

## TENDANCES MONDIALES DE L'AIDE LES DONATEURS DÉFORMENT LE BILAN DE L'AIDE EN 2008

*Brian Tomlinson*

*Conseil canadien pour la coopération internationale*

*Comité de direction du Bilan de l'aide*

### 1. TENDANCES RELATIVES AU VOLUME DE L'AIDE

**Dans l'ensemble, les dépenses d'aide des donateurs du Comité d'aide au développement (CAD) stagnent depuis 2005. Le rendement de l'aide du CAD, en tant que pourcentage du revenu national brut (RNB), a baissé à 0,28 p. 100, ne parvenant pas à réaliser une progression soutenue vers la cible des Nations unies pour les dépenses d'aide, fixée à 0,7 p. 100 du RNB des donateurs...**

Le CAD de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a rapporté que l'aide publique au développement (APD) avait chuté, passant d'un sommet de 107,1 milliards \$ US, en 2005 à 103,7 milliards, en 2007 (Diagramme 1). Conséquemment, la mesure du rendement d'ensemble du CAD (le ratio APD/RNB) a baissé, passant de 0,33 p. 100 en 2005 à 0,28 p. 100 en 2007.

**Si l'on soustrait les dons au titre de l'allègement de la dette ainsi que le soutien des étudiants et des réfugiés dans les pays donateurs, l'aide des donateurs du CAD a augmenté très légèrement en 2007, mais sans dépasser 0,22 p. 100 du RNB, le niveau atteint en 2005...**

Cette stagnation des dépenses et du rendement est d'autant plus frappante lorsque, comme l'ont constamment demandé les ONG, l'on soustrait des calculs de l'aide les dons au titre de l'allègement de la dette ainsi que le soutien des étudiants et des réfugiés dans les pays donateurs. L'inclusion de l'allègement de la dette ainsi que du soutien des étudiants et des réfugiés déforme grandement le bilan de l'aide.

Si l'on exclut du calcul de l'APD les dons au titre de l'allègement de la dette et le soutien des étudiants et des réfugiés, on note une diminution de l'aide en 2007, qui passe de 103,7 milliards \$ US à un montant estimé à 81 milliards (Diagramme 2)<sup>1</sup>. Les 81 milliards \$ US représentent une augmentation modeste de 4,2 p. 100 par rapport à un montant comparable en 2005, soit

<sup>1</sup> Le calcul est effectué à partir des données statistiques de l'OCDE, CAD1 Versements et Engagements des secteurs publics et privés, en dollars courants, consultées en avril 2008, en tenant compte des Coûts imputés des étudiants (1.A.1.2), des Dons au titre de l'allègement de la dette (1.A.1) et des Réfugiés dans les pays donateurs (1.A.13). L'auteur évalue les chiffres de 2007, pour les étudiants et les réfugiés et les pays donateurs, au même niveau que 2006.

77,7 milliards \$ US. Malgré cette augmentation, si l'on exclut l'allègement de la dette et le soutien des étudiants et des réfugiés, le rendement de l'APD est demeuré le même, soit 0,22 p. 100 du RNB, en 2005, 2006 et 2007 (Diagramme 3). Les donateurs n'ont pas tenu les promesses faites en 2005 au Sommet du G7 à Gleneagles, et il est clair qu'ils n'ont pas respecté leur engagement à concentrer leurs efforts sur l'atteinte de la cible de 0,7 p. 100, pris dans le cadre du Consensus de Monterrey sur le financement du développement, en 2002.

