 1998. Sur ce montant, les États-Unis n'apporteront que 80 millions de dollars. Le Japon a offert 400 millions de dollars. Cette forte contribution du Japon est liée à une extension de sa participation, qui en fait le deuxième actionnaire de la Banque et qui lui donne droit à un siège en son nom propre au conseil d'administration. Auparavant, le Japon partageait un mandat avec six pays d'Europe.

La Banque européenne de reconstruction et de développement n'a pas l'équivalent d'un guichet de crédit à des conditions libérales.

Comme nous l'avons évoqué au début de ce chapitre et démontré dans le résumé de la situation, les arriérés de versements des

États-Unis aux guichets concessionnels des banques multilatérales posent aujourd'hui de gros problèmes pour les mécanismes de financement et leurs structures de gestion (il convient de noter que les États-Unis ont versé la totalité de leurs contributions au capital-actions des banques multilatérales de développement). Les arriérés des États-Unis sur les contributions destinées aux guichets de crédit à des conditions libérales représentent maintenant à 1.5 milliard de dollars (sur cette somme, les arriérés des versements à l'IDA s'élèvent à 935 millions de dollars).

◆ Crédits à l'exportation

En 1994, les flux nets de crédits à l'exportation consentis ou garantis par les États ont atteint 3 milliards de dollars, ce qui ne représente que 2 pour cent des flux nets de ressources vers les pays en développement. Cependant, sur une base brute et en termes d'endettement extérieur, ils présentent beaucoup plus d'importance :

- pour 1993, les nouveaux engagements sont estimés aux alentours de 60 milliards de dollars ;
- en 1994, les crédits à l'exportation ont représenté 16 pour cent de l'encours total de la dette des pays en développement et 25 pour cent des paiements **effectifs** au titre du service de la dette.

Les organismes de crédit à l'exportation ont connu dans les années 80 d'énormes difficultés. Les problèmes de balance des paiements des pays en développement et les coupes pratiquées de ce fait dans les programmes d'investissement du secteur public, auxquels est venue s'ajouter une préoccupation croissante quant à la possibilité de se faire rembourser les créances ont fait hésiter les organismes en question à accorder des

crédits à l'exportation, même dans les pays où la demande est restée forte. Ils ont depuis fait l'objet d'importantes restructurations et réformes institutionnelles, afin de renforcer l'efficacité de la promotion des exportations et de réduire les coûts. La démarche a souvent consisté à donner à ces organismes un statut plus commercial et plus indépendant. Elle s'est souvent accompagnée d'un développement des accords de cofinancement ou de garantie avec les institutions financières multilatérales (la Banque mondiale en particulier), accords qui contribuent à assurer une meilleure évaluation préalable des projets et à réduire le risque de retards de paiement.

Ces réformes ont permis une importante extension des nouveaux engagements afin de faire face à la résurgence de la demande d'importations des pays en développement, et notamment une augmentation marquée des engagements vis-à-vis de pays à faible revenu tels que la Chine, l'Inde et l'Indonésie. La croissance des montants en cause depuis 1990 est également liée à une augmentation des arriérés et des non remboursements de créances dans les pays qui connaissaient de graves problèmes de service de la dette (notamment l'Algérie et l'Iran) ; certaines de ces dettes ont été consolidées (notamment grâce à d'importants rééchelonnements accordés par le Club de Paris à des pays comme l'Égypte, le Brésil, l'Algérie et à des accords spéciaux avec l'Iran).

Le rôle des crédits à l'exportation dans le financement du développement pour l'année qui vient doit être évalué avec prudence :

- La situation financière des organismes de crédit à l'exportation reste très incertaine, beaucoup d'entre eux continuant d'accuser d'importants déficits de trésorerie. En outre, ils rencontrent une concurrence nouvelle de la part des assureurs privés, surtout pour les opérations à court terme qui représentent une part importante des primes qu'ils perçoivent.

- Il faut que les organismes de crédit à l'exportation (et les organismes d'aide) procèdent à des examens plus rigoureux des projets qui doivent être financés par des crédits mixtes. Il est indispensable de vérifier la viabilité de chaque projet (par l'intermédiaire du groupe des « participants » de l'OCDE dans le cadre de l'ensemble d'Helsinki), et sa qualité sur le plan du développement (par l'intermédiaire du CAD). Les crédits à l'exportation risquent en effet d'être utilisés pour des projets voués à des pertes ou tributaires de subventions, ou encore pour soutenir des entreprises du secteur public qui auraient besoin d'être réformées ou privatisées, et l'aide risque de servir à subventionner des exportations des pays de l'OCDE dont les avantages pour les bénéficiaires sont discutables.

L'expérience montre clairement comment un recours excessif aux crédits à l'exportation sans que l'on se préoccupe suffisamment de la capacité d'honorer le service de la dette peut poser de gros problèmes. Seuls quelques-uns des principaux bénéficiaires de ce type de crédits (notamment la Chine, l'Inde, l'Indonésie) qui ont maintenu la part des exportations dans leur dette totale à un niveau gérable ont évité le rééchelonnement et l'atteinte que cela porte à leur crédibilité internationale. Dans les pays en développement les plus pauvres et les plus endettés, il faut être particulièrement prudent lorsqu'il s'agit de recourir aux crédits à l'exportation.

Sur un plan plus positif, l'extension récente aux emprunteurs privés de l'aide des organismes de crédit à l'exportation mérite d'être notée. Si les emprunteurs du secteur public continuent d'être les principaux bénéficiaires de crédits à l'exportation, l'extension de ces crédits au secteur privé est particulièrement utile dans les pays en développement dont les stratégies impliquent aujourd'hui un plus grand rôle du secteur privé, notamment pour la fourniture des grandes infrastructures. L'une des conditions de

l'extension du secteur privé est un environnement favorable et stable, surtout dans des domaines comme le secteur bancaire local et les dispositifs juridiques et de contrôle.

Prêts bancaires internationaux

Contrairement aux autres grandes composantes des apports privés, les prêts bancaires internationaux aux pays en développement ont considérablement varié d'une année sur l'autre. Comme c'est le cas depuis le début des années 90, la principale composante de ces apports consiste en prêts à court terme et en crédits commerciaux.

Les pays en développement ont participé à la forte augmentation des prêts syndiqués sur les marchés financiers internationaux, qui a été suscitée par la baisse des marges résultant d'une intense concurrence entre les banques. Celles-ci ont par ailleurs continué d'augmenter les marges d'intérêt sur les crédits et de recourir à diverses techniques pour réduire les risques, en particulier la titrisation des créances. En 1994, le segment le plus dynamique était celui des crédits syndiqués internationaux et les pays d'Asie du Sud-Est (surtout la Thaïlande, la Chine et l'Indonésie) restent les principaux collecteurs de fonds sur ce marché. Malgré les inquiétudes suscitées par la crise mexicaine, les prêts bancaires internationaux à l'Asie sont restés substantiels au premier semestre de 1995, la part des emprunteurs latino-américains étant en revanche beaucoup plus limitée.

En Amérique latine, le Brésil mais aussi le Chili ont attiré des prêts nouveaux pour des montants importants. En Asie, la Chine a compté pour environ la moitié de l'augmentation totale, et la Corée du Sud a elle aussi attiré des montants considérables de nouveaux prêts. Les prêts bancaires à la Malaisie se sont en revanche fortement réduits. Le Moyen-Orient est revenu d'une position

fortement négative en 1993 à un montant modéré d'apports nets en 1994. Les petits pays à faible revenu n'ont guère accès aux prêts bancaires internationaux ; sauf pour les crédits commerciaux à court terme, les prêts bancaires à l'Afrique restent très sélectifs et limités.

Investissement direct étranger

Si l'on en croit les statistiques nationales des Membres du CAD (dont les chiffres sont incomplets), l'investissement direct étranger (IDE) dans les pays en développement a poursuivi sa forte expansion, commencée au milieu des années 80, et atteint 43 milliards de dollars en 1994. Presque tous les apports d'IDE vont aux pays d'Amérique latine et d'Asie. Les pays d'Afrique subsaharienne n'en ont attiré que 2 milliards de dollars en 1994 (encore que même un montant relativement faible d'IDE puisse avoir une grande importance pour les petits pays, non seulement en termes de financement extérieur mais aussi en raison des autres avantages qu'apporte l'IDE).

L'expansion de l'IDE a commencé plus tôt que l'augmentation des autres apports privés aux pays en développement, en raison d'une part de la libéralisation plus rapide des régimes d'investissement que de ceux des entrées de capitaux et d'autre part de l'élan donné par les grands programmes de privatisation.

Les apports d'IDE restent encore concentrés sur un nombre relativement faible de pays. L'essentiel va au Brésil, à l'Argentine, à la Malaisie, à Singapour, à l'Indonésie, à la Thaïlande et surtout à la Chine. L'expansion très nette de l'IDE en Chine ces dernières années (encore qu'il soit difficile d'en estimer le volume, comme on l'a vu plus haut) constitue de toute évidence un facteur nouveau significatif. Le « facteur Chine » montre en effet que la desserte de marchés locaux

dynamiques (en même temps que la création de plates-formes d'exportation) est un important déterminant de l'IDE.

L'attrait que présentent les pays en développement pour l'investissement étranger dépend à la fois de la situation des pays de la zone de l'OCDE et des pays d'accueil. De même, les forces conjoncturelles et des déterminants à plus long terme comme la mondialisation, l'homogénéité des marchés et l'impact des télécommunications ont une incidence sur l'évolution des flux d'IDE. La croissance de la part de l'IDE allant aux pays en développement au début des années 90 a été provoquée par la récession dans les économies de l'OCDE, par la libéralisation des régimes applicables à l'IDE et les autres réformes des marchés mises en œuvre dans les pays en développement, par l'amélioration de la situation de la dette et par la vague de privatisations. Depuis lors, la reprise dans la zone de l'OCDE a suscité davantage d'investissements à l'intérieur de l'OCDE.

Les pays qui n'attirent pas encore de volumes importants d'IDE (en particulier les économies les plus petites et les plus pauvres d'Afrique), peuvent tirer beaucoup d'enseignements des expériences réussies en Asie du Sud-Est, notamment en ce qui concerne les conditions préalables à remplir. Rien ne peut se substituer à la mise en place de politiques appropriées et de contextes favorables sans lesquels l'investissement privé ne peut prospérer. Cela implique de se préoccuper du développement des marchés financiers, de mettre en place des systèmes de formation professionnelle, d'instaurer des mécanismes de répartition et de concurrence fondés sur le marché, de se doter de régimes fiscaux stables et transparents et des infrastructures juridique et comptable qui sont le fondement de tout investissement privé. En outre, un cadre ouvert et accueillant (mais non subventionné) doit s'offrir aux investisseurs étrangers – notamment un

traitement national pour les sociétés étrangères, des procédures de règlement des litiges et la liberté d'exercice de leurs activités et de rapatriement de leurs gains.

Parmi les pays en développement les plus petits et les plus pauvres, beaucoup ont accompli des progrès considérables dans ce sens. Pourtant, un certain nombre d'entre eux se déclarent préoccupés par l'absence de réaction des investisseurs étrangers. Dans certains cas, il se peut que les mesures prises jusque là ne soient pas suffisantes pour obtenir le degré de confiance voulu de leur part. Dans d'autres cas, il se peut que les investisseurs ne se soient pas rendu compte que les conditions ont changé et que la réalité n'est plus du tout la même, et qu'il faille organiser des campagnes d'information et de promotion plus musclées et plus efficaces. D'autre part, étant donné que l'importance que peut avoir le potentiel du marché local pour attirer l'IDE, il faudra aussi que les pays recherchent des stratégies qui répartissent les avantages du développement dans l'ensemble de l'économie de façon à générer des marchés locaux et prennent des mesures plus efficaces en faveur d'une intégration des marchés au niveau régional. Pour des régions comme l'Afrique subsaharienne, une fois que les investisseurs sont convaincus que les perspectives de croissance et la gestion de l'économie sont entrées dans une phase positive, il y a toutes les raisons de s'attendre à une augmentation des flux d'investissements qui aidera à donner l'image d'une région dynamique. Le développement de l'activité des investisseurs sud-africains représente à cet égard une contribution positive.

Prêts obligataires

En 1994, les emprunts obligataires aux pays en développement ont totalisé 33 milliards de dollars. Si ce chiffre est un peu inférieur à celui de 1993, il représente néanmoins une nette

consolidation de la croissance marquée des émissions d'obligations par les pays en développement depuis 1993. Le fléchissement observé en 1994 est à rapprocher de la contraction générale de l'activité sur les marchés obligataires internationaux qui tient à une tendance baissière et à un relèvement des taux d'intérêt et des marges, ce qui rend les emprunts plus onéreux.

La concentration des activités obligataires dans quelques pays (10 d'entre eux ont émis environ 90 pour cent des obligations en 1993) est encore plus frappante que pour les autres apports privés. Récemment, c'est l'Asie qui a été la région la plus active, dépassant pour la première fois en 1994 l'Amérique latine en tant que première région emprunteuse. Hong-Kong et la Corée réunis représentent environ la moitié de l'activité obligataire de l'Asie, et la Chine accroît régulièrement ses recours au marché obligataire.

Si les émissions du secteur privé gagnent du terrain par rapport à celles des États, le schéma varie considérablement d'un pays à l'autre. Presque toutes les émissions obligataires de Hong-Kong sont le fait de sociétés privées (services financiers, immobiliers) tandis que pour la Corée, ce sont les institutions bancaires publiques qui ont placé la part la plus importante des émissions. En Indonésie, en Malaisie, en Thaïlande et au Taipei chinois, ce sont les emprunteurs du secteur privé qui ont été responsables de la forte montée de l'activité en 1994. L'Argentine est devenue en 1994 le principal État emprunteur parmi les pays en développement. Pour le Brésil, la forte réduction aux marchés internationaux des obligations observée en 1994 a été due à un recul des placements du secteur public.

La crise mexicaine a provoqué une forte chute des émissions d'obligations au premier trimestre de 1995. L'Amérique latine a été particulièrement touchée, car l'émission

de nouvelles obligations à presque totalement cessé et le prix des obligations Brady sur le marché secondaire s'est effondré. Bien que d'une façon générale l'activité sur les marchés financiers internationaux ait depuis montré les signes très nets de redressement, la part des pays en développement dans les nouvelles émissions de 1995 est jusqu'à présent très inférieure aux niveaux de 1994, et ce sont les emprunteurs asiatiques qui dominent le marché.

Cela dit, les perspectives d'accès aux marchés des obligations s'améliorent. Les émissions d'obligations par le secteur privé se développent et devraient représenter une part de plus en plus grande de la croissance future. Cette évolution pourrait toutefois s'accompagner d'une plus grande sensibilité aux conditions des marchés des valeurs mobilières, comme en témoigne la forte contraction observée à Hong-Kong au deuxième semestre de 1994. L'éventail des pays qui sont en mesure de recourir aux marchés obligataires est encore relativement étroit mais il s'élargit au fur et à mesure qu'un nombre croissant de pays peuvent prétendre à une cote de crédit ou à un relèvement de cette cote.

◆ Dette extérieure

Évolutions récentes de l'ampleur et de la structure de la dette des pays en développement

En 1994, le stock de dette des pays en développement a augmenté d'environ 140 milliards de dollars (9 pour cent) aux taux de change courants, pour atteindre 1 715 milliards de dollars. Sur ce montant, environ 30 pour cent sont constitués de dettes à court terme. Environ un quart de l'accroissement enregistré en 1994 (35 milliards

de dollars) a été dû à l'augmentation de la valeur en dollars de la dette libellée en yen et dans les autres devises dont le taux est monté par rapport au dollar.

- La dette à court terme a augmenté de 15 pour cent en dollars EU (52 milliards de dollars). Cette augmentation a été essentiellement due aux besoins de financement commercial de l'expansion économique en Asie et en Amérique latine, mais les emprunts à court terme des institutions mexicaines qui ont contribué à provoquer la crise sont également pris en compte.

- La dette à long terme a augmenté de 7 pour cent, soit près de 90 milliards de dollars (montant sur lequel l'effet de change, plus prononcé que pour la dette à court terme, représente 27 milliards de dollars).

Le résultat net de 1994 reflète des facteurs qui ont eu une influence de plus en plus grande sur l'ampleur et la structure de la dette ces dernières années, notamment :

- la rapidité de la croissance économique en Asie et de la reprise économique en Amérique latine, conjuguée à une expansion également rapide des échanges ;

- la montée du yen ;

- les opérations de réaménagement et d'allègement de la dette ;

- l'accumulation persistante d'arriérés dans certains pays en développement.

De 1991 à 1994, les stocks de dette ont augmenté au total de 20 pour cent, soit 280 milliards de dollars. Les paiements d'intérêts et d'amortissement correspondant à la dette à long terme ont augmenté à peu près au même rythme pour atteindre 150 milliards de dollars. Les paiements d'intérêts sur la dette à court terme ont nettement fléchi en 1992 et 1993

mais sont fortement remontés de 12 milliards de dollars en 1993 à 18 milliards en 1994. Les agrégats masquent toutefois d'importants changements dans les structures géographiques et financières de la dette des pays en développement (voir tableaux III-2 à III-5).

Sur cette dernière période de quatre ans :

- Avec la montée du yen et la rapidité de la croissance économique en Asie, plus de 85 pour cent de la croissance des stocks de dette en dollars EU sont imputables à cette région. Dans les autres régions l'augmentation a été faible. En Afrique subsaharienne, les encours de dette ont en fait baissé.

- Plus de 40 pour cent de l'augmentation globale de l'encours de la dette ont correspondu à des prêts bancaires à court terme, essentiellement liés au développement des échanges, mais aussi à quelques facteurs plus fluides. La dette bancaire à long terme a quant à elle diminué.

- L'encours des obligations a presque doublé, pour atteindre 125 milliards de dollars.

- En Asie, la dette au titre de l'APD a augmenté de plus de 30 pour cent en dollars, avec la montée du yen et la croissance persistante du programme de prêts d'APD du Japon. Ailleurs, l'encours de la dette au titre de l'APD n'a augmenté que marginalement et il a même baissé en Afrique subsaharienne.

- L'Asie compte pour 80 pour cent dans l'augmentation de la dette au titre des crédits à l'exportation, les entrées nettes au cours de la période représentant plus de deux fois celles enregistrées pour l'ensemble de l'Amérique latine, de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. En Afrique subsaharienne, l'encours de la dette au titre des crédits à l'exportation a en fait diminué (de près de 20 pour cent).

- Les paiements effectués par l'Amérique latine au titre du service de la dette ont augmenté de 20 pour cent avec la reprise du service normal de la dette correspondant à la fin de la crise de l'endettement dans la plupart des pays de la région.

- Si l'on considère les groupes de revenu, c'est dans les pays à revenu élevé que la dette s'est accrue le plus rapidement (plus de 40 pour cent) ; suivent les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (20 pour cent) et les grands pays à faible revenu (la Chine, l'Inde et l'Indonésie) (22 pour cent). En revanche, la dette des pays les moins avancés a augmenté de moins de 4 pour cent, augmentation constituée exclusivement de prêts concessionnels des institutions multilatérales puisque toutes les autres catégories de dettes ont chuté.

- L'augmentation de l'encours des dettes multilatérales a été presque entièrement le fait des pays à faible revenu. La dette multilatérale s'est accrue de 25 pour cent dans les pays les moins avancés et de plus de 30 pour cent dans les autres pays à faible revenu.

Progrès réalisés dans l'allègement de la dette

Un grand nombre des agrégats et des structures évoqués plus haut et présentés dans les tableaux joints auraient été très différents en l'absence des progrès majeurs réalisés ces dernières années dans l'allègement de la dette. En 1994, l'éventail des mécanismes et des changements appliqués était le suivant :

- dans le cadre du plan Brady d'il y a cinq ans, six pays à revenu intermédiaire supplémentaires ont négocié une réduction de leur dette envers les banques commerciales, ce qui a ramené le montant total de la dette réaménagée ou réduite dans ce cadre à 185 milliards de dollars ;

- au Club de Paris, environ 21.4 milliards de dollars ont été rééchelonnés pour 16 pays et un accord a été conclu sur de nouvelles conditions (les termes de Naples) selon lesquelles les pays les plus pauvres qui se sont engagés à assurer une gestion économique efficace peuvent prétendre à d'importantes réductions de l'encours de leur dette éligible à l'égard du Club de Paris ;

- le Fonds de désendettement IDA de la Banque mondiale a aidé un certain nombre de pays pauvres à éteindre leur dette commerciale ;

- le programme « Cinquième dimension » d'aide aux paiements d'intérêts sur les prêts de la Banque mondiale et le programme « d'accumulation de droits » visant à contribuer à redonner accès aux financements du FMI ont également été conçus avec le soutien des donateurs pour aider les pays les plus pauvres ;

- il a été convenu de maintenir la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) du FMI ;

- un certain nombre de donateurs ont continué d'accorder entre 1991 et 1994 des remises de dette sur une base bilatérale pour plus de 15 milliards de dollars (voir tableau III-6).

Grâce à l'effet conjugué de ces mécanismes et mesures, la communauté internationale a pu faire face à une menace grave non seulement pour les pays endettés eux-mêmes mais aussi pour les systèmes financiers, les emplois et le bien-être dans les pays développés.

Le contexte dans lequel les problèmes d'endettement sont apparus dans les années 80 fait l'objet d'une brève analyse dans l'annexe au présent chapitre, qui traite de l'économie de l'importation de capitaux. Elle rappelle aussi que pour éviter les problèmes d'endettement, il faut que les décisions aussi

bien des emprunteurs comme des prêteurs se fondent sur des critères d'investissement rationnels et qu'il y ait une gestion efficace des politiques aussi bien dans les pays importateurs de capitaux que dans les grandes économies de l'OCDE. Ces « conditions de viabilité » sont capitales. Les « chocs » au niveau des politiques appliquées, même s'ils sont modérés, peuvent être perturbateurs. Ainsi, même si la crise de la dette en tant que problème mondial a été bien gérée et si beaucoup de pays débiteurs ont entrepris de profondes réformes économiques et politiques, il ne faut pas écarter le risque de crise future si l'on déroge notablement aux « conditions de viabilité ». La crise mexicaine a démontré que la conjonction de tendances et d'événements intérieurs et internationaux pouvait provoquer soudainement des « flux inverses de capitaux ». Aussi faut-il surveiller de près l'accumulation et la nature des stocks de dette à court terme. Des processus de surveillance internationale renforcée sont actuellement mis en place (les données recueillies par les systèmes de notifications du CAD sur les flux financiers et les stocks de dette y contribueront). Il n'est pas moins important à moyen terme de veiller à ce que les ressources soient utilisées de façon productive aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

Il reste donc essentiel de consolider et de poursuivre la réforme économique et politique et de s'efforcer de maintenir une économie mondiale ouverte et bien gérée.

Les problèmes d'endettement qui subsistent

Pour un nombre important de pays, dont la plupart sont pauvres, les problèmes de la dette sont loin d'être résolus. Les tableaux III-7a-7c donnent une image claire de la situation dans les pays à faible revenu lourdement endettés. Ce sont des pays où, à une ou deux

exceptions près, le service de la dette est loin de respecter les obligations contractuelles et où il n'est pas réaliste, compte tenu des niveaux actuels d'endettement, d'espérer jamais un service normal (tableau III-7a).

Un coup d'œil aux tableaux III-7b et 7c montre que l'élément de loin le plus important de la dette de ces pays consiste en créances publiques ou garanties par les États. Les nouveaux termes de Naples du Club de Paris ouvrent la voie à des allègements définitifs de l'encours des dettes bilatérales à l'égard du secteur public (APD et crédits à l'exportation). Il n'en reste pas moins que, dans un nombre non négligeable de cas, une forte proportion de l'encours de la dette est constituée de créances multilatérales. Des mesures radicales dans le cadre du Club de Paris, concernant la dette bilatérale à l'égard du secteur public peuvent certes faciliter le financement du service de la dette multilatérale. Il est cependant peu probable qu'elles permettent à elles seules de régler les problèmes d'endettement des pays où la dette multilatérale représente un pourcentage élevé de l'encours total. Dans le cas de l'Ouganda par exemple, dont la dette est composée à 77 pour cent de créances multilatérales, l'accord conclu dans le cadre du Club de Paris et visant à réduire des deux tiers la valeur actuelle de l'encours de la dette bilatérale « éligible » se traduit par une réduction de 4 pour cent seulement de l'encours total de la dette de ce pays. D'autre part, il n'est pas possible par principe de rééchelonner ou de réduire la dette multilatérale, étant donné les risques que cela entraînerait pour la cote de crédit des institutions multilatérales et par conséquent leur aptitude à remplir leur rôle fondamental d'intermédiaire peu onéreux entre les marchés mondiaux des capitaux et les pays en développement.

Aussi les problèmes d'endettement de ces pays sont-ils dans un sens plus insolubles que ceux des pays à revenu intermédiaire, pour

lesquels il a été possible d'annuler une grande partie de la dette à l'égard du marché privé. Ou bien les arriérés bilatéraux et multilatéraux continueront de s'accumuler, ou bien il faudra trouver moyen à la fois d'appliquer plus largement les termes de Naples (des dettes bilatérales d'un montant important ne sont pas « éligibles » compte tenu des dates limites imposées) et de mettre au point d'autres modes de « financement » du service de la dette multilatérale.

Le financement de la dette multilatérale peut se faire soit indirectement en injectant de nouveaux financements concessionnels dans les budgets des pays en développement par le biais de projets ou de programmes, soit directement en finançant expressément les paiements de la dette multilatérale. Ces deux possibilités ont des implications très différentes pour la structure et la gestion des finances publiques et par conséquent pour le fonctionnement de l'économie politique des pays débiteurs.

L'enjeu ici est de trouver la stratégie la plus cohérente applicable par l'ensemble du système de financement public pour résoudre ce type de problème. Ce n'est pas facile étant donné la fragmentation du système en question et des responsabilités correspondantes dans de nombreux pays donateurs.

La mise en place de solutions efficaces nécessitera la fixation de certains objectifs à l'échelon politique, afin de donner à la fois une impulsion et un cadre de référence aux différents acteurs intéressés dans les pays donateurs et les institutions financières internationales, l'objectif déterminant ici étant de faciliter le processus de réforme économique et politique.

La persistance dans un avenir indéfini d'excédents de dette et de niveaux élevés de dépendance à l'égard de l'aide n'est compatible ni avec un développement fondé sur le marché, ni avec la possibilité d'attirer des investissements étrangers et de retenir les capitaux nationaux, non plus qu'avec une gestion publique efficace et l'émergence des partenariats pour le développement fondés sur le respect mutuel évoqués au chapitre premier du présent rapport. Elle implique pour les responsables politiques et les administrateurs nationaux des « coûts de transaction » extrêmement élevés, et c'est là un problème qui n'a pas encore retenu l'attention qu'il méritait. En même temps, elle suscite des dilemmes systémiques croissants pour la communauté internationale, les institutions multilatérales se trouvant de plus en plus confrontées à des accumulations d'arriérés.

Tout cela milite en faveur d'un effort concerté pour envisager, dans un cadre politique et économique global et en prenant en compte les implications pour la qualité de la gestion du développement, les perspectives à moyen terme et les options de financement des pays lourdement endettés, notamment le rôle du financement direct pour l'allègement de la dette multilatérale.

Les problèmes de la dette doivent donc continuer à être traités pays par pays. Mais il faut dans les pays donateurs une ferme volonté politique de parvenir à des solutions globales et définitives au surendettement aussi bien au niveau bilatéral que multilatéral, solutions visant expressément à favoriser la viabilité financière et politique des gouvernements qui entreprennent des réformes.

ANNEXE

Transferts de ressources, transferts financiers nets et économie de l'importation de capitaux

La question du gain réel que représente pour un pays l'importation de capitaux, soit sous forme d'investissements directs soit sous forme d'emprunts, et la façon de calculer les transferts de ressources nets ont souvent fait l'objet de controverses.

On s'est notamment demandé si les coûts d'utilisation de capitaux étrangers, c'est-à-dire les rapatriements de bénéfices et le versement d'intérêts devaient être déduits des nouveaux apports de capitaux pour obtenir la mesure du « cash flow net » ou ce que l'on appelle parfois le « transfert financier net ».

Parmi les institutions internationales, la Banque mondiale et les Nations Unies utilisent toutes deux le concept de transfert financier net, ce que ne font pas l'OCDE et le FMI. Dans le passé la CNUCED a utilisé cette notion pour ses données et ses analyses, mais le dernier Rapport sur le commerce et le développement a abandonné cette pratique et adopte implicitement le cadre analytique esquissé plus loin (voir références).

Si l'on déduit les bénéfices et les intérêts des entrées nettes de capitaux, on arrive à des estimations beaucoup plus faibles des flux nets de ressources à destination des pays importateurs de capitaux. Par le passé, dans certains des pays de l'OCDE traditionnellement importateurs de capitaux, en particulier l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, les tenants d'une économie nationaliste utilisaient souvent l'analyse du transfert

financier net comme argument contre les politiques libérales d'investissement étranger, en arguant que les rapatriements de bénéfices finissent pas dépasser les apports nouveaux d'investissements étrangers. Dans le contexte des relations entre pays en développement et pays développés, on a cité la mesure du transfert financier net pour démontrer l'iniquité des relations économiques internationales. Au milieu des années 80, où cette mesure était négative pour les pays en développement dans leur ensemble, essentiellement à cause de la crise de la dette latino-américaine, certains ont avancé que le « Nord » soutirait systématiquement des capitaux aux pays du « Sud ». Certains soutiennent encore qu'une forte proportion des nouveaux apports de capitaux dans les pays en développement se trouve tout simplement annulée par les rapatriements de bénéfices et les paiements d'intérêts.

Ces utilisations impropres de la notion de transfert financier net ont renforcé l'insistance mise par l'OCDE à conserver le concept orthodoxe de transfert de ressources. Ce choix est dicté par les fondements de l'économie. Il permet d'attirer l'attention sur les implications réelles de la situation d'importateur de capitaux ou de bénéficiaire d'aide et de rendre compte de l'ampleur réelle des flux de capitaux. Les principes ne sont plus controversés, mais il peut être utile de résumer les points principaux puis d'illustrer quelques-unes des expériences et des préoccupations relatives au processus de transfert de ressources.

● Le transfert de ressources réelles s'effectue *via* la balance des paiements courants. Par définition, il est égal à la différence entre l'épargne et l'investissement intérieurs. En important des capitaux de l'étranger pour financer un déficit du compte courant, un pays est en mesure de maintenir le niveau des investissements intérieurs au-dessus de celui de l'épargne intérieure.

● Suggérer que les bénéfices et les intérêts sont payés plus ou moins directement sur les nouveaux apports de capitaux et qu'un pays ne perçoit que le solde est un argument trompeur et faussement concret. L'argent est fongible. Les rapatriements de bénéfices et les versements d'intérêts se font à l'aide des devises étrangères disponibles d'une façon générale, quelle que soit la source, gains courants ou nouveaux apports de capitaux nets.

● Les importations de capitaux (ou transferts de ressources) permettent une croissance économique plus rapide et des niveaux plus élevés de consommation dans l'avenir, **à condition** que le taux de rentabilité des investissements supplémentaires dans l'économie dépasse le coût des emprunts extérieurs (d'où l'importance de politiques économiques saines et de décisions économiquement rationnelles en matière d'investissement). Cela suppose évidemment que les apports de capitaux servent à des investissements supplémentaires et non à un supplément de consommation. Si l'économie a de bonnes perspectives de persistance d'une forte croissance et si l'on souhaite susciter la consommation plus tôt, alors il peut être légitime d'emprunter pour augmenter la consommation. Cependant, des emprunts qui s'accompagnent d'une chute du taux d'épargne suscitent invariablement des problèmes (voir l'analyse comparative des expériences récentes de l'Asie et de l'Amérique latine dans le Rapport 1995 sur le commerce et le développement de la CNUCED).

● Le flux annuel de bénéfices et de paiements d'intérêts est lié au **stock** accumulé de capitaux étrangers et non au **flux** annuel de nouveaux capitaux. En fin de compte, le flux des paiements d'intérêts et des bénéfices peut en venir à dépasser les nouveaux apports nets de capitaux. Mais à condition que les investissements dans l'économie en général (et non pas seulement les investissements supplémentaires) aient été productifs, il y a augmentation du revenu du pays qui n'aura pas de problème de balance des paiements, à moins qu'il existe dans l'économie d'importantes rigidités structurelles (lorsque les taux de change sont souples, les rigidités de ce genre se manifestent sous forme d'une dépréciation persistante de la monnaie et non sous forme d'un déficit insoutenable de la balance courante).

● Une autre erreur fréquente consiste à comparer l'ampleur des flux de capitaux à celle des flux commerciaux (ce qui semble encore plus spectaculaire si l'on utilise l'arithmétique du « transfert financier net ». L'importance réelle des importations de capitaux est représentée par ce qu'elles apportent en termes de disponibilité de ressources pour l'économie au-delà de ce que celle-ci produit elle-même, y compris par les échanges. C'est donc avec les taux d'épargne et d'investissement dans une économie qu'il faut faire la comparaison (voir par exemple CNUCED, *op. cit.*, tableaux 20-21). Dans les pays où le secteur public absorbe une grande partie des apports de capitaux, il peut être important de prendre en compte aussi la contribution aux investissements publics ou aux dépenses publiques en général. Il faut bien sûr souligner que pour la plupart des pays en développement ce sont l'épargne et l'investissement intérieurs et les recettes fiscales nationales qui représentent de loin la plus grande part des ressources disponibles.

● Un autre problème en ce qui concerne la façon dont on a utilisé le concept de

Mesures des apports de ressources aux pays en développement : différences et définitions

Il existe plusieurs manières de conceptualiser et de mesurer le flux de ressources à destination des pays en développement. Chacune des grandes institutions internationales a ses propres concepts et systèmes de collecte de données qui sont différents mais complémentaires, et qui correspondent à son mandat et aux relations qu'elle a avec ses membres. La Banque mondiale a adopté une perspective pays bénéficiaires/pays débiteurs et exploite un système de notification des pays débiteurs (SNPD). L'OCDE quant à elle a adopté une perspective pays donateurs/créanciers. Ces données sont tirées des sources des donateurs/créanciers via les systèmes de notification du CAD, parmi lesquels le système de notification des pays créanciers (SNPC) et s'appuient aussi sur les statistiques de créances bancaires établies par la Banque des règlements internationaux (BRI). Les systèmes de notification de l'OCDE ont été élargis aux pays d'Europe centrale et orientale et aux nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique.

L'OCDE, la Banque mondiale et le FMI se concertent régulièrement pour réconcilier dans la mesure du possible leurs mesures statistiques des apports de ressources aux pays en développement et remédier aux disparités. Une récente publication commune présente une description complète et une réconciliation des données relatives à la balance des paiements, à la dette et aux flux financiers recueillis par les quatre institutions du Groupe de travail international sur les statistiques de la dette extérieure*. Actuellement, ce Groupe de travail cherche comment assurer le recueil de statistiques plus précises et plus complètes sur les flux d'investissements directs étrangers et les actifs financiers tels qu'investissements de portefeuille, qui revêtent une importance majeure dans le volume et la structure des apports de ressources aux pays en développement.

Les estimations OCDE des flux de ressources nets divergent des chiffres de la Banque mondiale essentiellement parce que la couverture géographique de l'OCDE est plus vaste et qu'elle tient compte des prêts bancaires à court terme et des dons d'assistance technique, deux éléments qui sont exclus par la Banque mondiale (la Banque mondiale exclut les dons d'assistance technique parce que pour l'essentiel ils ne sont pas enregistrés en tant qu'opérations de la balance des paiements. L'OCDE les inclut parce qu'ils représentent des ressources fournies au bénéfice des pays en développement). Une autre différence est que les données de la Banque mondiale sur les flux d'investissements étrangers vers les pays en développement sont tirées des données des pays bénéficiaires relatives à leur balance des paiements et comprennent par conséquent les investissements entre pays en développement, alors que les chiffres de l'OCDE ne portent que sur les flux d'investissements directs des pays Membres de l'OCDE.

Au sein des présentations de données de l'OCDE même, la mesure de l'APD diffère selon que l'on s'intéresse aux **ressources reçues par les pays en développement** (comme dans le présent chapitre) ou sur la **performance des gouvernements donateurs en matière d'aide** (comme dans les deux chapitres qui suivent). Si l'on considère les ressources reçues, la mesure de l'APD comprend les versements par les sources bilatérales et multilatérales aux pays en développement de crédits concessionnels destinés au développement. Si l'on se place du point de vue de la performance en matière d'aide, la mesure de l'APD comprend les versements bilatéraux de crédits concessionnels aux pays en développement plus l'apport par les pays donateurs de financements concessionnels aux institutions multilatérales.

Ces deux mesures diffèrent parce que les financements concessionnels reçus des donateurs par les institutions multilatérales, qui sont enregistrés comme versements du donneur au moment où les fonds sont déposés, ne correspondent pas au versement par les institutions aux pays en développement pour une année donnée quelconque, bien qu'il y ait évidemment correspondance à plus long terme.

(voir page suivante)

(suite)

La notion de financement public du développement (FPD) employée dans ce chapitre englobe **la mesure des ressources reçues au titre de l'APD** ainsi que les versements non concessionnels des institutions multilatérales à des fins de développement et les flux bilatéraux publics ayant le même objet (y compris les prêts de refinancement) dont l'élément de libéralité est trop faible pour qu'ils puissent être qualifiés d'APD. Les chapitres IV et V sont consacrés aux efforts des donateurs et utilisent par conséquent la mesure « performance des donateurs » de l'APD.

* Encours de la dette, flux et balance des paiements : OCDE/Banque mondiale/FMI/BRI, OCDE, 1994.

transfert financier net est que l'agrégation de tous les pays en développement masque de grandes disparités de situation selon les régions et que les totaux régionaux masquent les très grandes disparités qui existent entre pays en développement. Au pire moment de la crise de la dette et du choc des taux d'intérêt au début des années 80, beaucoup de pays latino-américains ont perdu l'accès aux prêts spontanés tandis que la plupart des économies asiatiques ont volontairement réduit leurs emprunts. Taiwan est devenu fortement excédentaire et par conséquent exportatrice de capitaux. Toutes ces situations diverses ont eu des effets arithmétiques similaires, produisant des « transferts financiers nets » négatifs. Dans le même temps, en Afrique subsaharienne, où la structure des apports de capitaux est différente, on a enregistré tout au long des années 80 un transfert financier net fortement positif. Mais l'utilisation analytique faite de ce concept et les titres de la presse à l'époque ont rarement évoqué ces différences.

Le fait de souligner les risques de malentendu qui peuvent découler de l'utilisation du concept de transfert financier net ne doit pas détourner l'attention des réels problèmes rencontrés dans le transfert international de capitaux à destination des pays en développement.

Ces problèmes sont graves, comme en témoigne la crise de la dette et le pénible processus d'ajustement entamé depuis dix ans et encore en cours dans certains pays. Ils découlent d'un ensemble de déficiences : défaut de fonctionnement des économies importatrices de capitaux, défaillance des marchés de capitaux et impact des grands processus d'ajustement international ; à titre d'exemple de ce dernier facteur, on citera les répercussions des chocs pétroliers des années 70 et du début des années 80 sur les économies de l'OCDE au niveau macro-économique et les modalités du processus de recyclage qui s'en est suivi.

Les grands emprunteurs sur les marchés des capitaux qui ont perdu leur crédit dans les années 80 ont été confrontés à la fois à une forte chute des apports de capitaux extérieurs et à une augmentation notable des paiements d'intérêts sur l'encours de leurs dettes à taux variable. Ils se sont trouvés face à un nouveau type de « problème de transfert » qui les a obligés à générer d'importants excédents commerciaux pour remplir leurs obligations au titre du service de la dette. Cela a provoqué des problèmes intérieurs complexes, car la dépréciation de la monnaie s'est traduite par une hausse des coûts du service de la

Tableau III-I

Montant total net des apports de ressources aux pays en développement

En milliards de dollars courants

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
I. FINANCEMENT PUBLIC DU DÉVELOPPEMENT (FPD)	50.1	56.5	61.1	60.9	69.7	69.6	70.5
1. Aide publique							
au développement (APD) ^a	38.5	43.7	47.7	48.8	52.8	58.5	59.5
dont : Versements bilatéraux	29.8	33.8	36.6	36.4	39.3	42.3	42.0
Versements multilatéraux	8.7	9.9	11.1	12.4	13.5	16.2	17.5
2. Autres FPD	11.6	12.8	13.4	12.1	16.9	11.1	11.0
dont : Versements bilatéraux	3.8	6.2	7.0	5.3	6.7	4.4	7.4
Versements multilatéraux	7.8	6.6	6.4	6.8	10.2	6.7	3.6
II. CRÉDIT A L'EXPORTATION, TOTAL	-0.6	-1.6	-2.2	9.4	4.7	1.8	1.3
dont : à court terme	3.0	4.1	2.0	4.8	4.5	-0.8	0.5
III. APPORTS PRIVÉS	25.3	30.7	39.1	45.3	51.8	50.8	76.8
1. Investissements directs (CAD)	10.7	19.4	21.8	26.5	26.4	22.6	27.3
dont : Centres financiers	5.8	10.9	8.9	6.5	7.1	6.5	9.5
2. Prêts bancaires internationaux ^b	7.0	7.0	7.8	10.5	15.0	11.0	31.0
dont : à court terme	-4.0	5.0	4.0	8.0	7.0	12.0	25.0
3. Prêts obligataires, total	1.0	-1.0	1.6	2.2	0.9	6.5	11.1
4. Autres apports privés ^c	3.3	1.3	3.7	2.1	4.4	5.3	1.4
5. Dons des Organisations non gouvernementales	3.3	4.0	4.2	4.0	5.1	5.4	6.0
APPORTS DE RESSOURCES, TOTAL NET (I + II + III)	74.8	85.6	98.0	115.6	126.2	122.2	147.8
<i>Pour mémoire :</i>							
Crédits du FMI, total net	-2.0	-4.7	-3.9	-2.1	-2.2	1.0	-0.3
Opérations sur actifs des PED, montant net enregistré	-12.0	-9.1	-20.5	-18.2	-22.8	47.4	6.7
Intérêts et dividendes versés par les PED, montants bruts	-73.1	-75.2	-89.9	-91.7	-86.3	-82.3	-85.7
Dons du secteur public, total	25.4	28.0	31.8	32.9	39.7	45.6	44.9
Apports entre PED, total (APD) ^d	4.1	3.3	2.2	1.7	6.0	2.6	1.0
Aux prix et taux de change de 1993							
Apports de ressources, total net	110.5	109.4	116.3	138.5	135.3	126.7	144.4
Financement public							
du développement, total	74.0	72.2	72.6	73.0	74.7	72.2	68.8
Recettes d'APD, total	56.9	55.8	56.6	58.5	56.6	60.7	58.1
APD du CAD, total (versements bilatéraux et multilatéraux)	53.8	52.9	57.0	56.1	58.2	60.1	60.8

a) Hors annulation des dettes non issues de l'APD pour les années 1990 à 1992.

b) Hors prêts obligataires des banques (ligne III.3) et crédits financiers garantis (inclus à la ligne II).

c) Les Membres du CAD n'ont fourni aucune donnée sur leurs investissements de portefeuille.

d) Non pris en compte dans le montant total net des apports de ressources.

En pourcentage du total

1993	1994 p	1986	1989	1994
69.5	70.2	66.9	52.7	38.2
56.2	59.7	51.5	42.2	32.5
39.6	41.3	39.9	31.5	22.5
16.6	18.4	11.6	10.7	10.0
13.3	10.5	15.5	10.5	5.7
6.4	6.8	5.0	4.6	3.7
6.9	3.7	10.4	5.9	2.0
-0.9	3.2	-0.8	8.1	1.7
-1.5	0.2	4.0	4.2	0.1
94.1	110.4	33.8	39.2	60.1
38.8	47.0	14.3	22.9	25.6
9.8	..	7.8	5.6	..
9.0	21.0	9.4	9.1	11.4
7.0	15.0	-5.3	6.9	..
36.6	32.7	1.3	1.9	17.8
4.0	4.0	4.4	1.8	2.2
5.7	5.7	4.4	3.5	3.1
162.7	183.8	100.0	100.0	100.0
-0.7	-0.5			
-25.3	..			
-81.3	-90.4			
42.7	45.0			
1.2	1.2			
162.7	176.4			
69.5	67.4			
56.2	57.3			
56.5	56.7			

dette en monnaie locale assumés par les gouvernements, lesquels ont été dans l'impossibilité d'obtenir le consensus politique nécessaire pour les financer d'une façon non inflationniste. C'est seulement lorsqu'on a commencé à comprendre que ce problème était par essence même lié à l'insolvabilité de l'État (voir H. Reisen et A. van Trotsenburg, *La dette des pays en développement ; le problème budgétaire et la gestion du transfert* (Centre de développement de l'OCDE, Paris, 1988), que les solutions sont apparues sous forme de profondes réformes politiques et économiques dans les pays débiteurs et d'importantes remises de dette par les banques internationales et les créanciers publics.

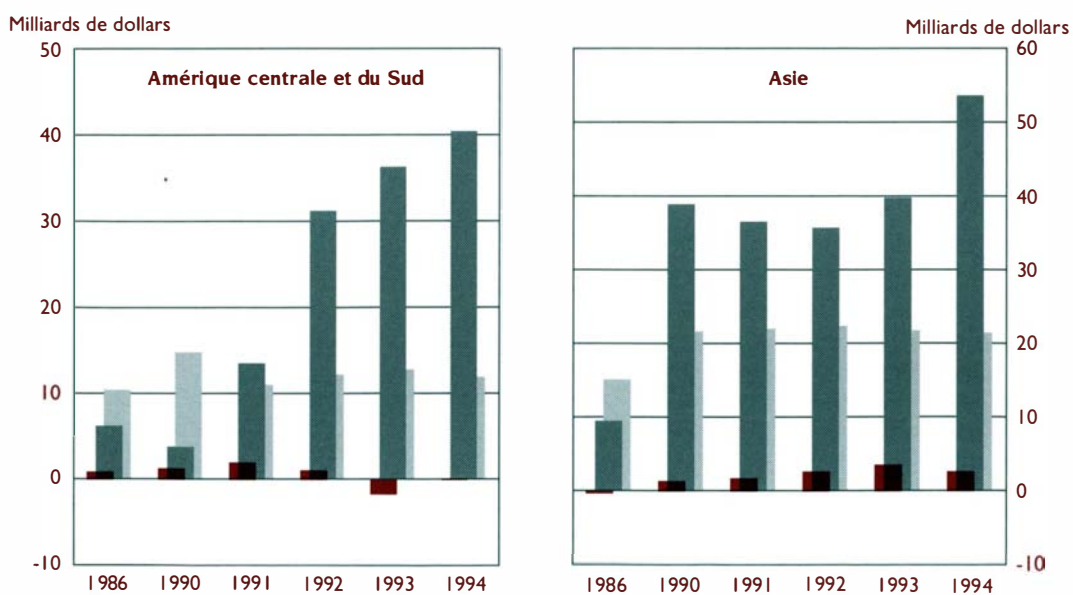
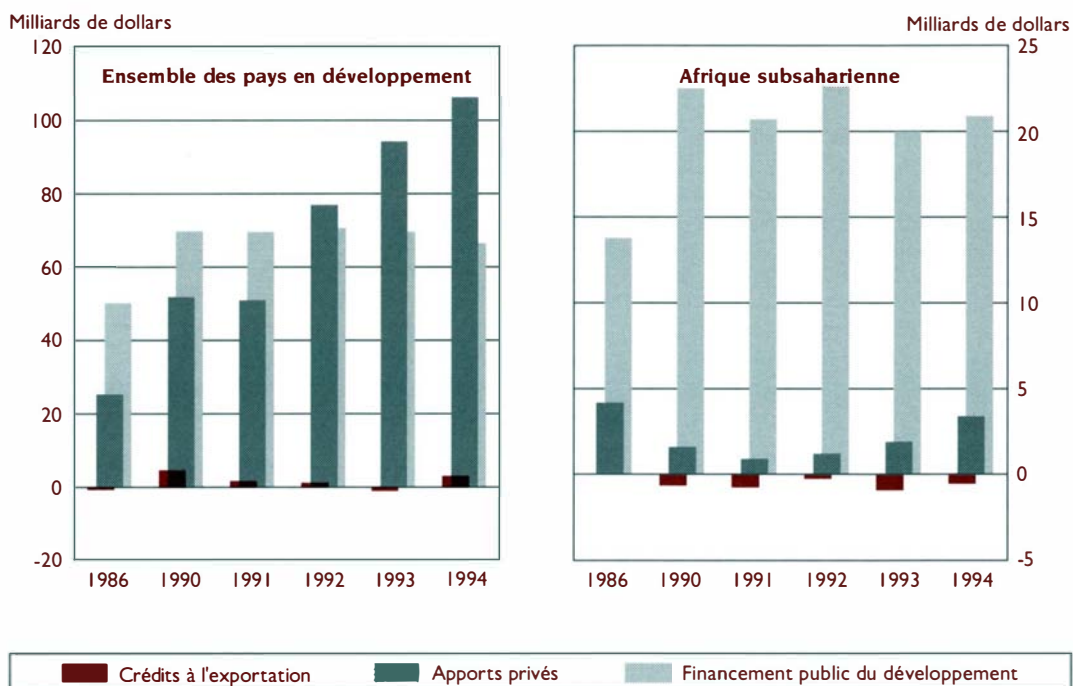
Dans les pays débiteurs les moins avancés financés par des capitaux publics, le problème s'est surtout traduit par une chute des prix des produits de base et des hausses des coûts d'importation du pétrole, compensés dans une certaine mesure par des apports d'aide supplémentaires, notamment de la part donneurs arabes, et l'injection de financements du FMI et de la Banque mondiale au titre de l'ajustement.

Si le comportement de l'économie internationale a joué un rôle important dans la dégradation de la situation d'endettement de beaucoup de pays en développement importateurs de capitaux (mais pas tous), le mauvais fonctionnement des économies de ces pays, dont témoigne la faible productivité de l'investissement, et leur incapacité à faire face aux chocs extérieurs y ont aussi beaucoup contribué.

La contribution de l'accumulation de dette à la croissance dépend du niveau et de la productivité des investissements. Or, du fait des insuffisances des politiques menées dans de nombreux pays en développement, beaucoup d'investissements ont été mal placés et improductifs. A ces insuffisances se sont

Graphique III-I. **Apports de ressources par catégorie d'apports et par région**

Versements nets en milliards de dollars aux prix et taux de change de 1993



Note : Les données relatives à 1994 sont des chiffres provisoires.

souvent ajoutées celles des critères appliqués en matière d'investissement et de risque par les banques, les organismes publics de crédit à l'exportation et dans une certaine mesure par les organismes d'aide bilatérale et multilatérale.

Comme l'a montré ce chapitre, la persistance du surendettement dans un certain nombre de ces pays reste à résoudre d'une façon définitive par une conjugaison de réformes politiques et économiques et de remises de dette, comme dans le cas de l'Amérique latine.

Il est évident aussi qu'une plus large définition des problèmes fondamentaux du développement est nécessaire si l'on veut

faire en sorte que les capitaux puissent être productifs dans les pays les moins avancés. L'expérience montre que la pénurie la plus importante dans ces pays n'est pas celle de capital financier mais de capital social selon la définition et l'explication contenues dans les chapitres I et II de ce rapport.