Richard Manning, président sortant du CAD, dans l'avant-propos du document *Coopération pour le développement*, Rapport 2007, attire l'attention sur les augmentations « impressionnantes » de l'aide depuis 2002 (et en fait au cours des six années suivant l'an 2000)<sup>2</sup>. Ces chiffres sont toutefois beaucoup moins impressionnants lorsqu'on en soustrait l'inflation et les variations des taux de change. Si l'on exclut les chiffres liés à l'allègement de la dette et au soutien des étudiants et des réfugiés, l'APD n'a augmenté que de 14 p. 100, en dollars constants de 2006, passant de 63,1 milliards \$ US, en 2000, à un nombre estimé à 72,9 milliards, en 2007. Or, les plus récents chiffres du DAC révèlent aussi que cette aide (en dollars constants) n'était pas plus élevée en 2007 (72,9 milliards \$ US) qu'en 2004 (71,9 milliards). En dollars constants (c.-à-d. la valeur de l'aide), les donateurs ont invariablement omis d'accroître leurs dépenses pour les pauvres de la planète.

En observant les tendances de l'aide à long terme (sans inclure l'allègement de la dette et le soutien des étudiants et des réfugiés dans les pays donateurs) (Diagramme 3), on voit clairement que, collectivement, les donateurs n'ont pas réussi à accomplir des progrès soutenus quant au rendement global de l'APD. Malheureusement, les donateurs ont beaucoup de chemin à faire pour rattraper le sommet de leur générosité atteint en 1992, soit 0,31 p. 100 du RNB – ce qui n'est même pas la moitié de la cible de 0,7 p. 100 des Nations unies.

### **L'allègement de la dette n'a pas sa place dans le calcul des engagements d'aide pris par les donateurs...**

Les OSC, y compris divers rapports du Bilan de l'aide (*Reality of Aid*), réclament depuis longtemps une annulation complète et inconditionnelle de la dette de plus de 50 des pays les plus pauvres du monde. Les pays créditeurs se sont engagés, en adhérant au Consensus de Monterrey sur le financement du développement de 2002, à ce que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) soit « totalement financée par des ressources supplémentaires » (paragraphe 49). Les pays donateurs ont été encouragés à prendre des mesures pour « veiller à ce que les ressources fournies pour l'allègement de la dette ne réduisent pas les montants d'APD qui doivent être disponibles pour les pays en développement » (paragraphe 51).

Presque tous les donateurs tiennent pour de l'APD la valeur entière de toute dette annulée dans l'année de l'annulation<sup>3</sup>. La valeur réelle de l'annulation de dette pour les pays en développement est toutefois beaucoup plus petite. Lorsqu'une dette est annulée, le pays en développement n'est libéré que du paiement du capital et des intérêts qui aurait été remis au

<sup>2</sup> CAD de l'OCDE, *Coopération pour le développement, Rapport 2007*, Revue de l'OCDE sur le développement, volume 9, numéro 1, OCDE, Paris, 2008.

<sup>3</sup> Toutefois, ce ne sont pas tous les donateurs qui affectent ainsi leurs budgets d'aide fiscale. Le Canada, par exemple, inclut ses dons au titre de l'allègement de la dette dans l'APD rapportée au CAD, mais se sert de réserves non budgétaires - et non du budget annuel d'aide internationale - pour alléger les dettes bilatérales.

créditeur cette année-là, alors que le crédeur (le pays donateur) peut considérer comme de l'aide le montant total du prêt annulé. Encore une fois, cela déforme la réalité des sommes d'argent allouées à l'aide. Les pays donateurs semblent dépenser davantage pour l'aide, alors que c'est plutôt le contraire.

**Les dons au titre de l'allègement de la dette en APD se sont élevés à 25 milliards \$ US en 2005, à 18,6 milliards en 2006 et à 18,9 milliards en 2007. L'annulation de dette déforme grandement la valeur réelle de l'APD des donateurs et ne devrait pas être considérée comme de l'APD.**

Le besoin en matière d'annulation de dette demeure urgent. Selon le *Rapport de suivi mondial 2007* de la Banque mondiale, pour la période de 2000 à 2006, le coût total du service de la dette des pays en développement (capital et intérêts) a atteint 2 875 milliards \$ US. Le total des transferts aux pays en développement (les décaissements pour la dette, les dons d'APD et l'assistance technique) par les donateurs était de 2 781,9 milliards. Cela signifie qu'il y a eu un transfert net, *du Sud vers le Nord*, de 93,1 milliards \$ US.