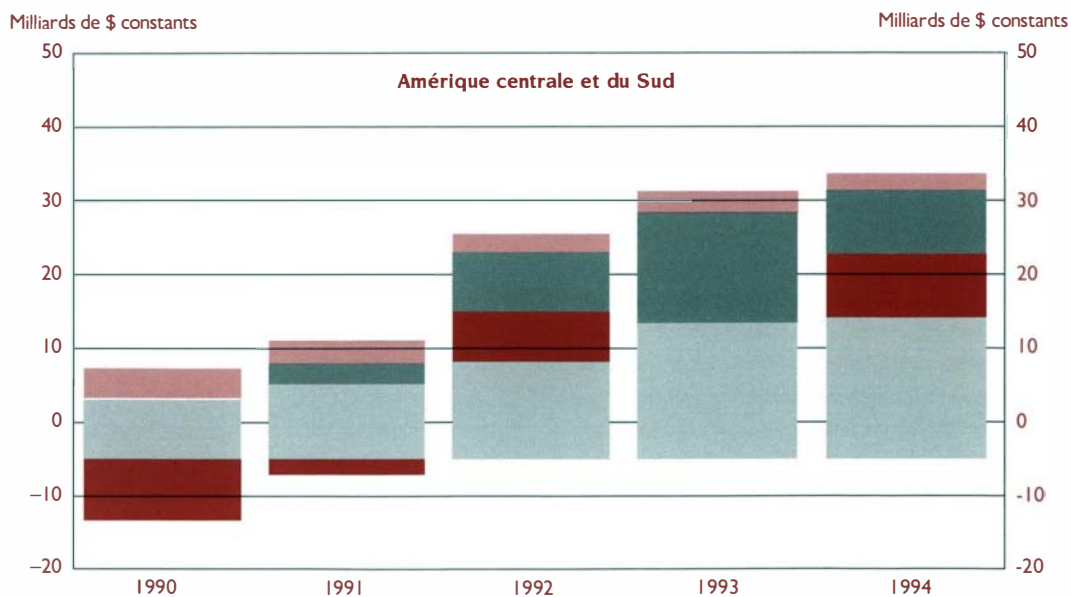
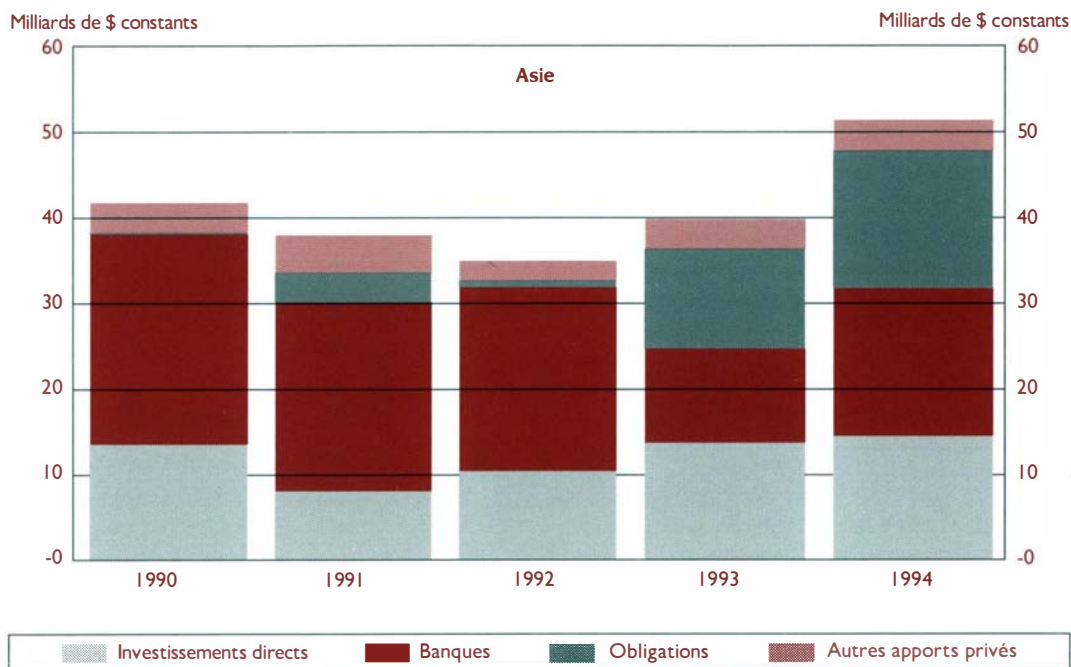
Le capital social est la clef de l'utilisation productive des ressources aussi bien intérieures qu'extérieures. Les nouvelles orientations des politiques de coopération pour le développement exposées dans ce rapport sont donc décisives pour l'effort visant à obtenir de la part des pays avancés des apports de capitaux qui favorisent la croissance dans les pays moins avancés.

Note :

Les flux de ressources nets mesurés au tableau III-1 et dans des statistiques comparables établies par d'autres organisations internationales sont considérablement plus élevés que le transfert de ressources net, qui est la balance opérations courantes/opérations en capital.

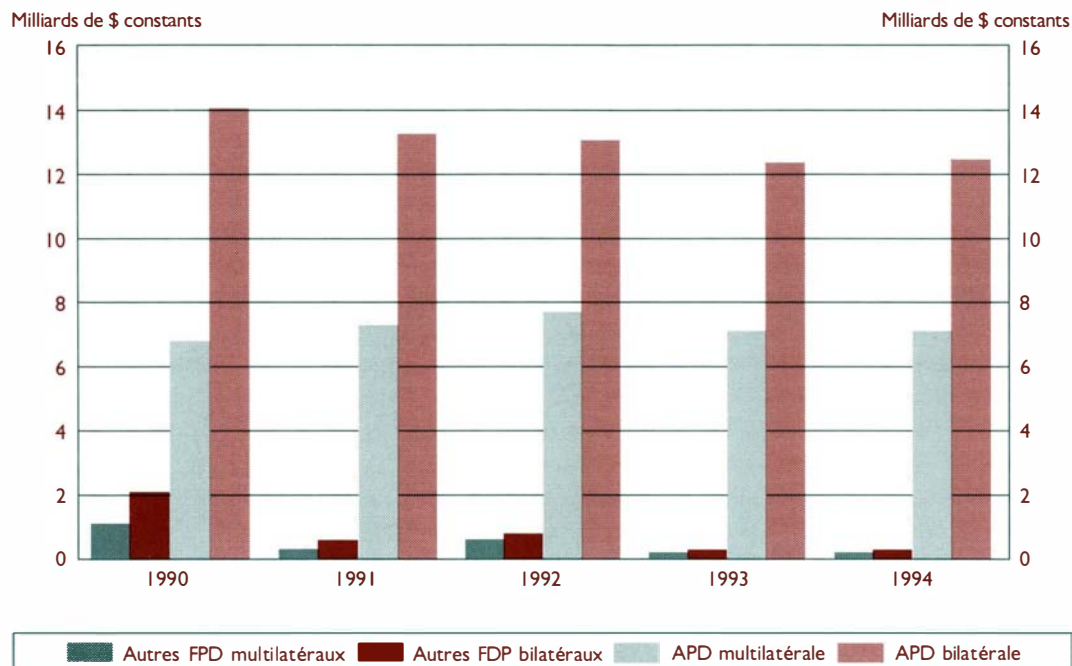
Graphique III-2. **Apports privés à l'Asie et à l'Amérique centrale et du Sud**

A prix et taux de change constants de 1993



Note : Les données relatives à 1994 sont des estimations. Les investissements de portefeuille ne sont pas pris en compte.

Graphique III-3. **Apports de financement public du développement à l'Afrique subsaharienne**
Aux prix et taux de change de 1993



Note : Les données relatives à 1994 sont des estimations.

Quelques références

Statistiques de la dette extérieure. Supplément : données détaillées de la dette et du service de la dette, 1983-1994, OCDE, 1995.

Rapport sur le commerce et le développement, 1995, CNUCED.

La situation économique et sociale dans le monde 1995 : Tendances et politiques économiques actuelles, Nations Unies, New York, 1995.

Perspectives de l'économie mondiale, FMI, Washington DC, 1995.

Dette tirée des pays en

Dette à long terme

**I. PAYS ET MARCHÉS DES CAPITAUX
DANS LA ZONE DE L'OCDE**

A. APD

B. Crédits à l'exportation, total
Crédits publics à l'exportation
Crédits fournisseurs garantis
Crédits bancaires garantis

C. Marchés financiers

Banques
Obligations

II. ORGANISMES MULTILATÉRAUX

dont : A des conditions de faveur
Aux conditions du marché

Pour mémoire : FMI, total

**III. PRÊTS CRÉANCIERS
NON MEMBRES DE L'OCDE**

Sous-total : Dette à long terme

dont : A des conditions de faveur
Aux conditions du marché

Dette à court terme

Banques

Crédits à l'exportation

Sous-total : Dette à court terme

Autres exigibilités recensées

Dette extérieure, total

Tableau III-2

développement, par origine des prêts et conditions d'emprunt, chiffres en fin d'année, 1986-94

En milliards de dollars courants

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
615	679	664	665	655	668	690	711	777
90	112	113	115	127	136	139	147	163
172	202	176	187	202	211	234	241	267
79	94	87	92	95	103	115	114	110
30	34	26	27	28	27	36	36	45
63	74	63	68	79	81	83	91	112
353	365	375	363	326	321	317	323	347
310	318	325	307	267	256	244	218	223
43	47	50	56	59	65	73	105	124
172	211	203	209	236	253	257	270	295
48	58	61	66	75	84	90	97	110
124	153	142	143	161	169	167	173	185
40	41	34	32	32	33	32	31	32
126	151	151	161	164	165	171	174	168
913	1 041	1 018	1 035	1 055	1 086	1 118	1 155	1 240
200	242	266	278	300	322	334	350	379
717	799	759	764	761	772	783	807	862
178	192	192	197	232	247	290	316	362
38	44	47	50	67	74	68	62	68
216	236	239	247	299	321	358	378	430
20	20	27	23	27	28	34	37	44
1 149	1 297	1 284	1 305	1 381	1 435	1 510	1 570	1 714

Montant annuel total du service

Paiement au titre du service
de la dette à long terme

**I. PAYS ET MARCHÉS DES CAPITAUX
DE LA ZONE DE L'OCDE**

- A. APD
- B. Crédits à l'exportation
- C. Marchés financiers

II. ORGANISMES MULTILATÉRAUX

dont : A des conditions de faveur
Pour mémoire : FMI, total

**III. PAYS CRÉANCIERS NON MEMBRES
DE L'OCDE**

Sous-total : Service de la dette à long terme

dont : A des conditions de faveur
Amortissements, dette à long terme
Intérêts, dette à long terme
Intérêts, dette à court terme

TOTAL DU SERVICE DE LA DETTE

p = provisoire.



Tableau III-3

de la dette des pays en développement, par origine des prêts et conditions d'emprunt, 1986-94

En milliards de dollars courants

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 p
89.4	95.9	99.7	102.1	89.6	85.8	108.0	105.2	109.5
4.0	4.4	5.8	5.6	6.3	6.5	7.9	8.7	9.0
42.8	45.5	39.2	42.6	35.1	32.6	42.7	42.2	41.5
42.7	46.0	54.8	53.9	48.2	46.7	57.4	54.3	59.0
23.1	29.8	31.4	29.6	34.3	35.7	34.8	35.6	36.0
2.1	2.3	2.4	2.2	2.4	2.6	2.8	2.8	2.8
9.6	12.2	10.7	10.0	10.4	8.8	7.5	7.3	7.2
4.6	4.9	4.5	5.5	6.3	6.0	4.3	4.5	4.5
117.4	130.9	136.1	137.9	130.2	127.5	147.2	145.3	150.0
7.8	8.6	10.0	10.3	11.8	11.1	11.9	12.7	12.9
68.2	81.6	77.8	83.1	81.0	78.5	91.1	92.9	93.3
49.2	49.4	58.3	54.8	49.2	49.0	56.1	52.4	56.7
14.5	15.7	20.7	23.6	22.0	18.4	13.0	12.3	17.5
131.9	146.7	156.8	161.5	152.2	145.9	160.2	157.7	167.5

Dette extérieure totale

Ensemble des pays en développement

dont :

Pays les moins avancés

Autres pays à faible revenu

Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure

Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure

Pays à revenu élevé

Amérique centrale et du Sud

Asie

Afrique subsaharienne

Afrique du Nord et Moyen-Orient

Dette extérieure totale

Ensemble des pays en développement

dont :

Pays les moins avancés

Autres pays à faible revenu

Pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure

Pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure

Pays à revenu élevé

Amérique centrale et du Sud

Asie

Afrique subsaharienne

Afrique du Nord et Moyen-Orient

Tableau III-4

Ventilation de la dette tirée, par origine des prêts et conditions d'emprunt

En milliards de dollars courants

APD		Crédits à l'exportation		Marchés financiers		Secteur multilatéral		Créanciers non membres de l'OCDE		Total	
1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
136	163	285	335	596	754	253	295	165	168	1 435	1 714
18	17	19	17	7	6	41	51	33	32	117	123
64	83	73	88	110	136	81	107	40	37	367	450
40	48	103	110	142	182	74	78	87	93	445	511
11	12	74	91	267	335	57	57	6	6	414	500
4	3	17	30	70	95	1	1	0	0	92	130
14	16	83	91	227	264	80	82	40	39	444	491
71	95	52	92	189	332	91	118	63	69	466	706
18	17	53	44	28	17	47	58	23	21	170	157
25	28	80	89	83	91	19	23	37	37	243	267

Tableau III-5

Ventilation du service de la dette tirée, par origine des prêts et conditions d'emprunt

En milliards de dollars courants

APD		Crédits à l'exportation		Marchés financiers		Secteur multilatéral		Créanciers non membres de l'OCDE		Total	
1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
6.5	9.0	32.6	41.5	46.7	59.0	35.7	36.0	6.0	4.5	127.5	150.0
0.4	0.4	0.8	0.5	0.4	0.2	1.9	1.5	0.4	0.3	3.9	2.9
2.8	3.8	7.2	8.4	11.7	11.8	8.6	9.0	1.5	1.6	31.9	34.6
2.3	3.4	12.5	14.4	15.6	12.5	12.6	13.8	3.0	2.0	46.0	46.1
0.7	9.0	9.1	41.5	17.5	59.0	11.6	36.0	1.0	4.5	39.9	150.0
0.3	0.4	3.0	4.4	1.5	1.6	0.2	0.2	0.0	0.0	5.1	6.6
1.0	1.7	8.4	13.3	15.7	29.1	15.6	17.5	1.2	0.8	41.9	62.3
3.6	5.5	9.1	15.5	18.2	21.0	9.7	10.7	1.4	1.6	42.0	53.3
0.5	0.5	3.0	1.9	1.5	2.0	3.8	3.4	0.5	0.3	9.3	8.1
1.0	(1.2)	9.1	(10.7)	6.0	(4.4)	3.2	(3.4)	1.9	(1.1)	21.2	(20.8)

Note : Les données relatives à 1994 sont des chiffres provisoires et les chiffres mentionnés entre parenthèses sont ceux de 1993.

Tableau III-6

Remise de dettes bilatérales à l'égard du secteur public, par pays du CAD, 1991-94^a

En millions de dollars courants

	1991		1992		1993		1994 ^b	
	Total	dont : APD	Total	dont : APD	Total	dont : ODA	Total	dont : APD
Australie	0.0	0.0	4.2	0.0	4.6	0.0	4.3	0.0
Autriche	4.2	0.0	26.0	0.7	19.8	0.0	24.7	0.0
Belgique	2.4	2.4	32.7	2.5	5.5	5.5	0.0	0.0
Canada	0.0	0.0	0.0	0.0	183.6	183.6	4.9	4.9
Danemark	6.4	6.4	20.9	20.9	5.1	5.1	56.6	56.6
Finlande	7.1	7.1	51.1	51.1	18.8	18.8	0.0	0.0
France	633.5	633.5	697.7	589.2	848.0	0.0	2063.1	0.0
Allemagne	437.1	437.1	692.3	71.9	79.9	51.4	192.6	10.0
Irlande	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Italie	0.0	0.0	0.0	0.0	370.3	370.3	14.1	14.1
Japon	166.9	160.1	205.6	173.6	266.1	220.8	410.6	290.0
Luxembourg	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pays-Bas	162.6	162.6	88.2	76.9	101.9	0.0	119.6	80.0
Nouvelle-Zélande	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Norvège	12.3	12.3	46.8	0.0	12.7	0.0	6.8	0.0
Portugal	2.2	2.2	0.5	0.5	6.0	0.0	21.3	0.0
Espagne	0.0	0.0	0.0	0.0	3.2	0.0	67.0	0.0
Suède	7.1	7.1	11.4	4.3	24.3	24.3	17.5	9.9
Suisse	132.8	132.8	41.9	41.9	33.1	33.1	30.3	0.0
Royaume-Uni	55.2	38.3	125.9	35.5	51.1	0.0	76.5	0.0
États-Unis ^c	4 391.0	2 536.0	951.0	57.0	667.0	667.0	226.0	220.0
Total	6 020.8	4 137.9	2 996.2	1 126.0	2 701.0	1 579.9	3 335.9	685.5

a) La colonne « Total » inclut la remise de créances publiques et bénéficiant d'un soutien public non comptabilisées au départ dans l'APD.

b) Les données relatives aux remises de dettes issues de l'APD consenties en 1994 sont incomplètes.

c) Les chiffres relatifs aux remises de dettes pour 1991-92 englobent l'annulation d'une importante dette militaire de l'Égypte.

Source : Secrétariat du CAD.

Tableau III-7a

Évolution de la dette des pays à faible revenu lourdement endettés

	Service de la dette (en millions de dollars)			mance en matière de service de la dette ^c	Perfor- Service de la dette en % des exportations de 1993		Dette totale en % du PNB 1993	
	Effectif 1993 ^a	Obligations contractuelles (1994) ^b	(1995)		(1996)	1993		1994/96
Burundi	31	43	42	44	72	35	49	112
Centrafricaine, Rép.	5	36	35	32	14	3	18	68
Côte d'Ivoire	787	1 516	1 618	1 477	52	24	48	189
Guinée équatoriale	1	23	23	8	4	2	29	147
Éthiopie	63	376	359	374	17	12	71	103
Ghana	174	197	206	211	88	14	17	82
Guinée	78	224	216	205	35	12	33	88
Guinée-Bissau	3	51	44	41	6	9	133	248
Guyane	81	132	122	116	61	32	49	575
Honduras	347	415	408	429	84	30	36	127
Kenya	533	700	665	619	76	23	28	128
Laos	28	22	23	23	127	10	8	150
Liberia	20	105	60	55	19
Madagascar	51	349	305	274	15	10	64	108
Mali	14	151	160	174	9	3	38	88
Mauritanie	115	138	151	152	83	26	34	226
Mozambique	67	308	446	298	22	21	112	381
Myanmar	115	323	319	310	36	16	45	15
Nicaragua	110	1205	633	565	9	30	216	577
Niger	81	136	129	122	60	28	45	68
Nigeria	1 781	4 354	4 448	4 641	41	14	35	68
Rwanda	6	30	31	32	20	5	27	61
St. Thomas et Principe	2	12	11	12	17	15	97	623
Sierra Leone	4	53	64	58	8	3	35	129
Somalie	0	116	118	82	0
Soudan	17	398	392	382	4	3	80	181
Tanzanie	144	494	584	543	29	23	88	215
Ouganda	287	162	139	131	177	115	58	74
Viet Nam	341	2 464	2 465	2 267	14	9	66	163
Yémen	99	385	362	332	26	8	29	55
Zaire	12	1 280	943	521	1
Zambie	219	326	401	374	67	21	34	181
<i>Pour mémoire : autres pays recevant un traitement de faveur du Club de Paris</i>								
Bénin	32	69	69	70	46	7	15	64
Bolivie	448	428	457	428	105	54	53	81
Burkina Faso	32	55	63	64	58	10	18	42
Cambodge	0	16	12	12	0	0	5	96
Cameroun	364	843	860	848	43	18	42	68
Tchad	10	23	25	26	43	6	15	62
Sénégal	73	375	248	227	19	6	22	66
Togo	14	75	77	70	19	4	24	93

a) Service de la dette de 1993.

b) Obligations de 1994.

c) Est donné par a) en pourcentage de b), c'est-à-dire indique le montant effectif des sommes versées en 1993 en pourcentage des obligations contractuelles de 1994.

Note : Ces chiffres sont tirés du Système de notification des pays débiteurs. Les paiements de 1993 au titre du service de la dette apparaissent nettement plus élevés dans le tableau III-7c, dont les chiffres proviennent du Système de notification des pays créanciers.

Source : Banque mondiale, World Debt Tables, 1994/95.

Tableau III-7b

Encours de la dette des pays à faible revenu lourdement endettés,
par catégorie de créanciers, à fin 1994

	Dette totale (En millions de dollars)	Part en pourcentage					Créanciers non membres de l'OCDE
		CAD (pays et marchés financiers de la zone de l'OCDE)			Dette non garantie et à court terme	Secteur « privé » ^b	
	Total	« Club de Paris » ^a					
Burundi	1 189	14	9	1	4	79	7
Centrafricaine, Rép.	820	7	5	1	2	77	16
Côte d'Ivoire	12 749	71	39	2	30	29	0
Guinée équatoriale	235	34	29	0	5	51	15
Éthiopie	4 351	17	13	1	3	50	32
Ghana	5 562	37	22	1	14	61	2
Guinée	2 833	26	22	0	4	49	25
Guinée-Bissau	608	14	13	0	1	61	25
Guyane	1 743	20	17	0	3	45	35
Honduras	4 217	43	24	1	17	51	6
Kenya	7 014	54	46	2	6	45	1
Laos	2 130	5	3	0	2	27	68
Liberia	1 698	51	37	1	14	45	4
Madagascar	3 652	30	28	0	2	46	24
Mali	2 263	8	6	1	1	61	31
Mauritanie	2 124	20	16	2	2	43	37
Mozambique	5 432	39	32	0	7	23	38
Myanmar	5 933	71	69	2	1	25	4
Nicaragua	7 547	30	13	0	17	18	52
Niger	1 506	30	23	1	6	59	11
Nigeria	25 632	77	54	7	16	19	4
Rwanda	942	12	9	0	3	81	7
St. Thomas et Principe	284	6	4	0	2	58	36
Sierra Leone	924	39	26	2	12	53	8
Somalie	2 064	31	31	0	0	45	24
Soudan	9 542	37	24	2	10	32	32
Tanzanie	5 383	25	23	0	2	53	22
Ouganda	3 337	11	10	0	1	77	11
Viet Nam	19 479	11	8	1	3	3	86
Yémen	5 715	18	12	0	6	21	61
Zaire	9 884	68	61	1	6	28	4
Zambie	5 673	39	35	0	4	49	12
<i>Pour mémoire : autres pays recevant un traitement de faveur du Club de Paris</i>							
Bénin	1 442	20	18	1	2	59	20
Bolivie	4 369	41	33	0	8	57	3
Burkina Faso	1 167	11	6	2	3	79	9
Cambodge	2 000	15	14	0	1	4	81
Cameroun	6 330	73	61	1	11	26	1
Tchad	730	7	5	0	1	87	7
Sénégal	3 416	31	21	2	8	61	8
Togo	1 212	36	27	1	7	63	1

a) Dette à l'égard du secteur public ou bénéficiant d'une garantie du secteur public, hors dette à court terme et sommes non garanties dans le pays emprunteur.

b) Prêts bancaires non garantis et obligations.

Source : OCDE, *Statistiques de la dette extérieure*, 1995.

Tableau III-7c

Sommes versées en 1993 au titre du service de la dette par les pays à faible revenu lourdement endettés, par catégorie de créancier

	Dette totale (En millions de dollars)	Part en pourcentage					Créanciers non membres de l'OCDE
		CAD (pays et marchés financiers de la zone de l'OCDE)		Dette non garantie et à court terme	Secteur « privé » ^b	Secteur multilatéral	
	Total	« Club de Paris » ^a					
Burundi	41	15	12	3	1	69	16
Centrafricaine, Rép.	12	33	24	9	1	67	0
Côte d'Ivoire	1 109	59	24	7	27	41	0
Guinée équatoriale	2	42	27	14	2	58	0
Éthiopie	83	49	33	3	13	51	0
Ghana	290	36	27	7	2	60	4
Guinée	95	50	42	4	3	37	13
Guinée-Bissau	4	24	17	5	2	66	10
Guyane	71	9	5	3	1	71	21
Honduras	366	23	13	2	9	61	16
Kenya	559	44	41	0	3	55	1
Laos	27	11	10	0	0	27	62
Liberia	54	62	39	10	13	38	0
Madagascar	107	45	43	1	1	55	0
Mali	32	24	17	7	0	76	0
Mauritanie	130	14	11	3	0	75	11
Mozambique	103	32	22	10	0	31	37
Myanmar	85	55	51	4	0	38	7
Nicaragua	156	42	8	13	21	43	16
Niger	114	45	23	4	18	55	1
Nigeria	2 078	69	15	0	54	31	0
Rwanda	9	36	20	12	4	64	0
St. Thomas et Principe	2	25	7	18	0	75	0
Sierra Leone	29	51	43	8	0	49	0
Somalie	12	98	96	1	0	3	0
Soudan	114	82	45	21	15	18	0
Tanzanie	180	43	38	2	4	53	5
Ouganda	254	9	9	1	0	31	60
Viet Nam	534	15	9	0	6	45	40
Yémen	86	31	19	11	0	69	0
Zaire	147	90	75	6	9	10	0
Zambie	397	30	23	2	5	70	0
<i>Pour mémoire : autres pays recevant un traitement de faveur du Club de Paris</i>							
Bénin	37	31	28	2	1	66	3
Bolivie	494	53	13	0	40	45	3
Burkina Faso	39	26	26	0	0	71	3
Cambodge	33	17	13	4	0	83	0
Cameroun	556	56	44	4	8	44	0
Tchad	13	17	14	3	0	82	1
Sénégal	173	38	29	8	0	59	3
Togo	42	45	32	10	3	55	0

a) Dette à l'égard du secteur public ou bénéficiant d'une garantie du secteur public, hors dette à court terme et sommes non garanties dans le pays emprunteur.

b) Prêts bancaires non garantis et obligations.

Source : OCDE, *Statistiques de la dette extérieure*, 1995, Système de notification des pays créanciers (voir note au tableau III-7a).

Évolution du volume et de la répartition de l'aide publique au développement

Du fait des incertitudes qui entachent la scène politique mondiale, il est difficile de prévoir avec précision l'évolution probable de l'APD totale pour les années à venir. Même si l'on peut penser que l'APD va se redresser en termes réels, sa croissance restera cependant limitée, permettant au mieux une stabilisation du rapport APD/PNB de l'ensemble du CAD aux alentours de son niveau actuel.



L'aide publique au développement, qui avait fortement chuté en 1993, a atteint au total 59 milliards de dollars en 1994, soit une progression de 3 milliards de dollars par rapport à l'année précédente, qui la laisse malgré tout inchangée en termes réels. Les versements d'aide se sont accrus en termes réels dans treize pays Membres du CAD et ils ont diminué dans huit (tableau IV-1 et graphique IV-1). Exprimée en pourcentage de leur PNB global, l'APD de l'ensemble des Membres du CAD est tombée de 0.31 pour cent (chiffre révisé) à 0.30 pour cent, ce qui représente le niveau le plus faible enregistré depuis 1973.

Les contractions de l'aide sont imputables à des pays qui affichaient de gros déficits budgétaires – l'Italie, la Belgique et la Finlande ont toutes réduit leur APD de plus de 10 pour cent. Des baisses sensibles ont aussi été observées en Allemagne, aux Pays-Bas et aux États-Unis. La performance de la Belgique a été affectée par le fait que ce pays s'est trouvé dans l'impossibilité de déboursier l'aide destinée à certains de ses gros partenaires en développement (le Rwanda, par exemple).

Le Japon et la France ont, eux, encore accru leur aide. Le Japon est désormais le plus gros donneur d'aide au monde, et de loin, avec 22 pour cent de l'aide totale émanant des pays du CAD. La France est pour sa

part le seul grand pays (du G7) dont le budget de l'aide excède 0.5 pour cent du PNB. Plusieurs petits pays qui ont récemment rejoint le CAD, notamment l'Irlande, le Portugal et le Luxembourg, ont, eux aussi, encore augmenté leur aide.

Il convient de tenir compte d'un certain nombre de facteurs – autres que les problèmes budgétaires, déjà mentionnés – lorsqu'on interprète ces chiffres :

- Les remboursements de prêts, qui viennent en déduction de l'APD nette, augmentent. Plusieurs donateurs avaient réduit, depuis quelques années, leurs programmes de prêts afin de limiter l'alourdissement de l'endettement des pays en développement. Il n'en reste pas moins que les remboursements qu'ils continuent de toucher sur les prêts antérieurs diminuent d'autant le montant de leur APD nette actuelle.

- Bien que les donateurs accordent de nombreuses remises de dettes au titre de leurs prêts passés, ces opérations n'ont qu'une incidence limitée sur les chiffres de l'APD nette actuelle. En effet, lorsqu'un donateur annule la dette liée à un prêt d'APD en cours, seuls sont comptabilisés dans l'APD nette les (éventuels) intérêts qui auraient dû lui être versés.

Évolution du volume et de la répartition de l'aide publique au développement

Tableau IV-1

L'APD des pays du CAD en 1993 et 1994

	En millions de \$		Pourcentage du PNB		Pourcentage de variation 1994/93	
	1993	1994	1993	1994	En dollars ^a	En termes réels ^b
I. En 1994, quatre pays ont atteint l'objectif de 0.7 pour cent du PNB fixé par les Nations Unies						
Norvège	1 014	1 137	1.01	1.05	12.1	11.2
Danemark	1 340	1 446	1.03	1.03	7.9	2.2
Suède	1 769	1 819	0.99	0.96	2.9	-0.9
Pays-Bas	2 525	2 517	0.82	0.76	-0.3	-4.2
II. Six autres pays ont atteint un rapport APD/PNB de à 0.35 pour cent						
France	7 915	8 466	0.63	0.64	7.0	3.4
Canada	2 373	2 250	0.45	0.43	-5.2	-0.2
Luxembourg	50	59	0.35	0.40	19.9	13.4
Suisse	793	982	0.33	0.36	23.8	12.7
Australie	953	1 088	0.35	0.35	14.1	5.0
Portugal	248	308	0.29	0.35	24.5	22.9
III. Onze pays ont affiché un rapport APD/PNB inférieur à 0.35 pour cent						
Allemagne	6 954	6 818	0.36	0.34	-2.0	-6.0
Autriche	544	655	0.30	0.33	20.4	14.8
Finlande	355	290	0.45	0.31	-18.3	-27.2
Royaume-Uni	2 920	3 197	0.31	0.31	9.5	5.2
Belgique	810	726	0.39	0.32	-10.4	-15.1
Japon	11 259	13 239	0.27	0.29	17.6	7.9
Espagne	1 304	1 305	0.28	0.28	0.1	0.9
Italie	3 043	2 705	0.31	0.27	-11.1	-11.7
Irlande	81	109	0.20	0.25	34.2	29.3
Nouvelle-Zélande	98	110	0.25	0.24	12.4	0.5
États-Unis	10 123	9 927	0.16	0.15	-1.9	-4.0
Ensemble des pays du CAD	56 472	59 152	0.31	0.30	4.7	0.5

a) Aux prix et taux de change courants.

b) Aux prix et taux de change de 1993.

- L'APD devient moins nécessaire dans certains pays. Diverses économies dynamiques d'Asie de l'Est et d'Amérique latine sont en effet désormais en mesure de satisfaire une grande partie de leurs besoins de financement du développement grâce à l'épargne intérieure, aux courants d'échanges, aux investissements directs et à l'emprunt sur les marchés mondiaux des capitaux. D'un autre côté, il règne une telle instabilité politique dans certains pays, d'Afrique en particulier, qu'il est malaisé actuellement d'y employer l'aide de manière efficace.

- La plupart des contributions aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qui se multiplient depuis 1990, ne sont comptabilisées ni dans l'APD ni dans l'aide publique.

Du fait des incertitudes qui entachent la scène politique mondiale, il est difficile de prévoir avec précision l'évolution probable de l'APD totale pour les années à venir. Si le Japon respecte son plan quinquennal actuel en matière d'APD, ses versements augmenteront encore sensiblement. Dans les pays qui connaissent de gros déficits budgétaires, on ne peut exclure de nouvelles compressions de l'APD, mais celles-ci ne devraient pas être aussi importantes que celles observées récemment. Aux États-Unis, où le déficit budgétaire a nettement diminué, l'assainissement de la situation budgétaire demeure une priorité si bien que l'aide pourrait subir de nouvelles compressions. Le programme allemand restera au mieux stationnaire en pourcentage du PNB. On pourrait observer une nouvelle progression de l'aide consentie par plusieurs petits pays donateurs. En résumé, on peut penser que l'APD va se redresser en termes réels. Sa croissance restera cependant limitée, permettant au mieux une stabilisation du rapport APD/PNB de l'ensemble du CAD aux alentours de son niveau actuel.

◆ **L'Afrique demeure une priorité absolue : l'aide à l'Europe orientale se stabilise à des niveaux modestes**

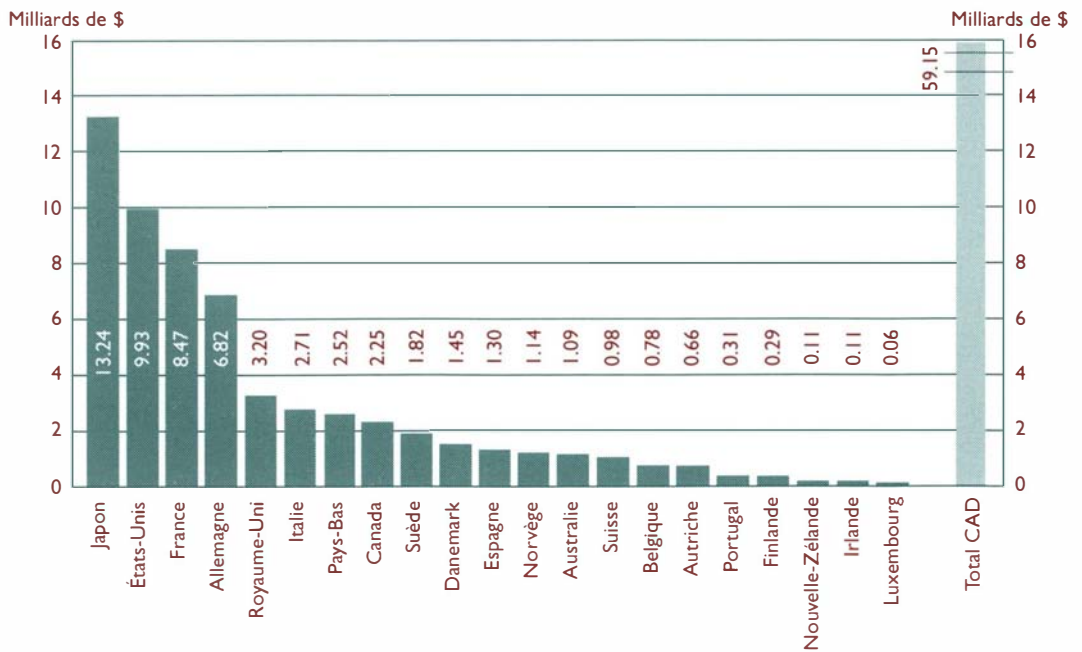
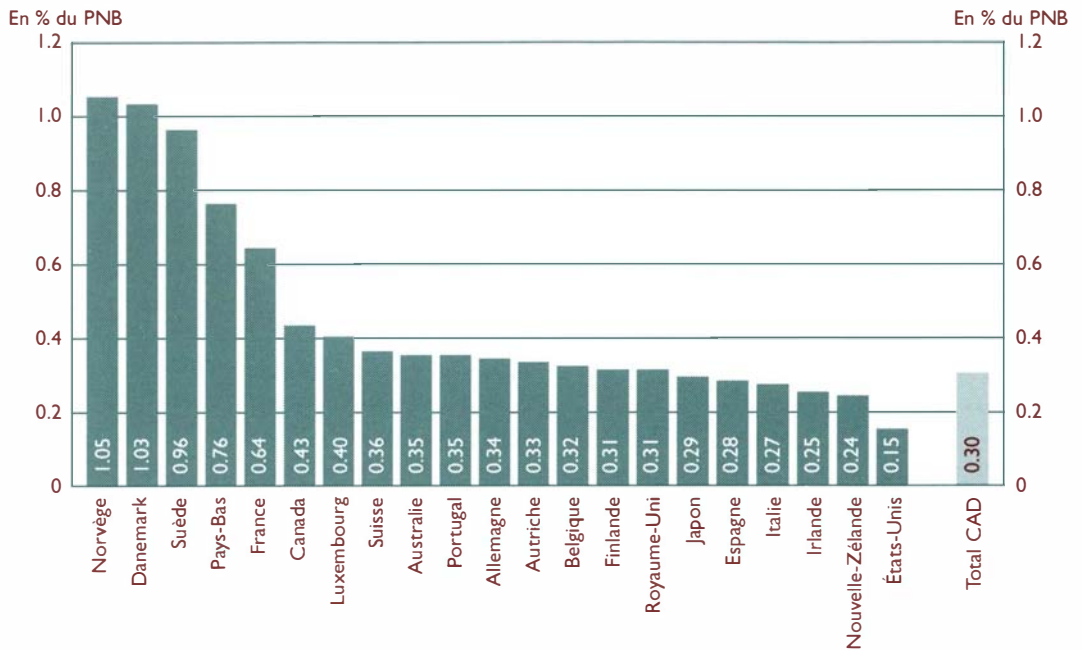
Les parts respectives des grandes régions en développement dans l'APD se sont peu modifiées ces dernières années. Les apports à l'Afrique subsaharienne, qui avaient beaucoup progressé dans les années 80, se sont récemment stabilisés à un peu plus de 35 pour cent de l'APD totale. L'Asie absorbe un peu moins de 30 pour cent de l'APD, les principaux bénéficiaires dans cette région étant la Chine, l'Indonésie et l'Inde. L'Amérique latine et les pays de la région qui va du Moyen Orient au Maghreb s'adjugent 10 à 15 pour cent chacun des apports annuels d'APD.

On note cependant des changements plus visibles à l'échelon des sous-régions et des pays. Ceux qui ont bénéficié de l'accroissement le plus marqué sont les pays d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique qui figurent dans la partie II de la Liste du CAD : jusqu'à la fin des années 80 ces pays étaient d'importants donateurs d'aide mais ils reçoivent maintenant pour environ 7 milliards de dollars d'aide publique (laquelle n'entre pas dans l'APD ; voir plus loin la section intitulée « Aide publique aux pays en transition les plus avancés »). L'aide aux États successeurs de l'ex-Yougoslavie est passée de pratiquement rien à environ 2 milliards de dollars par an entre 1992 et 1994. Quant à l'aide aux paystouchés par la Guerre du Golfe et ses conséquences, elle avait nettement progressé au début des années 90 mais elle tend maintenant à revenir à ses niveaux antérieurs.

Depuis quelques années, deux grandes catégories de pays ont eu à souffrir de contractions importantes de l'aide. D'une part, l'APD consentie à diverses économies relativement dynamiques – notamment la Malaisie, Maurice, le Maroc et la Turquie –

Évolution du volume et de la répartition de l'aide publique au développement

Graphique IV-1. L'APD nette en 1994
Performance des pays du CAD en pourcentage du PNB et en volume



s'est réduite à mesure qu'augmentait l'investissement privé, d'origine intérieure comme extérieure : la plupart de ces pays ont réussi à se procurer des prêts bancaires, des financements obligataires et des crédits à l'exportation sur les marchés des capitaux. D'autre part, un contexte politique ou social défavorable a conduit les donateurs à opérer des coupes dans leurs programmes en faveur du Soudan, du Zaïre et de Guinée équatoriale.

◆ **Davantage d'allègements de dettes et moins d'aide pour l'infrastructure et l'agriculture**

Pour bien appréhender l'orientation que prend la répartition sectorielle de l'APD des Membres, le mieux est de se replacer dans la perspective plus générale de l'évolution, décrite au chapitre III, des apports de ressources et de l'endettement. Le changement le plus marquant de ces dernières années est l'accroissement rapide des sommes allouées aux remises de dettes. Celles-ci, qui n'absorbent que 3.4 pour cent des engagements d'APD bilatérale des Membres en 1989, ont atteint un point culminant à 14.7 pour cent en 1992 et excédaient encore 10 pour cent en 1993.

L'essor qu'ont connu les apports privés aux pays en développement depuis 1990 contribue peut-être à expliquer la diminution de la part de l'aide qui va à l'amélioration des infrastructures économiques. A l'intérieur de ce secteur, les transports et communications représentaient 11.5 pour cent des engagements d'APD des Membres du CAD en 1989, mais 7.6 pour cent seulement en 1992. Il semble que leur part soit légèrement remontée en 1993.

L'agriculture, qui absorbait régulièrement plus de 10 pour cent des engagements d'APD bilatérale dans les années 80,

en a reçu 7.5 pour cent en 1993. Cette évolution reflète une désaffection pour les grands projets de développement rural au profit d'interventions de plus faible envergure et plus ciblées. Il se peut également que l'effondrement du prix des céréales alimentaires et les excédents enregistrés dans la production de nombreux produits agricoles, à la fin des années 80 et au début des années 90, aient réduit l'intérêt pour les donateurs d'orienter les ressources vers l'agriculture.

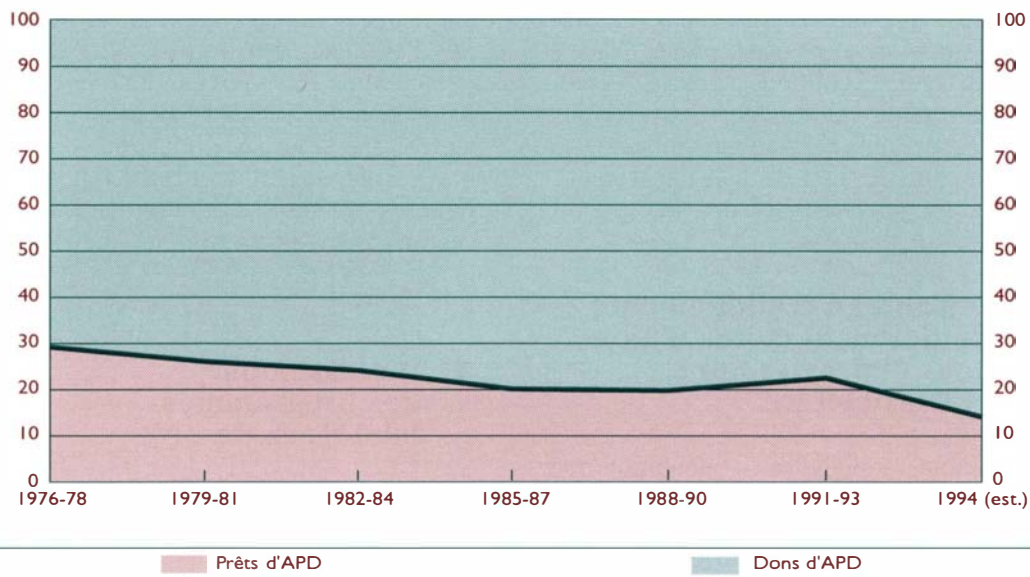
◆ **Un tassement des programmes bilatéraux de prêt**

Certains donateurs ont révisé la structure de leurs programmes d'aide, où une moins large place a été faite aux prêts. La Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont, pour certains réduit, pour d'autres totalement supprimé, leurs programmes de prêts au cours de la décennie écoulée. Ces changements de cap, joints à l'augmentation du volume des remboursements et des remises de dettes, ont ramené à peine 15 pour cent de l'APD *nette bilatérale* la part des prêts bilatéraux nets d'APD en 1994, alors que celle-ci s'établissait à 24 pour cent dix ans plus tôt.

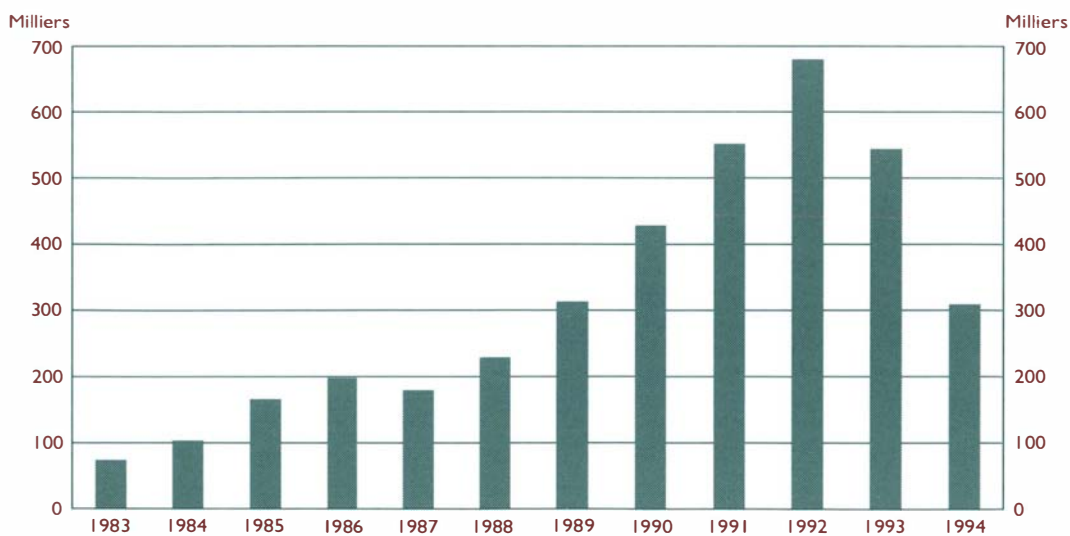
Dans le même temps, l'aide du Japon, de la France et de l'Espagne – pays dont le programme de prêt est important – s'est rapidement accrue ces dernières années. La part globale de ces pays, qui font une large place aux prêts, dans l'APD totale des Membres du CAD étant passée de 24 à 36 pour cent au cours de la décennie écoulée, la proportion des *montants bruts* d'APD *bilatérale* qui a pris la forme de prêts est restée à peu près stable sur l'ensemble de cette période malgré la désaffection des autres donateurs pour les prêts.

Évolution du volume et de la répartition de l'aide publique au développement

Graphique IV-2. Part des prêts bilatéraux nets dans l'APD bilatérale des pays du CAD
1976-94



Graphique IV-3. Entrées de demandeurs d'asile dans les pays de l'Union européenne



Source : «Tendances des migrations internationales» (OCDE, 1995).

◆ Répartition sectorielle

Les prêts et les dons vont généralement à des secteurs différents. Plus du tiers des nouveaux engagements de don notifiés en 1993 étaient destinés aux infrastructures et services sociaux – notamment l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau. Le chiffre correspondant pour les prêts est beaucoup plus faible. Si on considère à la fois les prêts et les dons, les infrastructures sociales ont absorbé le quart de l'APD totale.

Les prêts, eux, vont plutôt aux infrastructures économiques. Les secteurs des transports, des communications et de l'énergie s'adjugent près de 20 pour cent de l'APD totale, mais moins de 10 pour cent des engagements de don.

◆ Les contributions multilatérales tendent à diminuer

Le rééquilibrage des programmes d'aide prend également une autre dimension. La part de l'APD totale qui transitait par les organismes multilatéraux se chiffrait à près de 35 pour cent au début des années 80, époque à laquelle les opérations des banques régionales de développement connaissaient une expansion rapide. Or, la part des organisations multilatérales dans l'APD est tombée aux alentours de 30 pour cent en 1993-94, en raison pour partie de la baisse dans les contributions aux banques de développement, et les donateurs ont réduit leur soutien à divers organismes des Nations Unies en raison pour partie des doutes qu'ils avaient quant à l'efficacité et la transparence de certaines de ces institutions.

Le recul de l'APD multilatérale aurait été plus marqué encore sans l'accroissement substantiel du soutien accordé par les donateurs aux organismes internationaux spécia-

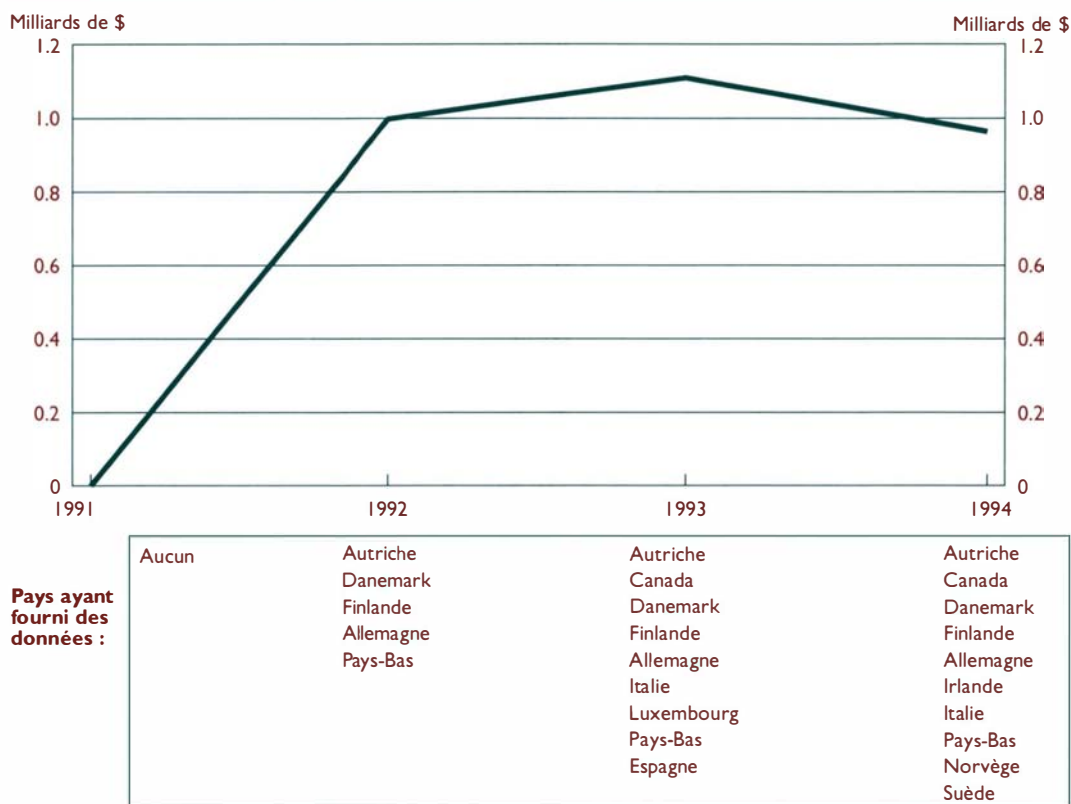
lisés dans l'aide d'urgence et en cas de catastrophe, notamment le HCR, l'UNICEF et le PAM. Cet accroissement trouve d'ailleurs un écho dans l'augmentation de l'aide d'urgence consentie par les donateurs eux-mêmes.

◆ L'aide d'urgence atteint un niveau sans précédent

Abstraction faite des remises de dettes, les composantes des programmes d'aide qui ont le plus augmenté depuis quelques temps sont l'aide d'urgence et l'aide humanitaire, y compris l'aide aux réfugiés, et l'aide alimentaire affectée aux secours d'urgence. Les tendances mises en évidence en la matière dans l'édition de l'année dernière du *Rapport sur la coopération pour le développement* se sont poursuivies en 1994. Les dépenses bilatérales d'aide d'urgence et en cas de catastrophe (hors aide alimentaire) ont atteint le niveau sans précédent de 3,5 milliards de dollars. Si l'on y ajoute l'aide alimentaire d'urgence consentie par les Membres et leurs contributions aux institutions multilatérales au titre de l'aide d'urgence, ce chiffre se trouve porté à environ 6 milliards de dollars, soit environ 12 pour cent des dépenses totales d'APD.

Sur ce total, les dépenses des Membres du CAD en faveur des réfugiés de pays en développement ont représenté 2,5 milliards de dollars en 1994 (voir tableau IV-2). Un nombre croissant de pays du CAD font état de dépenses en faveur des réfugiés qui arrivent chez eux. Aux termes des directives actuellement en vigueur pour l'établissement des rapports statistiques, les Membres du CAD peuvent, s'ils le souhaitent, comptabiliser dans leur APD le coût de l'entretien de ces réfugiés pendant la première année qui suit leur arrivée. Le nombre de pays à faire état de ce coût était de cinq en 1992, de neuf en 1993 et de dix en 1994. Les arrivées de réfugiés en provenance de l'ex-Yougoslavie ou d'autres régions

Graphique IV-4. Dépenses intérieures des Membres du CAD au titre des réfugiés en provenance de pays en développement



Note : Aux termes des Directives du CAD pour l'établissement des rapports statistiques, les Membres du CAD peuvent (s'ils le souhaitent) comptabiliser dans leur APD les dépenses consenties pour l'entretien des réfugiés en pays en développement pendant les douze premiers mois qui suivent leur arrivée.

connaissant des troubles s'étant ralenties depuis 1992 (graphique IV-3), les dépenses notifiées à ce titre par les divers pays ont eu tendance à diminuer. Il n'en reste pas moins que les dépenses en faveur des réfugiés comptabilisées dans l'APD sont, elles, restées élevées. Cela s'explique en partie par le fait que les dépenses en faveur des réfugiés sont souvent comptabilisées l'année qui suit leur arrivée, et en partie parce que de plus en plus de pays se sont dotés de dispositifs leur permettant de mesurer ces coûts (graphique IV-4).