En Afrique subsaharienne, où l'allègement de la dette devait être une priorité, il y a eu un certain progrès par rapport à l'annulation de la dette antérieure. Malheureusement, la dette future demeure une question difficile puisque, selon la Banque mondiale, les pays de l'Afrique subsaharienne ont reçu des dons de 36,8 milliards \$ US en APD et en assistance technique en 2006 mais ils ont fait des paiements au service de la dette totalisant 23,5 milliards, ce qui laisse un bénéfice net d'APD de 13,3 milliards seulement.

**Les prêts d'APD ont constitué environ 16 p. 100 de l'aide bilatérale en 2006. Des sommes considérables sous forme de nouveaux prêts assortis de conditions de faveur sont encore accordées aux pays les plus pauvres par l'entremise de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale.**

La plupart des donateurs du CAD fournissent de l'APD bilatérale sous forme de dons. Les prêts, en tant que pourcentage de l'APD brute bilatérale autre que l'allègement de la dette<sup>4</sup>, sont passés de 33 p. 100, en 1990, à 22 p. 100, en 2000, et à 16,5 p. 100, en 2006. En 2006, le Japon, la France et l'Allemagne ont toutefois continué à accroître de façon significative l'APD bilatérale sous forme de prêts, le Japon accordant la plupart des prêts (6 milliards \$ US, ou 54 p. 100 de son aide). Selon le *Rapport annuel 2006* de la Banque mondiale, l'AID, très axée sur l'aide concessionnelle aux pays les plus pauvres, a déboursé 8,9 milliards \$ US en prêts bruts aux pays les plus pauvres au cours de cette année-là.

---

<sup>4</sup> L'aide bilatérale autre que l'allègement de la dette est un terme utilisé dans le présent examen des tendances qui fait référence au total de l'APD moins les dons au titre de l'allègement de la dette et l'appui aux étudiants et aux réfugiés dans les pays donateurs au cours de l'année en cause. L'APD brute bilatérale ne déduit pas de l'APD les prêts reçus.

## **Il est peu probable que les donateurs respectent leurs engagements sans une ferme volonté politique...**

À la suite du Sommet des Nations unies sur le financement du développement, en 2002, et de la rencontre du G7 à Gleneagles, en 2005, la plupart des bailleurs de fonds se sont dits résolus à accroître leur APD de façon substantielle. De nombreux donateurs européens ont promis de dépasser 0,5 p. 100 de leur RNB avant 2010, certains d'entre eux étant voués à atteindre, avant 2015, la cible des Nations unies pour les dépenses d'aide, soit 0,7 p. 100 du RNB. Le CAD, dans *Coopération pour le développement – Rapport 2007*, a mis à jour ses projections pour que chaque pays donateur respecte ses engagements d'ici 2010. Les nouvelles ne sont pas bonnes.

**Quelques donateurs semblent être en bonne voie d'atteindre la cible de 0,7 p. 100 avant 2015. Cinq l'ont déjà atteinte. Malheureusement, collectivement, les donateurs ne sont pas sur la voie de tenir leur résolution d'accroître l'aide d'ici 2010. Il faudra que plusieurs pays clés du G7 augmentent leurs budgets d'aide de façon significative.**

Au Sommet du G7 à Gleneagles, en 2005, les dirigeants ont pris l'engagement suivant : « l'aide à tous les pays en développement augmentera d'ici 2010 [...] d'environ 50 milliards \$ US par année, dont au moins 25 milliards seront consacrés à l'Afrique » (Conclusions de la présidence, 8 juillet 2005). Dans la simulation mise à jour par le CAD de l'OCDE de ces intentions à l'égard de l'aide pour 2010 (Tableau 1), il estime que, si tous les engagements sont respectés, l'APD en 2010 sera de 132 milliards \$ US ou 0,35 p. 100 du RNB (un peu moins que le pourcentage de 0,36 p. 100 prévu dans le Rapport du CAD 2006). Les augmentations de l'aide des donateurs dans le scénario du CAD ajouteront 53 milliards \$ US au montant actuel de 79 milliards \$ US d'aide en 2004, dépassant la cible de 50 milliards \$ US. L'effort moyen par pays (la moyenne des ratios APD/RNB des 22 donateurs) passerait de 0,44 p. 100 en 2007 à 0,56 p. 100 en 2010.