◆ Des améliorations dans la notification des activités axées sur les femmes

En septembre 1995 s'est tenue à Pékin la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Le CAD a apporté sa contribution à cette manifestation, où il a présenté une Évaluation globale des politiques et programmes des Membres du CAD en matière de participation des femmes au développement (voir chapit-

Tableau IV-2

Montant total des dépenses d'APD notifiées par les Membres du CAD au titre de l'aide aux réfugiés, 1989-1994

 En millions de dollars^a

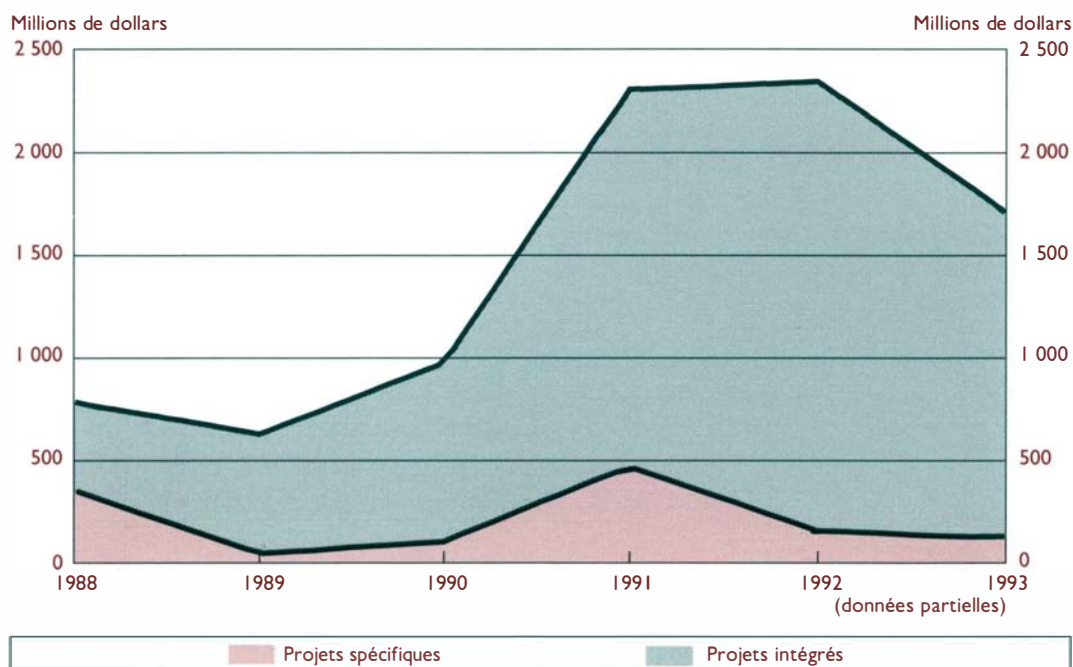
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Australie	5	7	9		22	1
Autriche	22	43	61		114	122
Belgique	—	1	—		—	4
Canada	20	31	23		184	—
Danemark	—	108	53		77	79
Finlande	15	14	64	56	17	25
France	—	—	—	—	100	102
Allemagne	—	—	221	624	498	353
Irlande	—	—	—	—	—	5
Italie	—	—	—	—	83	41
Japon	—	—	—	11	16	18
Luxembourg	—	—	—	2	8	—
Pays-Bas	8	8	22	110	170	89
Nouvelle-Zélande	—	—	1	—	0	—
Norvège	—	—	—	71	18	115
Portugal	—	—	—	—	0	—
Espagne	—	—	—	3	6	1
Suède	—	102	58	117	85	259
Suisse	17	33	50	41	37	52
Royaume-Uni	3	—	—	—	—	—
États-Unis	135	—	491	429	542	1 132
Ensemble des pays du CAD	226	348	1 052	1 713	1 976	2 400
CCE	—	82	128	130	153	145
Total	226	430	1 181	1 843	2 130	2 545

a) Dépenses consenties pour : i) des réfugiés dans des pays en développement et ii) des réfugiés de pays en développement pendant la première année qui suit leur arrivée dans un pays Membre du CAD.

tre II). Parmi les questions abordées dans cette Évaluation figure celle de la mesure du soutien en faveur de projets axés sur les femmes. Les données concernant les activités d'aide axées sur les femmes sem-

blent à première vue faire apparaître une nette tendance globale à la hausse, la collecte de données sur les nouveaux projets approuvés ayant débuté en 1988 (voir graphique IV-5).

Graphique IV-5. Dépenses allouées aux projets en faveur de la participation des femmes au développement



A y regarder de plus près, on constate cependant que cette hausse est imputable en quasi totalité à l'augmentation progressive du nombre de pays qui font état de leurs dépenses en faveur de la participation des femmes au développement. En fait, sur l'ensemble de la période pour laquelle on dispose de données, les projets spécifiques et les projets intégrés en faveur de la participation des femmes au développement absorbent systématiquement entre 4 et 6 pour cent du total des nouveaux engagements d'APD des pays qui ont fournis des chiffres pour une année ou une autre, ce qui représente entre 6 et 8 pour cent des nouveaux engagements bilatéraux.

Ces chiffres peuvent certes paraître peu élevés, mais il ne faut pas perdre de vue que la notification des activités axées sur les femmes est soumise à des critères stricts. Seuls

peuvent être considérés comme des projets « spécifiques » ou « intégrés » en faveur de la participation des femmes au développement ceux dans lesquels les femmes interviennent en tant qu'agent et/ou bénéficiaire et qui satisfont en outre aux quatre critères suivants :

- Les femmes bénéficiaires doivent avoir été consultées au moment de la conception du projet, et les modalités de cette consultation doivent être précisées dans le descriptif du projet.
- Les femmes doivent prendre une part active à la mise en œuvre du projet en qualité de conseillères, de formatrices, de gestionnaires ou à tout autre poste de responsabilité.
- Les obstacles à la participation des femmes doivent être précisément identifiés

Une stratégie de type « 20-20 » pour l'amélioration des services sociaux essentiels

Depuis quelques années, plusieurs organismes des Nations Unies, en particulier l'UNICEF et le PNUD, élaborent des propositions tendant à réorienter les priorités en matière de dépenses de manière à améliorer le bien-être et les chances des populations démunies des pays en développement.

En 1991, dans son Rapport mondial sur le développement humain, le PNUD suggérait que l'aide et les dépenses publiques soient axées sur les « priorités humaines ». Celles-ci étaient définies comme recouvrant l'éducation de base, la santé primaire, le planning familial et les systèmes ruraux (ultérieurement rebaptisés « à faible coût ») d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Le tableau 27 de l'annexe statistique contient les données disponibles sur l'effort déployé par les Membres du CAD dans ces divers domaines.

Cette idée du PNUD, qui a suscité de nombreux commentaires et suggestions (voir p. 102 de l'édition 1993 du Rapport sur la coopération pour le développement), a ensuite été affinée par un groupe d'organismes des Nations Unies. L'édition 1994 du Rapport mondial sur le développement humain proposait l'établissement d'un « pacte pour le développement humain » dans le cadre duquel 20 pour cent des apports d'aide et 20 pour cent du budget des pays en développement seraient réservés aux « priorités humaines ». L'objectif serait d'atteindre, d'ici 2005, les principaux buts suivants en matière de développement social :

- accès universel à l'enseignement élémentaire, aux soins médicaux de première nécessité, à une eau potable et, pour ceux qui le souhaitent, à des services de planification familiale ;
- élimination des formes graves de malnutrition et de l'analphabétisme parmi les adultes, vaccination de tous les enfants et forte réduction de la mortalité infantile.

Ce principe général a été approuvé – comme pouvant éventuellement servir de base à des engagements réciproques entre pays développés et en développement – par le Sommet mondial sur le développement social tenu à Copenhague en 1995.

Les donateurs se sont engagés à aider les pays en développement à accomplir des progrès décisifs, d'ici le début du siècle prochain, dans ces domaines fondamentaux pour le développement humain. (« L'exercice de réflexion » dont il est question dans le chapitre premier devrait renforcer cette orientation.) Ce qui retient actuellement l'attention, c'est la question de savoir comment la communauté des donateurs peut encourager et soutenir au mieux les efforts des pays en développement. Parmi les solutions envisagées figure notamment celle qui consisterait à lier l'aide-programme à des priorités en matière de dépenses publiques, en fonction de la situation propre à chaque pays. Le principe du « 20-20 » a pour objet d'appeler l'attention sur les priorités sociales dans les divers pays. La structure optimale des dépenses et de l'aide sera cependant forcément déterminée par les conditions sociales et la performance de chaque pays. Il convient par ailleurs de tenir compte de l'importance pour le développement humain de dépenses consenties dans des secteurs qui n'entrent pas à strictement parler dans ceux assignés comme objectif au pacte de type « 20-20 ».

dans le descriptif du projet et les mesures prises pour les surmonter doivent y être décrites.

- Des compétences en matière de participation des femmes au développement doivent être utilisées tout au long du cycle du projet.

La rigueur de ces critères se traduit presque certainement par une sensible sous-estimation de la valeur des projets censés bénéficier aux femmes et par un manque de comparabilité entre les chiffres fournis par les divers donateurs, chacun interprétant ces critères en fonction de ses propres procédures. C'est pourquoi il a été entrepris de mettre au point un ensemble de critères plus simples et d'application plus générale, afin de mieux rendre compte des efforts déployés par les donateurs en faveur de la participation des femmes au développement.

◆ **Dans l'aide en faveur de l'environnement, la lutte contre la pollution vient avant la préservation**

L'action en faveur de l'environnement est une autre composante des programmes d'aide qui gagne en importance depuis quelques temps. Le Rapport Bruntland (« Notre avenir à tous », 1987) et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro en 1992 ont mis l'accent sur la nécessité d'un développement durable, c'est-à-dire faisant une large place à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Les Membres du CAD se sont activement employés à trouver des stratégies adaptées et des mesures pratiques concourant à la réalisation des objectifs du programme Action 21 arrêté à Rio de Janeiro. Il est maintenant évident que des financements extérieurs importants, mais en aucun cas suffisants, se sont matérialisés à l'appui des projets et programmes en faveur de l'environnement – en 1993, environ 5 pour cent des nouveaux engagements d'APD ont été décrits comme devant aller à des projets spécifiques en faveur de l'environnement.

Le CAD a étroitement coopéré avec la Commission du développement durable à la fourniture des informations nécessaires à la mise en œuvre d'Action 21. Depuis 1992, les statistiques fournies au CAD par les pays Membres incluent des rubriques permettant d'isoler l'APD allouée aux activités spécifiques et intégrées en faveur de l'environnement. Le CAD a par ailleurs entrepris de réviser son système de classification par secteur et par objet afin de permettre une définition plus précise des activités en faveur de l'environnement.

Parmi les activités en faveur de l'environnement, on peut déjà distinguer quelques orientations principales. La plupart de ces activités sont axées sur la réduction de la pollution urbaine et industrielle (le programme « marron »), mais une place de plus en plus importante est également accordée à la gestion des ressources naturelles (le programme « vert »). Les activités « marron » portent surtout sur les secteurs de l'eau et de l'assainissement, qui absorbent la moitié environ des ressources allouées à l'environnement. Les activités en faveur de l'environnement passent à 90 pour cent par des projets d'investissement. Les trois quarts en moyenne des dépenses en faveur de l'environnement vont à des projets d'une valeur supérieure à 10 millions de dollars. Or, le cinquième seulement des engagements d'APD porte sur des projets de cette ampleur. D'un autre côté, la moitié environ des projets en faveur de l'environnement ont un coût inférieur à un demi million de dollars. Le Japon est le donneur le plus actif dans ce domaine – avec le tiers environ des engagements bilatéraux ; viennent ensuite les États-Unis, l'Allemagne et les Pays-Bas.

Les pays Membres affectent certes désormais davantage de moyens aux aspects environnementaux du développement durable, mais il serait erroné – même si c'est pratique courante – d'assimiler activités en faveur de l'environnement et activités en faveur du développement durable. L'environ-

nement n'est que l'un des éléments interdépendants qui entrent dans le développement durable, lequel est également conditionné par les facteurs sociaux et économiques (voir, par exemple, les éléments énoncés au paragraphe 3 de la Déclaration intitulée « Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial », qui est reproduite en annexe au chapitre I). Les définitions existantes ne permettent pas à l'heure actuelle de fournir une appréciation globale des ressources intérieures et extérieures allouées au développement durable. Pour certains observateurs, cela constitue un sérieux obstacle pour la mise en œuvre d'Action 21. Le CAD continuera à œuvrer, en collaboration avec la Commission du développement durable, à l'affinement des instruments statistiques utilisés dans ce domaine.

◆ Aide publique aux pays en transition les plus avancés

Les versements nets d'aide publique aux plus avancés des pays en transition d'Europe centrale et orientale (PECO) et des nouveaux États indépendants (NEI) de l'ex-Union soviétique – encore appelés pays de la partie II¹ – sont passés de 7.2 milliards de dollars en 1993 à 7.5 milliards de dollars en 1994². En termes réels, le volume de cette aide est resté inchangé, et relativement faible par rapport à celui des concours accordés par les Membres du CAD aux pays en développement de la partie I de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (lequel a atteint 59.2 milliards de dollars en 1994). Rapporté à leur PNB, le montant net de l'aide versée par l'ensemble des Membres du CAD aux pays de la partie II a représenté 0.04 pour cent en 1994, chiffre identique à ceux des trois années précédentes, contre 0.30 pour cent pour les apports aux pays en développement.

- L'Allemagne reste le plus gros apporteur d'aide aux pays de la partie II. En 1994, ses versements nets se sont montés à 2.6 milliards de dollars, chiffre un peu supérieur aux 2.4 milliards de dollars de 1993 mais nettement inférieur au niveau qui avait été atteint en 1992 (3.3 milliards de dollars).

- Les États-Unis, qui se classent depuis toujours seconds, ont fait état d'un accroissement de près de 50 pour cent de leur aide, avec le chiffre de 2.4 milliards de dollars pour 1994.

- La Commission européenne arrive une fois encore en troisième position, avec 1.3 milliard de dollars, soit près du double des sommes versées en 1993.

- La France vient au quatrième rang en 1994, avec 650 millions de dollars, soit un accroissement de 7 pour cent.

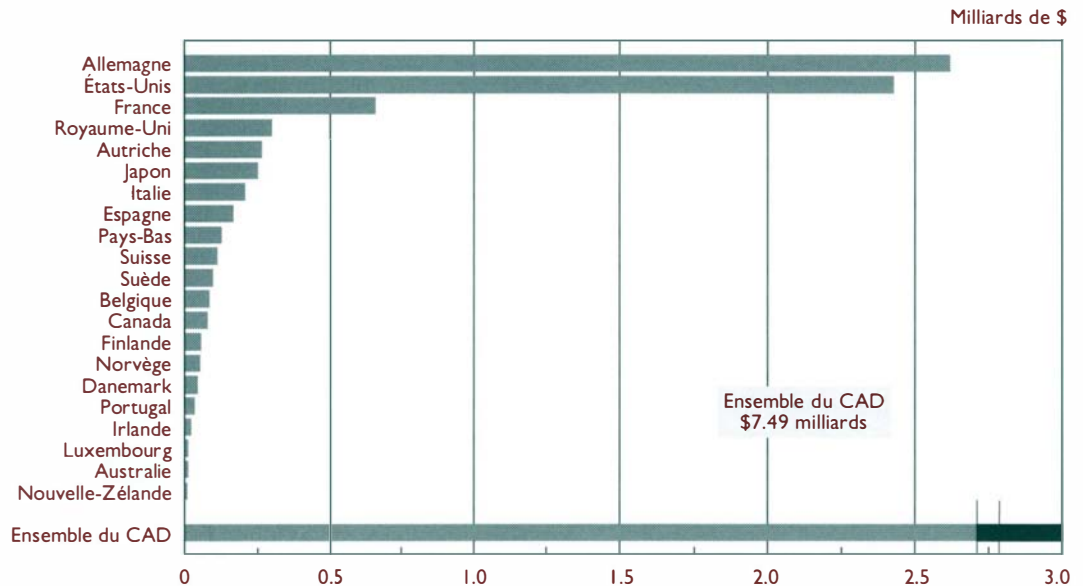
- Quant aux versements de l'Autriche, qui se sont chiffrés à 261 millions de dollars, ils ont fortement chuté exprimés en pourcentage du PNB, tombant de 0.21 pour cent en 1993 à 0.13 pour cent en 1994. L'Autriche reste cependant le pays qui affiche le rapport aide/PNB le plus élevé pour 1994, privilège qu'elle partage désormais avec l'Allemagne, dont le rapport s'établit à 0.13 pour cent pour 1993 comme pour 1994.

Si le volume global de l'aide consentie aux pays de la partie II est demeuré relativement stable, la composition de cette aide s'est par contre considérablement modifiée.

- La part des prêts nets, qui avait doublé en 1993 pour atteindre 12 pour cent, s'est fortement contractée pour revenir à seulement 1 pour cent.

- Les dons bilatéraux ont progressé, leur part passant de 62 à 71 pour cent, de même

Graphique IV-6. **Apports d'aide publique des pays du CAD aux pays de la partie II**



dans une moindre mesure que les contributions multilatérales³, qui ont représenté 28 pour cent.

- Les dons bilatéraux ont surtout servi à financer une aide-projet (28 pour cent) ou des activités d'assistance technique (23 pour cent). Comme on s'y attendait, l'aide alimentaire a encore diminué pour ne plus représenter que 1 pour cent et les autres formes de secours sont devenues négligeables.

- La part des allègements de dettes a doublé, pour s'établir à 19 pour cent en 1994.

Des changements se sont également produits dans la répartition géographique des versements nets, changements qui ont tou-

tefois été moins spectaculaires que ceux observés dans l'affectation sectorielle de l'aide.

- En 1994, la Pologne a reçu une aide beaucoup plus conséquente, d'un montant presque égal à celle qui est allée à la Russie, soit 1.8 milliard de dollars.

- L'Ukraine vient à la seconde place avec environ 300 millions de dollars pour 1993 comme pour 1994.

- La Hongrie se classe troisième avec près de 200 millions de dollars.

- Sur le total des versements notifiés pour 1994, plus du quart apparaissent comme dépourvus d'affectation géographique précise.

Notes

1. La Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD se compose de deux parties. La partie I englobe les pays et territoires en développement et la Partie II les pays en transition plus avancés (PECO/NEI plus avancés).
2. Les données relatives à 1993 et aux années antérieures ont été révisées depuis la publication du Rapport de l'année dernière. Les données concernant 1994 sont encore provisoires et donc susceptibles d'être révisées.
3. Les contributions multilatérales recouvrent les souscriptions au capital de la BERD, l'aide transitant par l'Union européenne et quelques apports relativement peu importants destinés à certains mécanismes multilatéraux. Les contributions aux autres institutions multilatérales de développement, notamment la Banque mondiale, qui ont des activités dans des pays de la partie II ne sont pas prises en compte.

Les Membres du CAD ont entrepris de repenser les principes et priorités auxquels la coopération pour le développement doit répondre en cette ère de l'après-guerre froide. De nouvelles orientations se sont peu à peu faites jour. Le processus d'examen de l'aide a contribué à révéler la nature de ces orientations et à faire progresser leur mise en œuvre.

◆ 1. Introduction

Le présent chapitre contient des informations succinctes sur la performance des divers Membres du CAD et sur l'évolution récente de leur politique. Les notes relatives aux différents pays reprennent, pour certaines, les conclusions essentielles qui se sont dégagées des récents examens de l'aide conduits par le CAD et indiquent, pour d'autres, les mesures correctives prises par les Membres dont le programme d'aide avait été examiné au cours des années antérieures.

Les examens de l'aide sont, depuis toujours, un outil important pour le CAD – permettant à chacun d'apprendre des autres, non de condamner leur action. Ensemble, les Membres du CAD œuvrent par ce moyen à rendre leurs programmes nationaux compatibles avec les objectifs et stratégies qu'ils ont fixés d'un commun accord. Qui plus est, depuis 1994, les résultats des ces examens sont publiés afin d'informer l'opinion publique et de stimuler le débat entre les Membres. L'encadré ci-après indique le calendrier des examens de l'aide par le CAD.

Les Membres du CAD ont entrepris de repenser les principes et priorités auxquels la coopération pour le développement doit répondre en cette ère de l'après-guerre

froide. De nouvelles orientations se sont peu à peu faites jour. Le processus d'examen de l'aide a contribué à révéler la nature de ces orientations et à faire progresser leur mise en œuvre.

Parmi ces nouvelles orientations figure l'élargissement de la place accordée, dans les politiques des Membres, aux résultats de l'aide. Les Membres s'attachent de plus en plus à définir leur aide en fonction du « produit » de leurs programmes. A l'occasion de l'examen de l'aide des États-Unis, le Comité a passé en revue les efforts déployés par USAID pour réorganiser son système de gestion de l'aide autour des notions de résultats et d'efficacité. La Déclaration intitulée « Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial », adoptée par la réunion à haut niveau du CAD en mai 1995, met elle aussi fortement l'accent sur les résultats de l'aide. Il n'en reste pas moins qu'il est malaisé de chiffrer les réalisations accomplies et de déterminer les relations de causalité ; la méthodologie à employer à cet effet retiendra tout particulièrement l'attention du CAD en 1996.

La cohérence des politiques est une autre question à laquelle une importance

CALENDRIER DES EXAMENS PAR LES PAIRS POUR 1994, 1995 ET 1996

Examens de la politique de coopération pour le développement menés en 1994 et 1995

Pays examiné	Date	Examineurs
Royaume-Uni	24 février 1994	Belgique, Finlande
France	30 mars	Suède, États-Unis
Espagne	29 avril	Italie, Suisse
Pays-Bas	15 juin	Allemagne, Royaume-Uni
Canada	24 juin	Danemark, France
Irlande	21 septembre	Pays-Bas, Norvège
Belgique	24 novembre	Autriche, Pays-Bas
États-Unis	15 décembre	Australie, Japon
Allemagne	24 avril 1995	Canada, Royaume-Uni
Danemark	31 mai	Pays-Bas, États-Unis
Finlande	20 juin	Australie, Portugal
CE	19 septembre	Norvège, Suisse
Japon	14 novembre	CE, Italie
Norvège	05 décembre	France, Espagne

Examens de la politique pour le développement prévus pour 1996

Pays examiné	Date	Examineurs
Autriche	19 mars	Irlande, Norvège
Italie	11 avril	Allemagne, Luxembourg
Nouvelle- Zélande	09 mai	Danemark, Suisse
Australie	13 mai	Danemark, Suisse
Suède	05 juin	Japon, Pays-Bas
Portugal	17 septembre	France, États-Unis
Suisse	05 novembre	CE, Finlande
France	10 décembre	Canada, Royaume-Uni

grandissante est accordée dans les examens de l'aide. Dans la Déclaration adoptée par le CAD en 1995, il est clairement stipulé que les politiques menées dans les autres domaines ne doivent pas aller à l'encontre des objectifs du développement. A l'occasion de l'examen de l'aide de la Communauté européenne, une attention particulière a été portée aux possibilités spécifiques dont dispose la Communauté européenne pour maximiser la contribution de l'Europe au développement grâce à des politiques adéquates, par exemple en matière d'échanges et dans de nombreux autres domaines affectant les relations avec les pays en développement. La cohérence des politiques est une question qui fait intervenir de multiples ramifications, et deviendra de plus en plus partie intégrante du processus d'examen de l'aide.

La dotation en personnel des organismes d'aide est un autre sujet qui retient de plus en plus l'attention des Membres, surtout compte tenu de l'importance grandissante de certaines questions stratégiques recouvrant plusieurs domaines d'action. Il apparaît souvent nécessaire de renforcer les compétences et la spécialisation du personnel chargé de la gestion de l'aide dans des domaines comme l'égalité entre hommes et femmes, la population et le développement participatif, et cela est de plus en plus souligné dans les examens. Il est également fondamental de veiller à ce que le personnel envoyé sur le terrain soit doté des qualités personnelles et professionnelles indispensables pour bien jouer son rôle, à savoir « faciliter » les activités mises en œuvre à l'initiative des pays en développement eux-mêmes et gérées par ces derniers. Cet aspect des politiques de recrutement et de formation retient depuis quelques temps l'attention des organismes d'aide d'un nombre croissant de Membres du CAD.

Le volume de l'aide, enfin, reste un élément capital dans les examens, où cette

question est presque systématiquement abordée. Les Membres s'intéressent également de plus en plus au problème de la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de développement, ainsi qu'à l'ampleur et à la vigueur du soutien recueilli par l'aide dans l'opinion publique. A l'occasion de l'examen de l'aide des États-Unis, un des sujets qui a le plus retenu l'attention du Comité concernait la manière de voir du congrès et de l'opinion publique. Un débat approfondi a aussi été consacré à ce thème à l'occasion de l'examen de l'aide du Japon.

◆ 2. Notes relatives aux différents pays

Allemagne

Le montant net des versements d'APD a continué à diminuer en 1994, tombant à 6.82 millions de dollars, dont 61 pour cent ont été consacrés au programme bilatéral. En volume, l'APD a chuté de 6 pour cent en termes réels par rapport à 1993, tandis que le rapport APD/PNB a de nouveau baissé, de 0.36 pour cent à 0.34 pour cent. L'aide publique octroyée par l'Allemagne aux PECO/NEI, qui a atteint au total 2.6 milliards de dollars, est restée exceptionnellement élevée et a représenté 35 pour cent de l'aide accordée à ces pays par l'ensemble des Membres du CAD.

Lors de l'examen de l'aide de l'Allemagne par le CAD, en avril 1995, le Comité a noté que le ministre fédéral de la Coopération économique et du développement (BMZ) s'est engagé à porter le volume de l'aide allemande à 0.7 pour cent du PNB. Étant donné les obligations de financement multilatéral incombant à l'Allemagne et les nouveaux domaines d'action, plus étendus, de la coopération allemande, par exemple dans

les cas d'urgence, le Comité a estimé qu'il serait nécessaire, en un premier temps, pour atteindre l'objectif de 0.7 pour cent, de faire en sorte que le volume de l'aide augmente au même rythme que la croissance économique allemande. Le Comité a examiné attentivement certains aspects de la gestion et de l'administration de l'aide allemande et s'est félicité que le BMZ ait adopté, pour les principaux pays partenaires en développement, des cadres nationaux comme instruments de planification à moyen terme de l'aide bilatérale. Tout en reconnaissant la haute qualité professionnelle du ministère et des institutions d'exécution ainsi que du personnel chargé de la préparation et de la mise en œuvre des programmes d'aide bilatéraux, le CAD a estimé que des énergies se gaspillent peut-être dans un système complexe en perpétuelle recherche d'équilibre, depuis le stade des représentations locales jusqu'à celui des décideurs du BMZ et d'autres ministères fédéraux en passant par les sièges des organismes d'exécution. Étant donné l'ampleur de certains programmes bilatéraux allemands, le Comité a constaté que les représentations locales sont encore étonnamment insuffisantes. Au cours de l'Examen de l'aide, le débat politique qui se déroule actuellement en Allemagne a été évoqué, ainsi que certains arguments nouveaux selon lesquels le BMZ devrait s'abstenir davantage d'intervenir dans la gestion des projets afin d'être en mesure d'assumer plus efficacement les responsabilités plus lourdes dont il est investi.

Australie

En 1994, le montant net des versements d'APD de l'Australie a atteint 1.09 milliard de dollars, dont 74 pour cent ont été consacrés au programme bilatéral. Le total de l'APD a progressé de 5 pour cent en termes réels par rapport à 1993 mais que le rapport APD/PNB est resté inchangé à 0.35 pour cent. Le

budget australien de l'aide étrangère pour l'exercice 1995/96 (juillet-juin) devrait augmenter de 1 pour cent en termes réels par rapport aux dépenses de 1994/95, dans un contexte de réduction sensible des autres postes de dépenses publiques. Les prévisions laissant anticiper un taux de croissance économique de 4 pour cent, il faut s'attendre à une baisse du rapport APD/PNB, qui devrait s'établir à 0.33 pour cent pour l'exercice 1995/96, et ce malgré l'augmentation du volume de l'aide.

En mars 1995, le ministre australien de la coopération pour le développement a lancé un programme dont l'objectif est de sensibiliser davantage l'opinion publique aux activités du pays en matière de coopération pour le développement. En un premier temps, le nom de l'organisme d'aide australien a été modifié, et l'ancienne AIDAB est devenue AusAID (Agence australienne de développement international). En outre, de nouvelles possibilités de voyages sont proposées aux responsables des médias pour permettre aux journalistes australiens de se faire par eux-mêmes une idée des problèmes dont souffrent les pays en développement et de l'action qu'a engagée l'Australie pour les aider à surmonter ces obstacles au développement.

Autriche

Le montant net des versements d'APD a augmenté de près de 15 pour cent en termes réels pour s'établir à 655 millions de dollars. Cette progression est attribuable à une augmentation de 125 pour cent en termes réels des versements de prêts qui ont atteint 182 millions de dollars en 1994. Les versements de dons bilatéraux, à 354 millions de dollars, n'ont pratiquement pas varié, et les contributions multilatérales ont chuté de près de 15 pour cent en termes réels. Rapportée au PNB, l'APD de l'Autriche a augmenté pour s'établir à 0.33 pour cent. Une grande partie

des versements de 1994 a de nouveau été affectée aux réfugiés, principalement ceux qui viennent de l'ex-Yougoslavie. L'aide humanitaire a été une composante très importante de l'APD autrichienne ces dernières années. Le volume de l'aide, en 1995 et à l'avenir, sera influencé par le fait que l'Autriche a adhéré, au début de 1995, à l'Union européenne (UE). L'Autriche doit verser une contribution d'environ 80 millions de dollars au budget de développement de l'UE pour 1995. Il est cependant probable qu'une partie au moins de cette somme sera prélevée sur d'autres composantes du programme d'aide. Les premières contributions au Fonds européen de développement seront versées à compter de 1998.

L'aide publique en faveur des pays d'Europe centrale et orientale et des pays de l'ex-Union soviétique classés dans la Partie II a fortement chuté en 1994 pour s'établir à 261 millions de dollars en termes nominaux et à 250 millions de dollars à prix constants de 1993. Toutefois, par rapport au PNB, l'Autriche reste l'un des principaux donateurs en faveur de ces pays, avec un rapport aide/PNB qui se chiffre à 0.13 pour cent. L'aide destinée aux pays de la partie II va principalement aux pays voisins de l'Autriche. Dans ce contexte, il convient de souligner que l'aide autrichienne n'a pas bénéficié aux pays en transition aux dépens des pays en développement, puisque les crédits d'aide destinés à ces deux groupes de pays sont distincts. Les apports du secteur privé aux pays de la partie II ont sensiblement augmenté en 1994.

A la fin de l'année 1994, la responsabilité de l'assistance technique bilatérale a été transférée de la chancellerie fédérale (Bureau du Premier ministre) au ministère des Affaires étrangères, hormis l'aide destinée à l'Albanie et aux NEI en développement, qui relève toujours de la chancellerie fédérale, laquelle coordonne l'aide allant à tous les PECO/NEI. En 1994, l'Autriche a poursuivi sa

politique de concentration géographique de l'assistance technique bilatérale sur huit pays prioritaires : six pays d'Afrique subsaharienne, ainsi que le Nicaragua et le Bhoutan. Une part importante de cette aide passant par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales sans but lucratif, celles-ci souhaiteraient avoir davantage leur mot à dire dans la définition de la politique de coopération de l'Autriche. Le ministère des Finances reste responsable de la gestion de l'aide financière, bilatérale et multilatérale.

Au Sommet social de mars 1995, le chancelier fédéral (Premier ministre) a annoncé l'allègement de l'ensemble de la dette contractée par sept pays d'Afrique subsaharienne et le Nicaragua à l'égard de l'Autriche. Cet allègement est accordé à condition que de 30 à 40 pour cent des sommes remises soient utilisées par les pays bénéficiaires pour investir dans des projets sociaux et des projets en faveur de l'environnement.

Belgique

Sous l'effet, en grande partie, des profonds bouleversements qui ont secoué certains des principaux pays partenaires de la Belgique, le montant net de ses versements d'APD a chuté de 15 pour cent en termes réels, en 1994, pour s'établir à 726 millions de dollars. Les versements d'aide bilatérale et multilatérale ont chuté, respectivement, de 11.9 pour cent pour tomber à 435 millions de dollars, et de 19.5 pour cent pour revenir à 291 millions de dollars en termes réels. Le rapport APD/PNB de la Belgique s'est trouvé ramené de 0.39 pour cent à 0.32 pour cent. En 1993, l'aide publique accordée par la Belgique aux pays de la partie II de la Liste établie par le CAD a atteint 79 millions de dollars.

Lors du dernier Examen de l'aide de la Belgique par le CAD (24 novembre 1994),

trois problèmes préoccupants ont été mis en évidence :

- la nécessité de formuler une stratégie claire ;
- le poids excessif, dans le programme d'aide, de pays ayant connu d'importantes difficultés (Rwanda, Burundi et Zaïre) ; et
- une pénurie aiguë de personnel.

Le Comité a encouragé les autorités belges à redoubler d'efforts, d'une part pour mettre en œuvre une stratégie intégrée de coopération pour le développement susceptible d'orienter les diverses composantes du programme d'aide, dont environ 65 pour cent sont gérés par l'Administration générale de la coopération au développement (AGCD), et d'autre part pour consacrer des ressources plus substantielles au rôle des femmes dans le développement, à la régulation des naissances et à l'environnement.

Canada

En volume, l'APD du Canada a chuté, en 1994, de 0.2 pour cent en termes réels pour s'établir à 2.25 milliards de dollars. Le montant des versements bilatéraux a fléchi de 6.2 pour cent à 1.4 milliard de dollars en termes réels, tandis que les versements multilatéraux ont progressé de 4 pour cent pour atteindre 826 millions de dollars. Le rapport APD/PNB du Canada est retombé de 0.45 pour cent à 0.43 pour cent. En 1994, l'aide publique accordée par le Canada aux pays de la partie II de la Liste établie par le CAD a atteint 73 millions de dollars. En 1993, cette aide s'était chiffrée à 79 millions de dollars.

A la suite de l'examen approfondi de la politique étrangère menée en 1994, le gouvernement canadien a publié, le 7 février 1995, sa réponse aux recommandations émises par le Comité mixte spécial chargé de

l'examen de la politique étrangère du Canada. Le gouvernement a décidé que l'APD canadienne se concentrerait sur six domaines faisant l'objet d'un programme : besoins essentiels de l'être humain (25 pour cent de l'APD) ; participation des femmes au développement ; services d'infrastructure ; droits de l'homme, démocratie et bonne gestion des affaires publiques ; développement du secteur privé ; et environnement. A l'occasion de cette révision de la politique étrangère, le gouvernement s'est engagé à s'efforcer d'atteindre l'objectif de 0.7 pour cent du PNB dès que la situation budgétaire du Canada le permettra. Il lui a cependant fallu faire face à une crise budgétaire due à l'endettement massif de l'État, ce qui l'a conduit à annoncer, pour 1997-98, une réduction de plus de 30 pour cent du budget de l'aide publique canadienne au développement. En outre, des réductions d'effectifs seront imposées à l'Agence canadienne de développement international (ACDI) qui met en œuvre la majeure partie du programme du Canada en matière de coopération pour le développement.

Communauté européenne

En 1994, le montant net des versements d'APD de la Communauté européenne (CE) a progressé de 14 pour cent en termes réels pour atteindre 4.8 milliards de dollars. L'APD bilatérale s'est accrue de 14 pour cent en termes réels pour s'établir à 4.3 milliards de dollars, principalement à la suite de l'augmentation sensible des versements au titre de l'aide humanitaire et de l'aide alimentaire. Les contributions multilatérales, pour leur part, ont augmenté de 44 pour cent et atteint 494 millions de dollars.

Les relations de la CE avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), qui sont régies par la convention de Lomé IV, ont fait l'objet d'un examen à mi-parcours au cours de la période 1994-95. Un certain

nombre de modifications ont été apportées lors des négociations du deuxième protocole quinquennal, qui touchent principalement les droits de l'homme, le renforcement du dialogue sur les mesures à prendre, la cohérence des politiques et la budgétisation de l'aide. Un montant de 14.625 milliards d'ECU sera accordé aux États ACP dans le cadre de la convention de Lomé IV au cours de la période 1995-2000.

En ce qui concerne l'Asie et l'Amérique latine (ALA), la programmation financière est établie sur une base quinquennale, mais les autorisations d'engagement et de versement sont délivrées sur une base annuelle. Dans ces deux régions comme dans la région méditerranéenne (MED), la CE se propose d'intensifier sa coopération économique, politique, sociale et culturelle. Des travaux ont déjà été lancés en vue de la création d'une zone de libre-échange dans la région méditerranéenne et la Communauté a annoncé qu'elle avait l'intention d'accorder une somme de 4.685 milliards d'ECU sous forme d'assistance financière à cette région au cours de la période 1996-2000.

Des accords européens ont été signés (ou paraphés) entre l'Union européenne et dix pays d'Europe centrale et orientale (PECO), afin d'intégrer davantage ces derniers aux courants d'échanges intra-européens. Le conseil européen d'Essen, en décembre 1994, a adopté une stratégie de rapprochement prévoyant l'intégration progressive des PECO au marché intérieur de l'Union européenne. Des accords de partenariat et de coopération ont par ailleurs été signés (ou paraphés) avec la Fédération de Russie et cinq autres États membres de la Communauté des États indépendants (CEI). Pour les États membres restants de la CEI, les accords en sont au stade de la négociation (ou des délibérations exploratoires). En 1994, la Commission européenne a déboursé 1 235 millions de dollars pour l'aide publique aux pays de la partie II de la Liste établie par le CAD, dont 870 mil-

lions de dollars aux PECO et 365 millions de dollars aux NEI. Par rapport à 1993 le volume d'aide de la Commission a augmenté de 506 millions de dollars. De plus, la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont déboursé 365 millions de dollars pour les autres apports du secteur public aux pays de la partie II en 1994, par rapport aux 998 millions de dollars en 1993. Le conseil européen de Cannes, en juin 1995, a approuvé une enveloppe de 6.69 milliards d'ECU pour la coopération financière (assistance budgétaire) en faveur des PECO pour la période 1995-99.

Conformément au traité de Maastricht et aux résolutions du conseil en date de 1993 et de 1994, la CE et les États membres qui la composent ont pris des mesures pour améliorer la coordination et la complémentarité de leurs politiques et leurs efforts d'aide. En mai 1994, le conseil a approuvé une liste de six pays (Bangladesh, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Mozambique et Pérou) où la coordination de l'aide sera renforcée à titre expérimental, d'abord dans le secteur de la santé et pour la lutte contre la pauvreté. L'idée est d'utiliser les enseignements tirés de cette expérience pour renforcer la coordination de l'aide dans d'autres domaines prioritaires (sécurité alimentaire, éducation) et dans d'autres pays partenaires.

Le programme des évaluations de l'aide a été élargi sensiblement au-delà des pays ACP pour inclure les pays ALA MED (Asie, Amérique latine et pays méditerranéens). L'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) commence aussi à mener des évaluations de ses opérations qui, sur le plan budgétaire, ont quadruplé au cours des trois dernières années. La Banque européenne d'investissement et les programmes Phare et Tacis se sont, eux aussi, dotés de dispositifs d'évaluation. La CE a adopté une approche intégrée du

cycle de gestion des projets et applique à tous les projets la méthode d'analyse du cadre logique aux stades de la préparation, de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets.

Danemark

Le montant net des versements d'APD du Danemark a continué à progresser en 1994, pour s'établir à 1.45 milliard de dollars, dont 55 pour cent ont été consacrés au programme bilatéral. Le total de l'APD a augmenté de 2 pour cent en termes réels par rapport à 1993 tandis que le rapport APD/PNB est resté au niveau de 1.03 pour cent, devancé uniquement par celui de la Norvège.

La politique danoise de coopération pour le développement a été examinée par le CAD le 31 mai 1995. Étudiant les lignes directrices à moyen terme élaborées par le pays et intitulées *Un monde en développement – Stratégie du Danemark en matière de développement pour l'an 2000*, le Comité s'est félicité de plusieurs éléments novateurs constatés dans la gestion danoise de l'aide bilatérale, qui sera concentrée sur un nombre restreint de pays bénéficiaires. La participation active des administrations et des groupes cibles des pays bénéficiaires fera désormais partie intégrante de la formulation des stratégies par pays et le Danemark s'est par ailleurs engagé à élargir cette participation pour y inclure la mise en œuvre des projets. Bien que les effectifs de l'aide danoise sur le terrain aient sensiblement diminué, l'un des grands axes des futurs efforts d'aide du Danemark sera de contribuer à renforcer les capacités administratives au niveau local. En matière de *coopération multilatérale*, tout en reconnaissant la nécessité d'améliorer le partage de la charge financière, le Danemark se propose de fonder plus largement son action sur le choix d'un nombre restreint d'institutions dont les activités sont de haute qualité et coïncident

avec les domaines jugés prioritaires par le Danemark.

Espagne

Le montant net des versements d'APD de l'Espagne a progressé de 5 pour cent en monnaie nationale, passant de 166 milliards de pesetas en 1993 à 175 milliards de pesetas en 1994. Il n'a cependant guère varié exprimé en dollars (avec une augmentation de 1 million de dollars, à 1 305 millions de dollars) ni en termes réels (avec une augmentation de 0.9 pour cent). L'accroissement sensible des contributions multilatérales et des dons bilatéraux a été compensé par une diminution des versements nets de prêts bilatéraux, qui ont reculé de 19 pour cent en termes réels. Le rapport entre l'aide et le PNB espagnols est resté inchangé à 0.28 pour cent. Étant donné l'attitude bienveillante du Parlement et de l'opinion publique – à l'occasion de deux sondages d'opinion effectués à la fin de 1994, les deux tiers des personnes interrogées se sont déclarées favorables à l'objectif de 0.7 pour cent du PNB – l'aide consentie par l'Espagne devrait augmenter dans les années à venir.

Les crédits à l'exportation assortis de conditions de faveur, administrés par le FAD (Fonds d'aide au développement), ont représenté 46 pour cent des versements nets d'APD de l'Espagne en 1994. Si le déclin, amorcé l'année dernière, de la part de ces crédits se poursuit, comme le souhaitent les autorités espagnoles, cela contribuera à rendre progressivement plus libérales les conditions dont est assortie l'aide de l'Espagne. La contribution aux programmes de l'Union européenne absorbe, quant à elle, le quart de l'aide espagnole. Quant aux dons bilatéraux administrés par le Secrétariat d'État à la coopération internationale du ministère des Affaires étrangères, ils ont représenté environ 12 pour cent des versements en 1994.

L'Espagne poursuit son effort de définition et d'institutionnalisation d'une stratégie d'aide intégrée. A cet effet, un conseil de la coopération a été mis en place et chargé d'établir les critères et priorités auxquels devra répondre l'action dans le domaine de la coopération pour le développement ainsi que de faciliter la participation des divers acteurs. Ce conseil est composé de représentants de différents secteurs de l'administration, des ONG, des syndicats et des milieux d'affaires ainsi que d'experts.

États-Unis

En termes réels, le montant net des versements d'APD a diminué de 4.0 pour cent pour s'établir à 9.93 milliards de dollars. Les versements bilatéraux ont reculé de 3 pour cent pour se retrouver à 7.28 milliards de dollars, et les versements multilatéraux de 8 pour cent, tombant à 2.64 milliards de dollars. Le rapport APD/PNB des États-Unis s'est trouvé ramené de 0.16 pour cent à 0.15 pour cent. Les États-Unis ont versé, en 1994, une somme de 2.42 milliards de dollars, en nette augmentation par rapport aux 1.65 milliard de dollars de 1993, au titre de l'aide publique destinée aux pays de la partie II de la Liste établie par le CAD.

Aux États-Unis, la structure et l'ampleur du programme d'APD sont soumises à l'examen attentif du congrès, qui demande de réduire l'aide au développement et d'intégrer l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) au Département d'État. Le gouvernement s'est engagé à maintenir un important programme de coopération pour le développement et à continuer à faire de l'USAID une organisation efficace d'administration des programmes dans ce domaine. A l'occasion de l'Examen de l'aide des États-Unis en décembre 1994, le CAD a noté qu'un certain nombre de réformes, qualifiées « d'impressionnantes par leur am-

pleur » ont été mises en œuvre à l'USAID. Il a exprimé l'espoir que ces réformes renforceront la confiance de l'opinion publique, du congrès et du gouvernement américains dans le programme d'aide des États-Unis. Le CAD a reconnu l'excellente qualité de la majeure partie de l'aide des États-Unis sur le terrain et le rôle moteur qu'a joué l'USAID dans les réformes de la politique et de la gestion de l'aide.

Finlande

Le montant net des versements d'APD a diminué, en 1994, pour la troisième année consécutive, chutant de 27 pour cent en termes réels pour s'établir à 290 millions de dollars ; les versements bilatéraux ont baissé de 21 pour cent et les versements multilatéraux de 40 pour cent. Le rapport APD/PNB de la Finlande a accusé un recul de 32 pour cent, tombant de 0.45 pour cent à 0.31 pour cent. L'aide publique accordée par la Finlande aux pays de la partie II de la Liste établie par le CAD s'est chiffrée à 51 millions de dollars, contre 39 millions de dollars en 1993.

Lors de l'Examen de l'aide de la Finlande par le CAD, le 20 juin 1995, le Comité a pris note des grandes difficultés budgétaires que suscitent pour la Finlande ses nouvelles obligations de financement résultant de son adhésion à l'Union européenne et les demandes d'aide émanant des PECO/NEI. Comparée à la croissance rapide qu'avait connue l'APD finlandaise dans les années 80, la réduction des crédits d'aide a atteint une ampleur sans précédent dans l'histoire du CAD, et le nouveau gouvernement est décidé à revoir, au cours de l'année 1995, ses activités de coopération pour le développement afin de préciser quelles en seront les grandes priorités à l'avenir. Cette opération obligera à des arbitrages difficiles entre les différentes demandes financées sur le budget de l'APD et sur les budgets connexes, en particulier à la

lumière de l'adhésion à l'Union européenne. A l'occasion de l'examen de l'aide, il a également été noté que, malgré la réduction du volume de son APD, la Finlande avait continué de multiplier les efforts pour améliorer les retombées et la qualité de son aide. Son action dans ce domaine est passée, entre autres, par l'énoncé clair de considérations stratégiques telles que l'impératif de viabilité et de cohérence des activités et la grande part de responsabilités qu'il convient de laisser aux pays en développement dans la mise en œuvre de leur propre développement. La Finlande s'est par ailleurs attachée à encourager le respect des droits de l'homme, la prise en compte des questions relatives à l'égalité entre les sexes et la bonne gestion des affaires publiques, de même qu'à stimuler la participation des ONG.

France

Le montant net des versements d'APD a atteint 8.47 milliards de dollars, dont 78 pour cent sont allés à la coopération bilatérale. Par comparaison avec 1993, cela représente une augmentation de 3 pour cent en termes réels, de sorte que le rapport APD/PNB a atteint 0.64 pour cent, contre 0.63 pour cent en 1993. En 1994, l'aide publique accordée par la France aux pays de la partie II de la Liste établie par le CAD a atteint 650 millions de dollars.

Après l'élection du président de la République française en mai 1995, un nouveau gouvernement a été formé dans lequel un ministre rendant compte au ministre des Affaires étrangères est chargé de la coopération pour le développement au sein du ministère de la Coopération. Dans ses orientations, le nouveau ministre préconise la réforme du système français de coopération pour le développement, dans le but de simplifier les instruments d'aide et les structures administratives.

A la fin de 1994, les autorités françaises de l'aide ont envisagé sous un jour neuf leurs relations avec les ONG déployant leurs activités dans les pays en développement. A l'avenir, les autorités et les organisations privées se concerteront pour définir les grandes lignes des activités cofinancées sur des fonds publics.

Irlande

En volume, le montant net des versements d'APD a fait un bond de 29 pour cent, pour atteindre 109 millions de dollars en 1995, dont 51 pour cent sont allés à la coopération bilatérale. Ce taux de croissance est le plus élevé de tous les pays du CAD. Il a porté le rapport APD/PNB à 0.25 pour cent, contre 0.20 pour cent en 1993. Grâce à cette performance, l'Irlande poursuit avec succès son objectif d'amener le rapport APD/PNB à 0.4 pour cent d'ici à 1997. Un changement de gouvernement est intervenu en décembre 1994, mais le fort soutien politique apporté au programme d'aide ne s'est pas démenti.

Italie

En volume, l'APD a continué sa chute en 1994. D'un montant de 2.71 milliards de dollars, le total de l'APD a baissé de 12 pour cent en termes réels par rapport à 1993. Le rapport APD/PNB s'est établi en conséquence à 0.27 pour cent, contre 0.31 pour cent un an auparavant. L'aide publique accordée par l'Italie aux pays de la partie II de la Liste établie par le CAD a atteint 196 millions de dollars, soit une baisse de 20 pour cent par rapport à la performance de 1993.

Les contraintes budgétaires imposées par l'indispensable réduction des dépenses publiques ont eu des retombées notables sur le programme d'aide publique comme sur les

activités des ONG. Cette situation s'explique, entre autres, par le fait que le Parlement s'inquiète de plus en plus de l'efficacité de l'assistance accordée par l'Italie aux pays en développement. Face à ces impératifs, les pouvoirs publics ont rationalisé la gestion de l'aide et concentré l'APD sur un nombre limité de bénéficiaires. En pratique, 20 pays se sont partagés 70 pour cent de l'APD consentie en 1994. De nouveaux programmes par pays ont été mis en place, de même que de nouveaux principes de gestion du cycle des projets. En juin 1995, le Comité interministériel de la planification économique (CIPE) a marqué son approbation formelle sur les lignes directrices qui régiront la nouvelle politique de coopération pour le développement.

Japon

Dans le cadre de son cinquième Objectif à moyen terme pour l'APD (1993-97), qui prévoit de porter le montant des versements à 70-75 milliards de dollars, le montant net des versements d'APD du Japon a progressé de 8 pour cent en termes réels pour atteindre 13.24 milliards de dollars. En termes réels, le montant net des versements bilatéraux a progressé de 9 pour cent pour s'établir à 9.56 milliards de dollars, tandis que les versements multilatéraux se sont accrus de 5 pour cent en termes réels pour atteindre 3.68 milliards de dollars. Le rapport APD/PNB du Japon est passé de 0.27 pour cent à 0.29 pour cent. En 1994, l'aide publique accordée par le Japon aux PECO/NEI de la partie II de la Liste établie par le CAD a atteint 247 millions de dollars.

Le gouvernement japonais a annoncé qu'il se proposait de fusionner le Fonds de coopération économique d'outre-mer (OEFC) et la Banque d'export-import du Japon (Exim Bank) au cours des quatre prochaines années. L'objectif ainsi poursuivi est d'améliorer l'effi-

science et la coordination tout en veillant à préserver la distinction comptable entre l'APD et les autres activités. Cette fusion ferait de l'organisation à laquelle elle donnerait naissance l'une des plus importantes institutions financières du monde.

Le Japon intensifie son action pour contribuer à résoudre les problèmes mondiaux qui se posent dans les domaines économique et social. Une initiative mondiale concernant la population et le sida (GII) a été annoncée : elle nécessite 3 milliards de dollars d'APD bilatérale et multilatérale pour financer les activités de population et de lutte contre le sida au cours des sept années allant de l'exercice 1994 à l'exercice 2000. Le Japon a par ailleurs annoncé (à l'occasion de la Conférence mondiale sur les femmes, à Pékin) un accroissement de son aide au développement en faveur des femmes dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la participation à la vie économique et sociale.

Depuis quelques années, l'opinion publique japonaise s'inquiète de plus en plus de savoir comment est employée l'APD, préoccupation motivée pour partie par les difficultés intérieures, notamment la stagnation de l'économie et diverses catastrophes naturelles dont le tremblement de terre de Kobe. Le gouvernement japonais prête une oreille attentive à ces interrogations de l'opinion publique, dont il juge le soutien capital pour les activités d'APD.

Luxembourg

Le montant net des versements d'APD du Luxembourg, qui avait progressé de 35 pour cent en termes réels en 1993, a de nouveau fortement augmenté, de 13 pour cent, en 1994. Aux prix courants, le montant net de l'APD atteint 59 millions de dollars, soit l'équivalent de 56 millions de dollars à prix constants de 1993. Cette augmentation

résulte de l'accroissement sensible des dons bilatéraux, qui ont représenté plus des deux tiers du montant net total de l'APD en 1994, pour atteindre 40 millions de dollars. Les contributions multilatérales sont restées stationnaires, à leur niveau de l'année précédente. Rapportée au PNB, l'APD du Luxembourg est passée de 0.35 pour cent en 1993 à 0.40 pour cent en 1994. Le gouvernement luxembourgeois étant déterminé à élargir et à renforcer son programme d'aide, tout porte à croire que le Luxembourg atteindra l'objectif de 0.7 pour cent fixé au rapport APD/PNB d'ici à l'an 2000, comme il l'a annoncé au Sommet de la Terre tenu à Rio en 1992. L'aide du Luxembourg continue à être entièrement composée de dons.

Une nouvelle loi sur la coopération pour le développement, qui refond et complète la législation existante, a été examinée par le conseil d'État en 1994 et soumise au Parlement en 1995. Dans ses remarques préliminaires, le Conseil d'État cite à plusieurs reprises les travaux du CAD (par exemple, les Principes du CAD pour une aide efficace) et les recommandations formulées par le CAD au cours du premier Examen, en 1993, de la politique du Luxembourg en matière de coopération pour le développement. Le personnel employé à temps complet chargé d'administrer le budget de l'aide, en voie d'augmentation, a été renforcé mais aucune structure particulière n'a encore été mise en place au sein du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et de la Coopération pour le développement pour s'occuper précisément de ces problèmes.

Norvège

Le montant net des versements d'APD s'est chiffré, en 1994, à 1.14 milliard de dollars, dont 73 pour cent ont été consacrés au programme bilatéral. Par comparaison

avec 1993, le total de l'APD a progressé de 11 pour cent en termes réels. Le rapport APD/PNB s'est amélioré, passant de 1.01 pour cent à 1.05 pour cent, soit le chiffre le plus élevé des pays du CAD pour 1994.