Quelles sont les chances d'y arriver ? Le Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) est pessimiste quant à la réussite des donateurs. Plusieurs donateurs – le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Espagne – sont en bonne voie d'atteindre 0,7 p. 100 avant 2015, s'ils continuent à bonifier leurs budgets d'aide (Tableau 1). D'autres, les États-Unis, le Canada et le Japon, atteindront leurs propres objectifs, mais uniquement parce qu'ils se sont fixé dès le départ de très faibles cibles en 2005. Leur manque d'ambition fait en sorte qu'ils pourraient réaliser leurs buts. L'atteinte de l'objectif d'ensemble du G7 dépendra de la volonté politique de plusieurs donateurs clés du G7 – la France, l'Allemagne et l'Italie – de prévoir de très importantes augmentations annuelles de l'aide (ces pays sont actuellement très loin de leur cible de 2010, si l'on soustrait des sommes de 2005 et 2006 les dons au titre de l'allègement de la dette). Comme le souligne le CAD, les niveaux élevés des dons au titre de l'allègement de la dette en 2005 et 2006 ne pourront pas être inclus dans l'APD d'ici 2010. Peu de choses laissent croire que les trois pays, qui représentent près de 30 p. 100 de la cible du DAC pour l'aide en 2010, procéderont aux nécessaires augmentations annuelles à deux chiffres du pourcentage de leurs budgets d'aide entre 2007 et 2010 (en moyenne, des augmentations de 39 p. 100 pour la France, 21 p. 100 pour l'Allemagne et 52 p. 100 pour l'Italie).

**TABLEAU 1**  
**PRÉVISION DU CAD RELATIVEMENT À L'APD DE 2010 SELON LES ENGAGEMENTS DES DONATEURS À ATTEINDRE L'OBJECTIF DE 0,7 %**

DONATEURS	RATIO APD-RBN RÉEL DE 2006	RATIO APD-RNB DE 2006 SANS ALLÈGEMENT DE DETTE	ENGAGEMENTS	APD NETTE DE 2006 (SANS ALLÈGEMENT DE DETTE)	ESTIMATION DE L'APD NETTE DE 2010 (EN MILLIONS \$ US DE 2006)	POURCENTAGE DE L'AUGMENTATION ANNUELLE MOYENNE 2007 - 2010	ESTIMATION DU RATIO APD-RNB POUR 2010
<b>Objectif de 0,7% atteint</b>							
Danemark	0,80%	0,76%	Minimum de 0,8%	2 123	2 423	3,4%	0,80%
Luxembourg	0,89%	0,89%	1% en 2009	291	376	6,6%	1,00%
Pays-Bas	0,81%	0,76%	Minimum de 0,8%	5 140	5 962	3,6%	0,80%
Norvège	0,89%	0,88%	1% au cours de 2006-09	2 932	3 661	5,7%	1,00%
Suède	1,02%	0,95%	1%	3 663	4 331	4,3%	1,00%
<b>Objectif fixé à 0,7%</b>							
Belgique	0,50%	0,40%	0,7% en 2010	1 581	3 025	17,7%	0,70%
France	0,47%	0,32%	0,7% en 2015	3 433	12 519	39,2%	0,51%
Irlande	0,54%	0,54%	0,6% en 2010 et 0,7% en 2012	1 022	1 294	6,1%	0,60%
Espagne	0,32%	0,27%	0,5% en 2008 et 0,7% en 2015	3 310	7 920	24,6%	0,59%
Royaume-Uni	0,51%	0,37%	0,56% en 2010 et 0,7% en 2013	8 956	14 856	13,5%	0,56%
<b>Objectif fixé à 0,51%</b>							
Autriche	0,47%	0,23%	0,51% en 2010	742	1 796	24,9%	0,51%
Finlande	0,40%	0,40%	0,51% en 2010	834	1 183	9,1%	0,51%
Allemagne	0,36%	0,26%	0,51% en 2010	7 712	16 355	20,8%	0,51%
Grèce	0,17%	0,17%	0,51% en 2010	424	1 402	35,5%	0,51%
Italie	0,20%	0,11%	0,51% en 2010	2 045	10 163	51,8%	0,51%
Portugal	0,21%	0,21%	0,51% en 2010	396	1 031	27,5%	0,51%
<b>Autres objectifs</b>							
Australie	0,30%	0,26%	0,36% en 2010 et 0,5% en 2015	1 846	2 913	12,1%	0,36%
Nouvelle Zélande	0,27%	0,27%	0,33% en 2010	259	344	7,4%	0,33%
<b>Aucun objectif particulier</b>							
Canada	0,29%	0,27%	Aide de 4,2 milliards \$ US en 2010	3 424	4 162	5,0%	0,30%
Japon	0,25%	0,18%	Aide de 10,1 milliards \$ US en 2010	8 185	10 092	5,4%	0,21%
Suisse	0,39%	0,37%	0,4% en 2010	1 548	1 828	4,2%	0,40%
États-Unis	0,18%	0,17%	Aide de 24,7 milliards de \$ US en 2010	21 947	24 705	3,0%	0,17%
<b>Total des donateurs DAC</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,25%</b>		<b>85 547</b>	<b>132 341</b>	<b>11,1%</b>	<b>0,35%</b>
<b>Rendement moyen des pays</b>	<b>0,46%</b>	<b>0,41%</b>					<b>0,56%</b>

*Source* : Calculs du Secrétariat du CAD, Coopération pour le développement, Rapport, page 17.

## **S'il y a volonté politique, les augmentations de l'aide sont abordables...**

**Les augmentations de l'aide sont abordables pour les pays riches. Toutefois, ils ont omis d'augmenter leur aide à mesure qu'augmentait l'ensemble de leurs richesses.**

Le Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) a pour mandat d'étudier la capacité de payer; il examine les tendances de la croissance à la fois de l'aide et du RNB dans les pays riches. Depuis le début des années 1960, l'écart s'est élargi entre l'aide par habitant et la richesse par habitant dans les pays donateurs (Diagramme 4). L'aide était de 0,5 p. 100 du RNB par habitant en 1961, mais en 2006, l'aide par habitant ne représentait que moins de 0,25 p. 100 du RNB. Depuis 1995, l'écart entre l'aide et la richesse a presque doublé.

Puisque l'aide est attribuée à partir des recettes du gouvernement donateur, le niveau des dépenses d'aide en pourcentage des recettes fiscales peut aussi servir à mesurer la volonté politique d'aider à mettre fin à la pauvreté dans le monde. Le total de l'aide du CAD, qui s'élevait à 0,77 p. 100 du total des recettes fiscales en 2004<sup>5</sup>, représentait une augmentation par rapport au creux de 0,61 p. 100 de 2000, mais demeurait bien en deçà du sommet de plus de 1 p. 100 atteint en 1990 et dans les années 1980 (Diagramme 5).

## **Les augmentations de l'aide depuis 2000 n'ont pas été synonymes de nouveaux investissements dans les objectifs de développement humain...**

Y a-t-il eu des augmentations dans les dépenses d'aide ayant fourni de *nouvelles* ressources pour les priorités de développement à long terme?