La politique de la Norvège en matière de coopération pour le développement et sa politique générale Nord-Sud font actuellement l'objet d'un débat public. Ce débat s'appuie sur le rapport élaboré par une commission d'experts et soumis au gouvernement au début de 1995 ; ce rapport contient notamment des propositions sur le système norvégien d'utilisation des ONG comme instruments de coopération officielle, et sur la responsabilité de l'administration de l'aide d'urgence. Le gouvernement compte faire paraître, fin 1995, un Livre blanc au sujet de ce rapport, lequel sera débattu au Parlement au printemps de 1996.

Nouvelle-Zélande

Le montant net des versements d'APD a atteint, en 1994, 110 millions de dollars, dont 77 pour cent sont allés au programme bilatéral. Par comparaison avec 1993, le total de l'APD a progressé de 0.5 pour cent en termes réels, mais la Nouvelle-Zélande connaissant actuellement un taux de croissance économique rapide, le rapport APD/PNB est revenu de 0.25 pour cent à 0.24 pour cent. La Nouvelle-Zélande se propose d'augmenter son budget de l'aide de quelque 40 pour cent au cours des trois prochaines années.

La politique qui sous-tend les activités de la Nouvelle-Zélande dans le domaine de la coopération pour le développement a été renforcée par l'approfondissement du dialogue engagé avec les pays partenaires dans le Pacifique Sud. En 1994, la Nouvelle-Zélande a lancé un programme prévoyant le financement d'études de faisabilité portant sur la création d'entreprises conjointes dans les îles du Pacifique et les pays d'Asie.

Pays-Bas

En volume, l'APD a continué à diminuer en 1994. Se chiffrant à 2.52 milliards de dollars, dont 68 pour cent ont été consacrés au programme bilatéral, le total de l'APD en termes réels a accusé un recul de 4 pour cent par rapport à 1993, tandis que le rapport APD/PNB a chuté de 0.82 pour cent à 0.76 pour cent. Ce déclin s'explique, notamment, par les facteurs suivants : i) le fait que les dépenses liées aux interventions d'urgence et aux opérations de maintien de la paix ne peuvent être comptabilisées dans l'APD ; ii) les retards intervenus pour des raisons techniques dans les versements ; iii) des remises de dettes d'un montant supérieur à ce qui était initialement prévu ; et iv) le fait qu'une partie du budget de l'aide a été dépensée en faveur des PECO/NEI, qui ne relèvent pas de la partie I de la Liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. A la suite de l'examen auquel a été soumis, en 1995, l'ensemble de la politique étrangère néerlandaise, il a été décidé d'instituer une norme budgétaire fixant à 0.8 pour cent du PNB le volume de l'APD nette. Cette norme sera appliquée à compter du budget de 1997.

Les Pays-Bas ont de tout temps été très attachés à l'évaluation de leur programme d'aide et ils ont publié récemment des « évaluations par pays » de l'aide accordée par les Pays-Bas à l'Inde, au Mali et à la Tanzanie, où sont détaillés les succès et les échecs des politiques de développement et d'aide à l'égard de ces pays. Une large place a été faite aux résultats de ces évaluations dans l'examen susmentionné de la politique étrangère néerlandaise, en particulier pour la formulation des mesures destinées à améliorer l'efficacité de l'aide.

Portugal

L'aide portugaise, qui avait chuté fortement en 1993, a augmenté en 1994 pour

atteindre, avec 308 millions de dollars, soit une progression de 23 pour cent en termes réels, 0.35 pour cent du PNB. Cette augmentation a principalement été le fait de l'aide multilatérale, et surtout de la participation du Portugal à l'aide accordée par la Communauté européenne. Les dons bilatéraux ont, eux aussi, progressé, bien qu'ils aient été principalement consacrés à l'allègement de la dette, tandis que l'assistance technique et l'aide d'urgence ont diminué. Le montant des dons bilatéraux était en recul en 1994 par rapport à 1993.

Les activités portugaises de coopération continuent à se concentrer presque exclusivement sur les cinq pays lusophones d'Afrique, en raison des liens historiques et linguistiques aussi bien que des intérêts commerciaux qui rapprochent ces pays ; cette concentration a cependant été moins prononcée en 1994 que les années précédentes. Pour renforcer l'efficacité de son programme d'aide, le gouvernement a créé, en 1994, l'Institut de coopération portugais. Toutefois, le Portugal ne dispose pas d'un budget général de l'aide. Nombre des activités se répartissent entre différents ministères et sont largement financées à partir du budget de chacun d'entre eux.

Royaume-Uni

Le montant net des versements d'APD du Royaume-Uni s'est accru, en termes réels, de 5 pour cent pour s'établir à 3.2 milliards de dollars : les versements bilatéraux ont progressé de 11 pour cent pour atteindre 1.76 milliard de dollars tandis que les versements multilatéraux ont diminué de 1.3 pour cent pour s'établir à 1.44 milliard de dollars. Le rapport APD/PNB du Royaume-Uni est resté inchangé à 0.31 pour cent. En 1994, l'aide publique accordée par le Royaume-Uni aux pays de

la partie II de la Liste établie par le CAD a atteint 293 millions de dollars.

Le programme d'APD mis au point par le Royaume-Uni s'articule autour de sept objectifs prioritaires :

- soutenir la réforme économique ;
- accroître la capacité de production ;
- contribuer à assurer la bonne gestion des affaires publiques ;
- financer des activités ayant directement des retombées pour les pauvres ;
- promouvoir le développement humain, notamment par l'amélioration de l'éducation et de la santé, et les naissances désirées ;
- rehausser le statut des femmes ; et
- contribuer au règlement des problèmes d'environnement.

L'APD finance en outre l'aide d'urgence en cas de catastrophes naturelles et de catastrophes dues à l'homme. Les dépenses d'APD font actuellement l'objet d'un réexamen en profondeur (*Fundamental Expenditure Review*), lequel devrait se traduire par une révision notable du mode de formulation de ses objectifs. La politique affichée consiste à axer le programme d'aide du Royaume-Uni sur les pays les plus pauvres, à se concentrer sur un plus petit nombre de pays bénéficiaires, dans le cadre de programmes bilatéraux de moindre envergure convertis en fonds de développement – les programmes de partenariat du Royaume-Uni – administrés par les missions diplomatiques du Royaume-Uni, à élargir la participation des bénéficiaires aux projets afin de leur permettre de prendre les choses en main au niveau local, et à élargir le recours à la concurrence internationale dans le cadre des projets. Le Royaume-Uni s'est doté d'un système de marquage de l'information (PIMS) dans le cadre duquel les engagements souscrits au titre des projets devront être définis en fonction des objectifs prioritaires de l'APD.

Suède

Le montant net des versements d'APD s'est établi, en 1994, à 1.82 milliard de dollars, dont 75 pour cent ont été consacrés au programme bilatéral. Par comparaison avec 1993, le total de l'APD a diminué de 1 pour cent en termes réels de sorte que le rapport APD/PNB s'est trouvé ramené de 0.99 pour cent à 0.96 pour cent. Le gouvernement se propose de maintenir le volume de l'aide, en chiffres absolus, aux niveaux actuels jusqu'en 1998 mais le rapport APD/PNB de la Suède devrait continuer à diminuer. Dès que la situation économique le permettra, le gouvernement compte cependant remettre en pratique le principe voulant que 1 pour cent du PNB suédois soit affecté à l'aide publique au développement.

La Suède a poursuivi son programme de réformes radicales de l'administration de l'aide. En 1995, cinq organismes d'aide distincts ont été fusionnés en une seule organisation, l'Autorité suédoise de développement international (Asdi). La fusion de ces divers organismes a offert l'occasion de redéfinir les différentes fonctions de façon à ce qu'elles se complètent davantage et fournissent un cadre plus efficace et plus efficient pour la coopération pour le développement. Afin de renforcer la place faite à la lutte contre la pauvreté, les pouvoirs publics comptent concentrer les activités de l'Asdi sur un nombre plus restreint de pays et inscrire davantage ces dernières dans le long terme. En collaboration avec les partis représentés au Parlement, le gouvernement a entrepris de réviser les objectifs de la politique d'aide au développement afin d'y faire une plus large place à l'action en faveur de l'égalité entre hommes et femmes.

Une attention particulière est accordée à la coopération de la Suède avec les pays d'Europe centrale et orientale, laquelle a fait

l'objet d'un projet de loi spécifique du gouvernement en 1995. Aux termes du projet de loi, les activités dans ce domaine doivent avoir quatre objectifs, à savoir : promouvoir la sécurité commune, favoriser l'avènement d'une culture démocratique, encourager une transition économique viable sur le plan social, et appuyer un développement viable pour l'environnement. En 1994, l'aide consentie par la Suède aux pays de la partie II s'est élevée à 91 millions de dollars, soit un niveau représentant plus du double, en termes réels, de celui de 1993.

Suisse

Le montant net des versements d'APD s'est chiffré, en 1994, à 982 millions de dollars, dont 74 pour cent ont été consacrés au programme bilatéral. Par comparaison avec 1993, le total de l'APD a progressé de 13 pour cent en termes réels tandis que le rapport APD/PNB s'est amélioré, passant de 0.33 à 0.36 pour cent.

Le gouvernement fédéral a soumis en 1994 au Parlement un rapport sur les relations Nord-Sud de la Suisse, comportant notamment des lignes directrices sur la future politique de coopération pour le développement. Celles-ci, parues sous le titre *Lignes directrices Nord-Sud*, mettent l'accent sur la cohérence entre les diverses politiques affectant les pays en développement et la coopération pour le développement. Le rapport gouvernemental a été approuvé par le Parlement à la fin de 1994. Les *Lignes directrices Nord-Sud* qui régiront la politique suivie par la Suisse à l'égard des pays en développement dans les années 90, s'articulent autour de cinq grands domaines d'action : sauvegarde et promotion de la paix et de la sécurité ; droits de l'homme, démocratie et État de droit ; renforcement de la protection sociale ; amélioration de l'équité sociale ; protection du milieu naturel.

L'aide accordée par les pays donateurs non membres du CAD est tombée à 1.4 milliard de dollars en 1994, ce qui est le plus bas niveau jamais notifié, et qui représente moins de la moitié de l'aide consentie, en volume, en 1991

Les pays qui dispensent une assistance technique ou une aide humanitaire sont si nombreux qu'il est impossible de dresser un panorama complet des activités des donateurs non membres du CAD. On trouvera donc ci-après une analyse limitée à l'aide des pays donateurs qui communiquent à l'OCDE des données officielles sur leurs activités. Comme toutes les importantes sources d'aide comptent parmi ces pays, à l'exception de la Chine, l'analyse et les statistiques ci-après couvrent, selon les estimations, 90 pour cent de l'aide des donateurs non membres du CAD.

L'aide accordée par les pays donateurs non membres du CAD est tombée à 1.4 milliard de dollars en 1994, ce qui est le plus bas niveau jamais notifié, et qui représente moins de la moitié de l'aide consentie, en volume, en 1991. Cette forte chute est principalement due à la baisse rapide de l'aide émanant de l'Arabie Saoudite, des Émirats arabes unis et de la Turquie. L'aide du Koweït, au contraire, a progressé en 1994 pour atteindre plus de 550 millions de dollars ce qui en fait la plus importante source d'aide parmi les pays non membres du CAD. L'Arabie Saoudite, qui occupait habituellement la première place des donateurs non membres du CAD, s'est classée au second rang en 1994 avec plus de 300 millions de dollars. La Corée

a remplacé la Turquie au troisième rang des plus importants donateurs et les Émirats arabes unis arrivent à la quatrième place. Les versements d'aide de l'ensemble des autres donateurs non membres du CAD n'ont pas dépassé 100 millions de dollars. L'espoir de voir la Corée et le Taipei chinois accroître rapidement le volume de leur aide et donc, dans une certaine mesure, compenser la baisse de l'aide consentie par l'Arabie Saoudite et d'autres donateurs arabes, ne s'est, jusqu'à présent, pas matérialisé.

Mesuré par le rapport APD/PNB, l'effort d'aide des donateurs non membres du CAD est très variable d'un pays à l'autre. Le Koweït vient en tête, avec un rapport de 2 pour cent, tandis que les versements d'aide du Taipei chinois et de la Corée correspondent à 0.03 et 0.04 pour cent seulement de leur PNB respectif.

L'aide des donateurs non membres du CAD est la somme des aides dispensées par un groupe à géométrie variable de pays hétérogènes et ayant peu de choses en commun. Les changements apparaissant dans la composition de ce groupe s'expliquent par diverses raisons : i) certains donateurs autrefois non membres du CAD y ont adhéré (Espagne, Luxembourg et Portugal) ; ii) d'autres pays ont cessé d'accorder une aide (les anciens pays communistes d'Europe de l'Est

et la plupart des pays de l'OPEP) ; iii) deux pays ont commencé il y a relativement peu de temps à dispenser une aide (Grèce et Turquie) ; et iv) la République tchèque, après une interruption de quelques années, a désormais repris son programme d'aide. Ces changements limitent la comparabilité des données sur de longues périodes concernant l'aide des donateurs non membres du CAD.

Les programmes d'aide des donateurs non membres du CAD sont principalement des programmes bilatéraux. L'aide bilatérale a représenté plus de 70 pour cent du montant net total des versements en 1994 et près de 80 pour cent en 1993. Cette aide était très disséminée, entre plus de 120 pays en 1994. Bien que la plupart des pays n'aient reçu que des montants peu élevés, certains ont bénéficié de sommes plus importantes et quelques-uns dépendent principalement, ou dans une large mesure, de l'aide des donateurs non membres du CAD. En 1994, les principaux bénéficiaires ont été, par ordre d'importance, la Syrie, la Turquie et l'Égypte. Le Liban, les zones sous administration palestinienne, le Maroc, la Chine, et Bahreïn reçoivent eux-aussi une aide assez substantielle. En 1993, l'Égypte s'était classée en tête, suivie de la Turquie et de la Syrie. Le fait que des pays arabes figurent souvent parmi les principaux bénéficiaires reflète les priorités du Koweït et de l'Arabie Saoudite en matière d'aide. Les trois quarts de l'aide ventilable par région est allée aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ; 10 pour cent de cette aide a été versée en faveur des pays les moins avancés, le reste s'étant réparti principalement entre d'autres pays à faible revenu.

A l'exception du Koweït et de l'Arabie Saoudite, les donateurs non membres du CAD accordent leur aide principalement ou exclusivement sous forme de dons. L'objet de ces dons diffère d'un donneur à l'autre. Le Koweït, l'Arabie Saoudite et les EAU destinent ces dons principalement au soutien de la balance des paiements, la Grèce et la

Turquie à l'aide humanitaire, Israël et la Corée à l'assistance technique, la République tchèque et le Taipei chinois à l'assistance technique et l'aide humanitaire.

Les prêts des donateurs non membres du CAD couvrent un large éventail de secteurs où les projets d'infrastructure se taillent la part du lion. Les prêts consentis par la Corée et le Taipei chinois sont liés à des achats dans le pays donneur, tandis que ceux qu'accordent les fonds de développement arabes ne sont pas liés. En ce qui concerne l'aide destinée aux institutions multilatérales, les plus importantes contributions sont allées au Fonds et à la Banque africaine de développement, à l'IDA, au Fonds et à la Banque asiatiques de développement et, pour ce qui est des donateurs arabes, à la Banque islamique de développement. Le PNUD et les autres institutions des Nations Unies ont reçu seulement des contributions modestes des donateurs non membres du CAD.

◆ Pays de l'OCDE

La Grèce a commencé à dispenser une aide humanitaire, qui s'est chiffrée à 13 millions de dollars en 1993 et à 15 millions de dollars en 1994. Cette dernière année, la Grèce a aussi consenti à l'administration palestinienne un prêt assorti de conditions libérales. Si l'on inclut la part de la Grèce dans l'aide de la Communauté européenne et quelques autres contributions multilatérales, les versements d'APD de la Grèce ont atteint, en 1994, le chiffre de 82 millions de dollars, soit 0.11 pour cent du PNB. Les principaux bénéficiaires de l'aide humanitaire ont été, en 1994, l'Érythrée et les États de l'ex-Yougoslavie, tandis qu'en 1993, le bénéficiaire se classant en tête était l'Albanie.

Le montant net des versements d'APD de l'Islande, qui avait plus que doublé en 1993, a

Tableau VI-1

APD des donateurs non membres du CAD

Versements nets	En millions de dollars des EU				
	1990	1991	1992	1993	1994
Pays de l'OCDE non membres du CAD					
Grèce	..	43	55	50	82
Islande	2	8	5	7	6
Turquie	(3)	104	185	260	55
Pays arabes					
Koweït	1 295	390	203	395	555
Arabie Saoudite	3 652	1 704	783	549	317
EAU	888	558	172	239	100
Autres donateurs					
Taipei chinois	25	125	106	61	79
République tchèque	—	—	—	20	25
Inde	108	81	86	25	28
Corée	65	73	52	85	140
TOTAL	6 038	3 086	1 647	1 691	1 387
En pourcentage du PNB					
Pays de l'OCDE non membres du CAD					
Grèce	..	0.06	0.07	0.07	0.11
Islande	0.04	0.13	0.07	0.12	0.10
Turquie	0.00	0.10	0.17	0.15	0.04
Pays arabes					
Koweït	5.13	2.45	0.85	1.49	2.01
Arabie Saoudite	3.36	1.48	0.65	0.44	0.25
EAU	2.64	1.64	0.49	0.67	0.27
Autres donateurs					
Taipei chinois	0.02	0.07	0.05	0.03	0.03
République tchèque	—	—	—	0.06	0.07
Inde	0.04	0.03	0.03	0.01	0.01
Corée	0.03	0.03	0.02	0.03	0.04

Note : La Chine dispense également de l'aide mais ne fournit pas le montant.

diminué d'environ 10 pour cent en 1994 pour s'établir à 6 millions de dollars, soit 0.10 pour cent du PNB. L'aide bilatérale a absorbé à peu près les deux cinquièmes de cette somme. De même que les années précédentes, elle a été consacrée à des activités de recherche et de formation dans le domaine des pêcheries en Namibie, au Cap-Vert et au Malawi. Une assistance a en outre été accordée à la SADC. Les contributions multilatérales ont été destinées principalement aux institutions des Nations Unies, au Groupe de la Banque mondiale et au Fonds nordique de développement.

L'aide de la *Turquie*, qui avait augmenté rapidement ces dernières années pour atteindre 260 millions de dollars en 1993, s'est brusquement contractée pour retomber à 55 millions de dollars en 1994. Rapportée au PNB, l'APD de la Turquie est tombée de 0.15 pour cent à 0.04 pour cent. Cette baisse a principalement touché le programme bilatéral. Elle a porté essentiellement sur l'aide humanitaire, qui a fortement diminué pour retomber à 1 million de dollars. La plupart des versements bilatéraux au titre des dons (14 millions de dollars) ont été consacrés, en 1994, à l'aide projet, dont les principaux bénéficiaires ont été le Kazakhstan et le Kirghizistan. Les contributions multilatérales sont passées de 11 millions à 37 millions de dollars. Elles sont allées principalement à la Banque et au Fonds asiatiques de développement ainsi qu'à l'IDA.

Outre l'aide assortie de conditions libérales, la Turquie a consenti pour 70 millions de dollars de prêts aux conditions du marché, pour financer des projets en Azerbaïdjan et dans les Républiques d'Asie centrale. Le montant net des versements au titre des crédits publics à l'exportation et des prêts projets aux conditions du marché a chuté, de 216 millions de dollars en 1993 à 31 millions de dollars en 1994.

◆ Pays non membres de l'OCDE

Les versements d'aide du *Taipei chinois*, qui avaient fortement diminué en 1993, ont augmenté en 1994 pour atteindre 79 millions de dollars, mais ce niveau est encore bien inférieur à celui des années précédentes. Rapportés au PNB, ces versements sont restés stables à 0.03 pour cent. Le Taipei chinois étant exclu de la quasi-totalité des institutions internationales de financement du développement, son aide revêt principalement un caractère bilatéral. Les versements au titre des dons, qui ont continué à diminuer pour s'établir à 46 millions de dollars, se sont répartis entre 75 pays bénéficiaires. La plupart des pays ont obtenu une assistance technique qui a représenté, en 1994, plus de 80 pour cent des dons bilatéraux. Le reste est allé à l'aide humanitaire qui a été accordée à un nombre plus restreint de bénéficiaires.

Les versements de prêts ont progressé pour atteindre 25 millions de dollars, mais la forte augmentation que l'on attendait depuis plusieurs années ne s'est pas matérialisée. Ces versements se sont répartis entre six pays. Les engagements de prêts du Fonds international de développement et de coopération économiques sont tombés de 84 millions de dollars en 1993 à 60 millions de dollars en 1994. Cinq prêts, représentant au total 52 millions de dollars, ont été accordés à des conditions libérales, avec un élément moyen de libéralité de 45 pour cent. Un prêt a été accordé à des conditions non libérales.

Les activités d'aide de la *République tchèque*, qui s'étaient nettement ralenties pendant plusieurs années, ont amorcé une relance en 1993. Le programme est jusqu'à présent modeste, mais il gagne peu à peu en importance. Les crédits alloués à l'aide ont atteint 20 millions de dollars (dont 13 millions de dollars pour l'aide aux réfugiés) en 1993, et 25 millions de dollars, soit 0.07 pour cent du

PIB, en 1994. L'essentiel de ces sommes est allé, en 1993 comme en 1994, à l'aide aux réfugiés. Le reste de l'aide bilatérale, qui est concentré sur les pays d'Afrique, les états de l'ex-Yougoslavie et l'Asie du Sud-Est, sert à financer des bourses, des études de faisabilité et une aide humanitaire. Une ligne budgétaire distincte a été créée en 1994 pour l'assistance technique. Pour leur part, les contributions multilatérales sont principalement destinées au groupe de la Banque mondiale. En 1995, le budget de l'aide a été fixé à 24 millions de dollars, et en 1996 il devrait atteindre 30 millions de dollars.

La République tchèque vient de créer, au sein du ministère des Affaires étrangères, un service chargé de la coordination du programme d'aide ; elle a adopté un ensemble de principes appelés à régir l'aide étrangère, et s'inspirant explicitement des Principes du CAD pour une aide efficace. Les nouveaux principes que s'est donné la République tchèque préconisent l'application des critères ci-après pour la sélection des pays partenaires : i) le niveau social et économique du pays bénéficiaire ; ii) la relation du pays bénéficiaire avec la République tchèque ; iii) le degré de démocratie et de respect des droits de l'homme ; iv) l'efficacité de la coopération et la fiabilité de la répartition de l'aide. La participation de la République tchèque à l'aide multilatérale sera coordonnée avec les pays du CAD et de l'OCDE.

Le montant net des versements d'aide de l'Inde, qui avait fortement chuté en 1993 pour s'établir à quelque 25 millions de dollars, aurait progressé quelque peu en 1994 pour atteindre 28 millions de dollars. Les contributions multilatérales, qui avaient été particulièrement modestes en 1993, sont passées à 16 millions de dollars. D'après les estimations, l'aide bilatérale aurait de nouveau diminué pour s'établir à 12 millions de dollars. Cette baisse est principalement due à un faible taux d'utilisation des sommes

engagées par les trois principaux bénéficiaires des engagements de l'Inde en 1993/94, le Bangladesh, le Kazakhstan et l'Ouzbékistan. L'Inde a souscrit pour la première fois en 1993/94, en faveur de chacun de ces deux derniers pays, des engagements de prêts représentant l'équivalent de quelque 10 millions de dollars. La moitié environ des versements bilatéraux ont été consentis sous forme de dons et ont été acheminés par le biais du programme d'assistance technique indien.

En 1994, le montant net des versements d'aide d'Israël a atteint 26 millions de dollars, soit le même niveau qu'en 1993 et 1992. Plus de 85 pour cent de cette somme ont été consacrés au financement d'activités d'assistance technique bilatérale. Le nombre d'experts est passé de 210 en 1993 à 330 en 1994, dont 34 ont été affectés à des missions de longue durée, principalement en Afrique et en Amérique latine. Les bourses d'étude en Israël ont atteint le chiffre de 2 270 en 1994 et quelque 4 100 stagiaires de pays en développement ont participé sur place à des cours et des séminaires. Le principal centre d'intérêt des experts et des stagiaires est l'agriculture ; viennent ensuite le développement communautaire et les coopératives. La majeure partie des boursiers vient d'Asie et d'Amérique latine. Les contributions multilatérales sont restées d'un niveau peu élevé et sont principalement allées aux institutions des Nations Unies.

Le montant net des versements d'APD de la Corée a progressé en 1994 pour atteindre 140 millions de dollars, soit 0.04 pour cent du PNB. Les contributions aux organisations multilatérales ont dépassé 50 pour cent de l'APD. Cette proportion relativement élevée s'explique principalement par le volume encore faible de l'aide bilatérale, mais aussi par un important versement en faveur de la Facilité d'ajustement structurel renforcée du FMI, qui a représenté la moitié environ de

l'aide multilatérale de la Corée. Les autres contributions importantes sont allées à l'IDA, au PNUD et au Fonds africain de développement. Les dons bilatéraux, qui ont atteint au total 38 millions de dollars, ont été répartis presque à égalité entre l'aide projet et l'aide programme, la coopération technique, et les dépenses administratives. Ces dernières sont encore élevées par rapport au total de l'APD (8 pour cent), mais, à l'avenir, leur part devrait diminuer à mesure que le programme prend de l'ampleur. L'aide en cas d'urgence et de catastrophe a été faible. Les activités de coopération technique et les projets se sont répartis entre plus de 120 pays bénéficiaires. L'essentiel de cette aide a été administré par l'Agence coréenne de coopération internationale (KOICA).

Les prêts bilatéraux de développement sont financés par l'intermédiaire du Fonds de coopération et de développement économiques (EDCF) qui est administré par l'Export-Import Bank de Corée. Ce Fonds accorde des prêts tant aux pays en développement qu'aux pays en transition d'Europe de l'Est. Les versements en faveur des pays en développement sont tombés de 28 millions de dollars en 1993 à 22 millions de dollars en 1994. Ils se sont répartis entre huit pays bénéficiaires. Les versements en faveur des pays d'Europe de l'Est ont été ramenés de 42 millions de dollars à 16 millions de dollars. Le total des versements s'est ainsi établi à 38 millions de dollars, soit la moitié environ du niveau de 1993. La progression attendue du volume d'activité de l'EDCF ne s'est pas concrétisée en 1994. L'élément moyen de libéralité dont sont assortis les prêts s'est durci, passant de 43 pour cent en 1993 à 39 pour cent en 1994. Toutefois, l'EDCF a l'intention d'adoucir les conditions financières dont sont assortis ses prêts et de simplifier encore les procédures de prêt. L'élément positif à relever en 1994 est l'augmentation des approbations de prêts, qui a connu son rythme le plus rapide depuis la

création de l'EDCF en 1987. Le Fonds a aussi participé pour la première fois à une opération de cofinancement avec la Banque asiatique de développement. Près de la moitié des approbations de prêts ont concerné l'Asie, le quart l'Europe de l'Est et 20 pour cent l'Afrique. En ce qui concerne la répartition sectorielle de cette aide, les télécommunications occupent la première place avec 30 pour cent, suivies par les transports (23 pour cent) et l'énergie (16 pour cent).