**Moins de 30 p. 100 de tous les fonds nouveaux alloués à l'aide, déboursés depuis 2000, étaient effectivement destinés aux priorités relatives à la réduction de la pauvreté. Près des deux tiers des nouvelles ressources d'aide déboursées depuis 2000 ont servi les intérêts des donateurs en matière de politique étrangère en Iraq, en Afghanistan et au Pakistan, et permis d'augmenter les sommes attribuées à des fins autres que l'aide, notamment l'allègement de la dette ainsi que le soutien des étudiants et des réfugiés dans les pays donateurs.**

En 2000, la communauté internationale a fait le vœu, dans l'historique Déclaration du Millénaire, de ne ménager aucun effort pour respecter les droits de la personne et réduire la pauvreté et l'inégalité. On a désigné l'aide comme un catalyseur essentiel pour exécuter cet engagement, et les donateurs ont promis d'accroître l'aide en conséquence. Cependant, seule une part minimale des nouvelles ressources d'aide, outre ce qui était déjà disponible avant 2000, a été dégagée pour la réduction de la pauvreté et la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Toute augmentation des attributions des donateurs aux OMD, depuis 2000 (voir ci-dessous), a découlé en grande partie d'un réaménagement des budgets de l'aide affectés avant 2000.

---

<sup>5</sup> 2004 est la dernière année pour laquelle on trouve des renseignements sur les recettes fiscales des gouvernements dans les statistiques de l'OCDE.

Entre 2000 et 2006, les donateurs ont ajouté au total 148,2 milliards \$ US de nouveaux fonds à l'APD, outre ce qui existait au moment de la Déclaration du Millénaire (Tableau 2). Or, plus de 40 p. 100 de ces nouveaux fonds d'aide n'ont jamais été prévus au budget de l'aide. Les donateurs ont pu compter pour de l'aide additionnelle des montants provenant d'augmentations pour l'allègement de la dette ainsi que d'augmentations des coûts imputés pour les étudiants de pays en développement qui étudiaient dans un pays donateur et pour le soutien aux réfugiés au cours de leur première année dans un pays donateur. Tous ces « dollars d'APD » ne figurent dans aucun budget d'aide, mais les règlements du CAD permettent qu'on en tienne compte dans les calculs de l'APD. Les augmentations massives de l'aide à l'Iraq et à l'Afghanistan, à la suite des événements du 11 septembre et, dans une large mesure, pour satisfaire aux intérêts des pays donateurs en matière de politique étrangère, déforment encore davantage le portrait de l'aide. L'aide qui répond à des intérêts en matière de politique étrangère issus de la « guerre contre le terrorisme » a compté pour 31 p. 100 des décaissements de nouveaux fonds d'aide au cours de cette période. Il ne restait que 28 p. 100 des nouveaux fonds d'aide pour respecter les promesses des donateurs d'accroître leurs dépenses d'aide pour la réduction de la pauvreté et les OMD<sup>6</sup>.

**TABLEAU 2**  
**ATTRIBUTION DE NOUVELLES RESSOURCES D'AIDE DES DONATEURS, 2000 – 2006**

INDICATEUR	MILLIARDS \$ USD	
Nouvelles ressources d'aide nettes		148,2 \$
Moins :		
▪ Annulations supplémentaires de dette	53,8 \$	
▪ Soutien additionnel aux réfugiés	2,2	
▪ Coûts imputés relatifs aux étudiants	4,5	
Total partiel, postes autres que l'aide		60,5 (40,8 p. 100)
Aide supplémentaire à l'Iraq, à l'Afghanistan et au Pakistan		46,0 (31,0 p. 100)
Nouvelles ressources d'aide pour utilisation possible en vue de réduire la pauvreté ou atteindre les OMD et mettre en œuvre d'autres programmes de développement		41,7 (28,1 p. 100)

**Source :** Calculs du Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) fondés sur les données statistiques en ligne du CAD de l'OCDE, de 2000 à 2006, en dollars US courants. Les nouvelles ressources d'aide pour chacune de ces années sont comparées aux niveaux de l'aide en 2000. Dans le même ordre d'idées, les déductions faites du total des nouvelles ressources d'aide sont comparées aux niveaux de 2000.

Les nouvelles ressources d'aide de près de 50 milliards \$ US pour l'Iraq et l'Afghanistan depuis 2000, sans compter les 18,4 milliards de dons au titre de l'allègement de la dette de ces deux pays, représentent les engagements les plus élevés jamais pris par les pays donateurs au titre de l'aide. Toutefois, ces dépenses d'aide semblent minuscules si on les compare aux coûts

<sup>6</sup> Lorsque convertis en valeur \$ US de 2006, et après le retrait relatif aux variations des taux de change, il n'y avait de disponible que 18 p. 100 de la valeur des nouvelles ressources d'aide en dollars de 2006 pour les OMD et d'autres investissements reliés à la réduction de la pauvreté.

gigantesques de la conduite des guerres dans ces deux pays. Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef à la Banque mondiale, évalue les coûts actuels et futurs, pour les États-Unis, de la guerre en Iraq à une somme entre 1,7 et 2 billions \$ US jusqu'en 2017, si l'on tient compte des prestations aux vétérans et des autres coûts à venir. Il calcule aussi que le coût de ces guerres en 2008 sera de 12 milliards *par mois*. Les estimations récentes du R.-U. ajoutent 500 millions \$ US à cette facture mensuelle, et le Canada a rapporté dépenser plus de 1 milliard \$ US par année pour ses efforts militaires en Afghanistan. Pour replacer ces chiffres dans leur contexte, le R.-U., les É.-U. et le Canada dépenseront 150 milliards \$ US en 2008 pour les guerres en Afghanistan et en Iraq, soit presque le double de toute l'aide prévue aux budgets de tous les donateurs pour 2006. De plus, ces données ne tiennent pas compte des dommages causés à l'infrastructure et à l'économie de l'Iraq et de l'Afghanistan en raison des guerres<sup>7</sup> (Diagramme 6).

En faisant la promotion de l'importance de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, entérinée en 2005, les donateurs ont souvent mentionné leur engagement à dépenser de manière efficace les nouvelles ressources d'aide débloquées à la suite du Sommet de 2002 des Nations unies sur le financement du développement. Malheureusement, en réalité, très peu de nouveaux fonds d'aide, provenant des augmentations cumulées depuis 2000, sont utilisés pour démontrer les répercussions éventuelles de l'accroissement des dépenses d'aide sur la réduction de la pauvreté chez les millions de personnes qui continuent de vivre dans la pauvreté (Tableau 2).

Peut-être la qualité des dollars d'aide s'est-elle améliorée dans l'ensemble, avec la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et l'engagement à l'égard des Objectifs du Millénaire pour le développement ? Bien que la somme des dollars d'aide soit clairement insuffisante, un ciblage amélioré des dollars existants et une véritable réforme des pratiques d'aide anarchiques, imprévisibles, voilées et instables démontreraient que la communauté internationale a écouté l'appel des citoyens, du Nord comme du Sud, pour que les gouvernements respectent leurs obligations internationales à l'égard des droits de la personne et mettent un terme à la pauvreté et à l'inégalité dans le monde. Malheureusement, tout porte à croire que les donateurs ont fait peu de progrès en ce qui concerne la qualité de leur aide, malgré des engagements répétés depuis le début de la décennie.

## **2. TENDANCES EN MATIERE DE LA QUALITE DE L'AIDE CONSACREE A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE**

### **Mettre l'accent sur la réduction de la pauvreté et les droits des pauvres : les indicateurs de la Déclaration de Paris ne permettent pas d'évaluer les répercussions ...**

Dans la foulée de la Déclaration de Paris, le CAD et la Banque mondiale ont cerné 14 indicateurs et cibles pour mesurer les progrès réalisés en ce qui a trait à l'engagement de la Déclaration de Paris. On a produit un rapport de référence en 2006 et l'on procède présentement à l'évaluation

---

<sup>7</sup> Charles Hanley, « Iraq, Afghanistan wars to cost U.S. \$12-billion monthly: studies », *Globe and Mail* (Canada), le 10 mars 2008. Voir aussi Richard Norton-Taylor, « Cost for Iraqi and Afghan wars has doubled », *Guardian* (UK), le 11 mars 2008. Le R.-U. estime que le coût total des deux guerres pour le Trésor du R.-U. depuis 2003 s'élève à environ 10 milliards \$ US. Les estimations du Canada ont été rapportées dans « Tories don't deny Afghan mission \$1B over budget », *Toronto Star*, le 11 mars 2008.

des progrès réalisés en regard des indicateurs et cibles grâce à une démarche coordonnée par le secrétariat du CAD, à laquelle participent des gouvernements de pays en développement, des donateurs et la Banque mondiale, en vue du Forum de haut niveau de septembre 2008<sup>8</sup>.