Les apports nets de ressources financières de la Corée aux pays en développement se sont chiffrés au total à 2 025 millions de dollars en 1994, soit l'équivalent de 0.54 pour cent du PNB. Les autres apports du secteur public, composés principalement de crédits publics à l'exportation, ont atteint au total 980 millions de dollars. Les investissements privés se sont pour leur part établis à 900 millions de dollars et se sont concentrés sur les pays d'Extrême-Orient.

Il était mentionné dans le rapport de l'an dernier que le *Fonds du Koweït* avait engagé un montant exceptionnellement élevé de prêts, atteignant 659 millions de dollars. Comme nous l'avions prévu, ce volume d'engagements a entraîné, dès 1994, une augmentation sensible des versements de prêts. Le montant net de ces versements a triplé pour s'établir à 296 millions de dollars, volume le plus important qui ait été enregistré depuis 1984. Plus des deux tiers de ces prêts ont été versés en faveur d'un seul pays, la Syrie. Les autres bénéficiaires relativement importants ont été l'Égypte, la Chine et Oman. Au total, 48 pays ont obtenu des prêts. Les versements nets ont été négatifs pour 25 pays. Il existe, toutefois, des raisons d'anticiper une diminution du nombre de pays pour lesquels le montant net des versements est négatif.

Outre les prêts, le Fonds du Koweït a aussi accordé quelques dons, apporté des

contributions à des institutions multilatérales et administré plusieurs projets financés par des dons au nom du gouvernement. Les versements effectués au nom du gouvernement ont atteint 51 millions de dollars en 1994.

En 1994, le Fonds a signé 13 nouveaux accords de prêt avec 12 pays pour un montant de 266 millions de dollars. Cette somme est inférieure de quelque 20 pour cent à la moyenne des dix dernières années. Le plus gros engagement a été signé avec le Maroc, pour financer un projet d'irrigation. D'autres prêts importants ont été accordés pour la construction de routes en Argentine, d'une usine de matières plastiques en Chine, d'une centrale électrique et d'une usine de désalination à Oman, et d'un réseau d'alimentation en eau potable au Zimbabwe. L'Argentine, l'Érythrée et la Grenade ont reçu, en 1994, leurs premiers prêts du Fonds du Koweït. L'échéance moyenne des engagements de prêts souscrits en 1994 est de 22 ans ; le différé d'amortissement moyen est de 4 ans et le taux d'intérêt moyen de 3,6 pour cent, ce qui correspond à un élément moyen de libéralité de 43 pour cent. En 1993, l'élément moyen de libéralité avait été de 45 pour cent. A la fin de 1994, le Fonds du Koweït avait accordé 447 prêts à 72 pays. Près de la moitié de ces prêts étaient cofinancés avec d'autres donateurs, bilatéraux ou multilatéraux. Les contributions destinées aux organisations multilatérales ont atteint 59 millions de dollars en 1994. La somme la plus importante a été versée au Fonds africain de développement.

A côté du Fonds du Koweït, divers ministères koweïtiens, en particulier celui des finances, accordent eux aussi des aides, exclusivement sous forme de dons. Par conséquent, le total des versements du Koweït a atteint, en 1994, 555 millions de dollars, chiffre qui n'a été excédé qu'une

seule fois au cours des dix dernières années et qui fait toujours du Koweït le principal donneur lorsque son aide est rapportée au PNB, avec un rapport de 2 pour cent.

Les versements d'aide de l'Arabie Saoudite ont continué à diminuer pour s'établir à 317 millions de dollars en 1994, volume le plus faible qui ait été enregistré depuis 1972. L'Arabie Saoudite a ainsi perdu sa position de principal donneur d'aide non membre du CAD, qu'elle occupait depuis deux décennies. Rapportée au PNB, l'aide de l'Arabie Saoudite a chuté à 0,25 pour cent, selon les estimations, ramenant pour la première fois le rapport APD/PNB à un niveau inférieur à la moyenne du CAD. L'aide bilatérale s'est réduite de moitié et l'aide multilatérale a diminué d'un tiers. Cette chute vertigineuse de l'aide bilatérale s'explique par la forte contraction des versements au titre des dons et la poursuite de remboursements de prêts d'un montant élevé. Bien que les versements de prêts aient progressé, ils sont encore restés inférieurs de 148 millions de dollars aux remboursements. Le montant net des versements de prêts a été négatif pour 31 pays et positif pour neuf pays. Cette situation devrait s'améliorer à l'avenir étant donné que les engagements de prêts ont plus que doublé, passant de 158 millions de dollars en 1993 à 330 millions de dollars en 1994. Les nouveaux engagements bénéficient à sept projets concernant cinq pays et à un prêt à l'ajustement structurel. Des dons bilatéraux se sont répartis entre près de 40 pays. Le don de loin le plus important a été composé de livraisons de pétrole.

Les informations concernant l'aide des *Émirats arabes unis* sont incomplètes. D'après les données dont on dispose, les versements d'APD ont fortement chuté. Cette aide, en quasi totalité bilatérale et principalement consentie sous forme de dons, s'est concentrée sur un petit nombre de pays arabes. Le montant net des versements de prêts a été pratiquement nul. Les versements relativement importants

en faveur de l'Égypte et ceux, plus faibles, en faveur de deux autres bénéficiaires ont presque entièrement été compensés par les soldes négatifs enregistrés pour 16 pays. Les engagements de prêts souscrits par le Fonds d'Abu Dhabi sont tombés à 16 millions de dol-

lars en 1994. Un seul accord de prêt a été signé en 1994 par le Fonds, mais celui-ci administre par ailleurs un projet de 200 millions de dollars financé par un don accordé au nom du gouvernement. Les contributions multilatérales sont restées faibles.

Glossaire des principaux termes et concepts

AIDE : Dans la présente publication, le terme « d'aide » désigne uniquement les apports qui peuvent être considérés comme une AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) ou une AIDE PUBLIQUE (q.v.).

AIDE NON LIÉE : Aide publique au développement servant à financer des achats de biens et services qui peuvent être effectués en totalité et librement dans la quasi-totalité des pays.

AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE : Aide publique au développement (ou aide publique) servant à financer des biens et services qui doivent être achetés soit dans le pays donneur soit parmi un groupe restreint d'autres pays, lequel doit toutefois comprendre la quasi-totalité des pays en développement (ou dans le cas de l'aide publique la quasi-totalité des PECO/NEI). L'aide partiellement déliée est soumise aux mêmes règles de discipline que les CRÉDITS D'AIDE LIÉE et le FINANCEMENT MIXTE (q.v.).

AIDE PUBLIQUE : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (q.v.), mais dont les bénéficiaires figurent à la partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). Dans le présent ouvrage, les références à l'aide publique au développement peuvent être considérées *mutatis mutandis* comme s'appliquant à l'aide publique.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la partie I de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) :

- par le secteur public ;
- dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie ;
- à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, L'ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ (q.v. doit être d'au moins 25 pour cent).

Outre les apports financiers, l'aide englobe la COOPÉRATION TECHNIQUE (q.v.).

Les dons, prêts et crédits consentis pour des motifs militaires ne sont pas pris en compte. Pour le traitement des remises de dettes au titre de prêts initialement accordés à des fins militaires, voir plus loin les Notes sur les définitions et questions de mesure.

AMORTISSEMENT : Remboursements du principal d'un prêt. Ne comprend pas les versements d'intérêts.

APPORT ASSIMILABLE A UN DON : Transaction pour laquelle le pays donneur conserve le droit formel au remboursement mais a exprimé dans son engagement l'intention de conserver le produit du remboursement dans le pays emprunteur.

APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ : Apports aux conditions du marché financés par le secteur privé (c'est-à-dire modification des actifs privés à long terme détenus par les résidents du pays auteur de la notification) et dons privés (c'est-à-dire dons d'organisations non gouvernementales, nets des subventions reçues du secteur public). Dans les présentations axées sur l'apport total net de ressources aux pays bénéficiaires, les apports aux conditions du marché sont ventilés comme suit :

- **Investissement direct** : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES). Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

- **Prêts bancaires internationaux** : Prêts nets aux pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide, consentis par des banques commerciales appartenant à la zone de notification à la Banque des règlements internationaux, laquelle inclut la plupart des pays de l'OCDE et des centres financiers offshore (Antilles néerlandaises, Bahamas, Bahreïn, Hong-Kong, Îles caïmanes et Singapour), hors prêts aux banques situées dans les mêmes centres financiers offshore. Les prêts consentis par les autorités monétaires centrales sont exclus. Les obligations et les prêts bancaires garantis sont inclus dans ces présentations sous la rubrique AUTRES PRÊTS PRIVÉS ou EMPRUNTS OBLIGATAIRES (voir ci-dessous).

- **Emprunts obligataires** : Émissions nettes d'obligations internationales par les pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'aide établie par le CAD.

- **Autres apports privés** : Essentiellement acquisitions notifiées de titres émis par les pays bénéficiaires de l'aide et prêts bancaires qui dans ce contexte sont inclus avec les crédits à l'exportation bénéficiant d'une garantie publique.

Dans les présentations axées sur les sorties de fonds des pays donateurs, les apports du secteur privé autres que les investissements directs sont généralement ventilés entre les éléments suivants :

- **Crédits privés à l'exportation** : voir CRÉDITS À L'EXPORTATION.

- **Investissements multilatéraux de portefeuille** : Il s'agit des investissements du secteur privé bancaire et non bancaire dans des titres émis par des institutions multilatérales.

- **Investissements bilatéraux de portefeuille et autres** : Ils englobent des prêts bancaires ainsi que de l'achat d'actions, d'obligations et de biens immobiliers.

APPORT TOTAL NET DE RESSOURCES : Dans l'apport de ressources aux pays en développement (voir le tableau 1 de l'annexe statistique) sont inclus, outre le FPD, les CRÉDITS À L'EXPORTATION publics et privés (q.v.) et les opérations à court ou à long terme du secteur privé (voir APPORTS DU SECTEUR PRIVÉ). Le total de ces ressources est mesuré net des paiements d'amortissement et des capitaux rapatriés par les investisseurs privés. Les apports *bilatéraux* sont ceux consentis directement par un pays donneur à un pays bénéficiaire de l'aide. Les apports *multilatéraux* sont ceux qui sont acheminés par l'intermédiaire d'une organisation internationale ayant des activités dans le domaine du développement (comme la Banque mondiale, le PNUD). Les tableaux où figure l'apport total net de ressources aux pays bénéficiaires recensent les apports des organismes multilatéraux à ces pays et non les contributions que lesdits organismes ont reçues des donateurs.

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou de l'aide publique, soit parce que leur objectif principal n'est pas le développement, soit parce qu'ils comportent un élément de libéralité inférieur à 25 pour cent.

BILATÉRAL : Voir APPORT TOTAL NET DE RESSOURCES.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses Membres.

CENTRES FINANCIERS OFFSHORE : Pays ou territoires dont les institutions financières traitent essentiellement avec des non résidents.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe *a*) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et *b*) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires (y compris le coût du matériel correspondant). L'aide de ce type fournie spécifiquement pour faciliter l'exécution d'un projet d'équipement est englobée dans les dépenses de projets et programmes bilatéraux et n'est pas chiffrée en tant que coopération technique dans les statistiques des apports globaux.

CRÉANCE : Droit d'un créancier au remboursement d'un PRÊT (q.v.) ; par extension, le prêt lui-même ou son encours.

CRÉDITS : Voir prêts.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : Prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

CRÉDITS D'AIDE LIÉE : Prêts, crédits ou montages de FINANCEMENT MIXTE (q.v.) d'ori-

gine publique ou bénéficiant d'une garantie publique, servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays en développement (ou des PECO/NEI en transition, voir AIDE PARTIELLEMENT DÉLIÉE). Les crédits d'aide liée sont soumis à certaines règles de discipline en ce qui concerne le niveau de concessionnalité, les pays auxquels ils peuvent être accordés et l'utilité pour le développement, de façon à éviter que des fonds d'aide soient utilisés pour des projets qui seraient commercialement viables moyennant un financement du marché et pour s'assurer que les pays bénéficiaires reçoivent la meilleure contrepartie possible de l'argent dépensé. On trouvera des informations plus détaillées dans les *Rapports sur la coopération pour le développement*, 1987 (pp. 204-208) et 1992 (pp. 11-13).

COURT TERME : S'entend des prêts d'une durée inférieure ou égale à un an.

DÉCAISSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Les décaissements correspondent aux transferts internationaux effectifs de ressources financières, ou de biens et de services, évalués à leur coût pour le donneur. Dans le cas d'activités réalisées dans le pays donneur telles que programmes de formation, d'administration ou de sensibilisation du public, le décaissement est considéré comme effectué lorsque les fonds ont été transférés au prestataire de services ou au bénéficiaire. Ils peuvent être *comptabilisés bruts* (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou *nets* (déduction faite de tous les remboursements de principal intervenus pendant la même période).

DIFFÉRÉ D'AMORTISSEMENT : Voir ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ.

DÉCAISSEMENTS NETS (ou **VERSEMENTS NETS**, ou **APPORTS NETS**, d'où **ENTRÉES NETTES**, **SORTIES NETTES**) : Voir DÉCAISSEMENTS.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉCHÉANCE : Date à laquelle est dû le dernier remboursement d'un prêt ; par extension, mesure de la durée de vie prévue du prêt.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des *conditions financières* d'un engagement : taux d'intérêt, ÉCHÉANCE (q.v.) et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du principal). Elle mesure la libéralité d'un prêt par sa valeur actualisée sur la base d'un taux d'intérêt inférieur à celui du marché pendant toute la durée du prêt. Par convention, le taux du marché est fixé à 10 pour cent dans les statistiques du CAD. Par conséquent, l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 pour cent ; il est de 100 pour cent pour un don ; pour un prêt à des conditions libérales, il se situe entre ces deux extrêmes. Pour obtenir l'*équivalent don* d'un prêt, il suffit de multiplier sa valeur nominale par son élément de libéralité (voir NIVEAU DE CONCESSIONNALITÉ). (Note : la notion d'élément de libéralité ne s'applique pas aux opérations de prêt réalisées par les banques multilatérales de développement sur la base des conditions non-libérales).

ENGAGEMENT : Obligation ferme, exprimée par écrit et appuyée sur les fonds nécessaires, prise par un donneur public de fournir une aide déterminée à un pays bénéficiaire ou à une organisation multilatérale. Les engagements bilatéraux s'expriment par le montant total du transfert prévu, quel que soit le temps nécessaire pour achever les décaissements. Les engagements vis-à-vis d'organisations

multilatérales correspondent à la somme i) des versements éventuellement effectués au cours de l'année considérée qui n'avaient pas antérieurement été notifiés sous forme d'engagements et ii) des versements prévus au cours de l'année suivante.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière. Les financements mixtes sont assujettis aux mêmes critères, de concessionnalité, d'utilité pour le développement et concernant les pays bénéficiaires auxquels ils peuvent être accordés, que les CRÉDITS D'AIDE LIÉE (q.v.).

FINANCEMENT PUBLIC DU DÉVELOPPEMENT (FPD) : Ce concept, qui sert à mesurer les apports de ressources aux pays bénéficiaires, couvre a) l'APD bilatérale, b) les dons et les prêts au développement, assortis ou non de conditions libérales, consentis par les institutions financières internationales, et c) les autres apports du secteur public destinés à promouvoir le développement (y compris les prêts de refinancement) dont L'ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ (q.v.) est trop faible pour qu'ils puissent être assimilés à une APD.

LISTE DU CAD : Voir PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES.

LONGTERME : Se dit des prêts dont la durée est, à l'origine ou après prorogation, supérieure à un an.

NIVEAU DE CONCESSIONNALITÉ : Indicateur de la « libéralité » d'un crédit rendant compte de l'avantage consenti à l'emprunteur par rapport au taux du marché (voir aussi ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ). Techniquement, il est donné par la différence entre la valeur nominale d'un CRÉDIT D'AIDE LIÉE (q.v.) et la valeur du service de la dette à la date du décaissement,

calculée au taux d'actualisation applicable à la monnaie de la transaction et exprimée en pourcentage de la valeur nominale.

NON DÉCAISSÉS : Montants engagés mais non encore dépensés. Voir aussi engagements, décaissements.

ORGANISMES MULTILATÉRAUX : Dans les statistiques du CAD, cette appellation recouvre les institutions internationales ayant pour membres des États, qui consacrent la totalité ou une grande partie de leurs activités au développement et aux pays bénéficiaires de l'aide. Ils englobent les banques multilatérales de développement (Banque mondiale, banques régionales de développement, par exemple), les organismes des Nations Unies et certains groupements régionaux (certains organismes de l'Union européenne ou certaines organisations arabes, par exemple). La contribution d'un Membre du CAD à un organisme de ce genre est qualifiée de multilatérale dès lors qu'elle se fonde avec les contributions des autres membres de l'organisme et que celui-ci décide seul de l'affectation de ces ressources.

PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES : La nouvelle liste actuellement en vigueur des bénéficiaires de l'aide, établie par le CAD, est reprise à la fin du présent ouvrage. On trouvera plus loin, dans les notes sur les définitions et questions de mesure, des détails sur les modifications récemment apportées à cette liste. La partie I de la liste est présentée par catégorie de revenu, de la façon suivante (le terme « pays » comprend les territoires) :

- **PMA** : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations Unies. Pour appartenir à la classification PMA, les pays doivent tomber en dessous des seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la liste du CAD.

- **Autres PFR** : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 675 dollars en 1992 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

- **PRITI** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 676 et 2 695 dollars en 1992.

- **PRITS** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 2 696 et 8 355 dollars en 1992.

- **PRÉ** : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 8 355 dollars en 1992.

La partie II de la liste comprend les « Pays en transition », c'est-à-dire les pays plus avancés d'Europe centrale et orientale et les nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique. Voir aussi AIDE PUBLIQUE.

PRÊTS (également **CRÉDITS**) : Transferts qui impliquent un remboursement. Seuls les prêts d'une durée de plus d'un an sont inclus dans les statistiques du CAD. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite de remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs. Par conséquent, lorsqu'un prêt est entièrement remboursé, son effet sur l'APD totale nette est nul sur l'ensemble de la durée du prêt.

RÉAMÉNAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une *remise de la dette* (extinction du prêt), d'un *rééchelonnement* (révision de l'échéancier de remboursement) ou d'un prêt de *refinancement*

(octroi d'un nouveau prêt pour couvrir les paiements du service de la dette au titre de prêts antérieurs). Voir aussi les Notes sur les définitions et questions de mesure, ci-après.

TRANSFERT NET : Pour les prêts, décaissements effectués pendant une période donnée, moins l'amortissement et les intérêts payés au cours de la même période au titre de prêts antérieurs. Les transferts nets ne sont pas mesurés par les statistiques du CAD, qui ne s'intéressent qu'aux apports de capital. La prise en considération du transfert net implique que l'apport de capital a en partie pour but de financer les paiements d'intérêts, alors que ceux-ci devraient être financés par l'accroissement des exportations ou la baisse des importations que doit permettre l'apport de capital (voir aussi DÉCAISSEMENTS).

VOLUME (termes réels) : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars EU. Pour donner une idée plus réaliste l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre la monnaie en cause et le dollar des États-Unis au cours de la même période. On trouvera à la fin de l'annexe statistique un tableau récapitulatif des facteurs de conversion à appliquer pour convertir en dollars de l'année de référence (« prix constants ») tous les chiffres exprimés en dollars courants dans le Rapport.

Notes sur les définitions et questions de mesure

La couverture des données présentée dans le Rapport a changé ces dernières années. Les principaux aspects à retenir sont les suivants :

Modification du concept d'APD et de la portée du PNB

Si la définition de l'aide publique au développement ne s'est pas modifiée depuis plus de vingt-cinq ans, des changements d'interprétation ont eu tendance à en élargir la portée. Il faut citer notamment la comptabilisation dans

l'APD des coûts administratifs (depuis 1979), de la part des subventions aux systèmes d'enseignement correspondant au coût de l'enseignement dispensé aux étudiants originaires de pays bénéficiaires de l'aide (depuis 1984), ou de l'assistance fournie par les pays donateurs aux réfugiés provenant de pays bénéficiaires de l'aide pendant l'année suivant leur arrivée (qui pouvait être notifiée depuis un certain temps déjà mais ne l'est de façon généralisée que depuis 1991).

Il est difficile de chiffrer les incidences de ces modifications, car les changements

apportés aux méthodes de collecte et à la couverture des données ne ressortent souvent pas directement des notifications statistiques. Les montants en cause peuvent cependant être importants. Ainsi, la notification du Canada en 1993 comprend pour la première fois un chiffre relatif à l'aide aux réfugiés dans ce pays, chiffre (184 millions de dollars) qui représente près de 8 pour cent de l'APD totale du Canada. D'autre part, les apports d'aide notifiés par l'Australie à la fin des années 80, étaient plus élevés d'environ 12 pour cent que s'ils avaient été calculés selon les règles et procédures applicables quinze ans auparavant¹.

La portée du concept de PNB s'est elle aussi élargie du fait de l'inclusion de nouveaux domaines d'activité économique et de l'amélioration des méthodes de collecte des données. Pour éviter des révisions excessives, les rapports APD/PNB utilisés dans le présent ouvrage ne sont généralement recalculés qu'en cas de révision importante de l'estimation du PNB pour l'année en cours ou l'année précédente.

Le nouveau système de comptabilité nationale préconisé conjointement par l'OCDE et d'autres grandes organisations internationales comprendra pour la première fois des estimations de la production correspondant aux travaux domestiques et aux denrées alimentaires cultivées pour la consommation propre des ménages. Cela pourrait avoir dans les années à venir des répercussions pour les rapports APD/PNB.

Pays bénéficiaires pris en compte

Au cours des cinq dernières années, les pays et groupes de pays suivants ont été ajoutés à la liste des bénéficiaires de l'APD aux dates indiquées : l'Albanie (1989) ; les communautés noires d'Afrique du Sud (1991 ; actuellement l'Afrique du Sud tout simplement) ; le Kazakhstan, le Kirghizistan (aujourd'hui République kirghize), le Tadjikistan, le

Turkménistan et l'Ouzbékistan (1992) ; l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan (1993) ; les zones sous administration palestinienne (1994). L'Érythrée, qui faisait anciennement partie de l'Éthiopie, est considérée comme un pays distinct depuis 1993. Pour leur part, les Territoires des Îles du Pacifique anciennement sous tutelle des États-Unis, ont été remplacés au fil du temps par leurs États successeurs, à savoir les État fédérés de Micronésie et des Îles Marshall (1992) et les Îles Mariannes du Nord et Palau (1994).

Au cours de la même période, les pays et territoires suivants ont été retirés de la liste des bénéficiaires de l'APD : Portugal (1991) ; Guyane française, Guadeloupe, Martinique, Réunion et Saint-Pierre et Miquelon (1992).

Depuis 1993, des PECO/NEI en transition sont inclus dans la partie II de la nouvelle liste des bénéficiaires de l'aide (voir la quatrième partie de cette annexe). Pour éviter des chevauchements, la partie II de la nouvelle liste ne comprend pas les PECO/NEI classés dans les bénéficiaires de l'APD.

Lorsqu'un pays est ajouté ou supprimé, les totaux relatifs aux groupes et sous-groupes dont il relève sont ajustés rétroactivement afin de rendre aussi bonne que possible la comparabilité dans le temps sur la base de la liste en vigueur. De ce fait, il se peut que les données par région fournies dans le présent Rapport soient différentes des chiffres apparemment comparables présentés dans une édition précédente.

De nouveaux changements sont prévus en 1996.

Pays donneur

L'Espagne et le Portugal ont adhéré au CAD en 1991 et le Luxembourg en 1992. Leur aide est désormais comptée dans le total du

CAD. Les montants des apports d'APD de ces pays avant leur adhésion au CAD ont été ajoutés aux données des années précédentes lorsqu'ils étaient disponibles. L'accession de chaque nouveau Membre a augmenté l'APD totale du CAD mais réduit le rapport APD/PNB global, les programmes de ces pays étant généralement plus récents, et plus limités par rapport au PNB, que ceux des donateurs de plus longue date.

Traitement des remises de dettes

Le traitement de **l'annulation des prêts non initialement comptabilisés dans l'APD** a varié ces dernières années. Jusqu'en 1992 inclus, lorsque l'annulation d'une dette non issue de l'APD répondait aux critères de l'APD, elle pouvait être notifiée comme APD. De 1990 à 1992 inclus, elle restait notifiable dans le cadre de l'APD d'un pays, mais était exclue du total du CAD. Depuis 1993, l'annulation de dettes initialement accordées à des fins **militaires** peut être comptabilisée dans les autres apports du secteur public (AASP), tandis que l'annulation d'autres dettes non issues de l'APD (principalement des **crédits à l'exportation**) comptabilisées dans l'APD est incluse à la fois dans les données du pays et dans l'APD totale du CAD comme elle l'était jusqu'en 1989.

L'incidence de ces décisions sur les chiffres de l'APD peut se résumer de la façon suivante :

a) **APD des pays** : l'annulation de toute dette non issue de l'APD comptabilisable au titre de l'APD jusqu'en 1992 compris. En 1993, 953 millions de dollars d'annulation par les États-Unis de dettes militaires sont comptabilisés dans les autres apports du secteur public (AASP).

b) **Total du CAD** : Sont exclues de l'APD totale du CAD, les opérations suivantes d'annulation de dettes non issues de l'APD :

1990 : 1.2 milliard de dollars de dettes militaires annulées par les États-Unis et 334 millions de dollars de créances de divers pays annulées au titre des crédits à l'exportation et de prêts à l'ajustement structurel.

1991 : 1.9 milliard de dollars de dettes militaires annulées par les États-Unis et 28 millions de dollars de dettes annulées par divers pays au titre des crédits à l'exportation.

1992 : 894 millions de dollars de dettes militaires annulées par les États-Unis et 975 millions de dollars de dettes annulées par divers pays au titre de crédits à l'exportation.

L'annulation d'un prêt initialement comptabilisé dans l'APD ne donne pas lieu à un nouveau versement net d'APD. Statistiquement, l'avantage de cette annulation se traduit par le fait que les remboursements annulés n'ayant pas lieu, ils ne viennent pas réduire les versements nets d'APD.

Note

1. S. Scott, « Some Aspects of the 1988/89 Aid Budget », dans *Quarterly Aid Round-up*, n° 6, AIDAB, Canberra, 1989, pp. 11-18.
-