À la suite d'une évaluation des progrès basée sur l'étude de référence sur les engagements de la Déclaration de Paris, les OSC réclament des pays une transparence accrue concernant l'aide (y compris les données non regroupées relatives à l'égalité des sexes), un engagement auprès des OSC pour évaluer le rendement de l'aide et des documents explicites faisant état des progrès réalisés par chaque donateur.

Le Groupe directeur international de la société civile pour le Forum de haut niveau d'Accra a insisté sur le rôle central des droits de la personne, de l'égalité des sexes, de la réduction de la pauvreté et de la justice sociale en tant que réelles mesures du programme de l'efficacité de l'aide. Malheureusement, aucun des actuels indicateurs ou cibles de la Déclaration de Paris n'évalue les méthodes utilisées pour les décaissements ni leurs réelles répercussions sur les droits des pauvres, sur les droits des femmes ou sur les populations marginalisées.

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international, dans le *Rapport de suivi mondial 2008 : Les OMD et l'environnement*, admettent pour la première fois que « la majorité des pays n'est pas sur la bonne trajectoire pour [sic] atteindre la plupart des OMD, les États fragiles étant plus nettement à la traîne » [trad.]. Le rapport souligne que les faiblesses dans les domaines du développement humain sont particulièrement prononcées en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne<sup>9</sup>. Les données techniques récentes de la Banque mondiale laissent croire à d'importantes exagérations du niveau de réduction du nombre de personnes qui vivent avec moins d'un dollar par jour, dans au moins 33 pays, y compris la Chine et l'Inde<sup>10</sup>. Ces deux derniers pays ont réalisé les plus importantes réductions pour atteindre le premier OMD, soit réduire de moitié la proportion des personnes qui vivent avec moins d'un dollar par jour entre 1990 et 2015. Avec cette surestimation, il est encore plus illusoire de penser mener à bien les OMD.

---

<sup>8</sup> Secrétariat de l'OCDE / Banque mondiale, « Baselines and suggested targets for the 12 indicators of progress – Paris Declaration on Aid Effectiveness », août 2005. Les indicateurs 2 et 5 ont chacun deux indicateurs distincts et sont considérés comme différents dans ce chapitre. Une enquête de référence a été publiée en 2007, qu'on trouvera à [http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en\\_2649\\_3236398\\_38521876\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/20/0,3343,en_2649_3236398_38521876_1_1_1_1,00.html). Pour une évaluation par les OSC de la portée et des résultats de cette démarche de suivi, voir EURODAD, « EURODAD brief analysis of the OECD Paris monitoring survey », juin 2007, disponible à [http://betteraid.org/index.php?Itemid=26&id=42&option=com\\_content&task=view](http://betteraid.org/index.php?Itemid=26&id=42&option=com_content&task=view). Ce chapitre sur les tendances mondiales se réfère aussi aux points de vue des OSC établis dans l'Énoncé de principes du comité directeur international des OSC préparé en vue du Forum de haut niveau de septembre 2008, « De Paris 2005 à Accra 2008 : L'aide au développement va-t-elle devenir plus responsable et efficace? », février 2008, disponible aussi à ([http://www.betteraid.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=88&Itemid=26](http://www.betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=88&Itemid=26)).

<sup>9</sup> La Banque mondiale. *Rapport de suivi mondial 2008 : Les OMD et l'environnement: Un programme de développement solidaire et durable*, Résumé analytique, avril 2008, p. 1. (<http://siteresources.worldbank.org/INTGMR2008FRE/Resources/fr-apercu-GMR2008.pdf>).

<sup>10</sup> A. Keidel, « The Limits of a Smaller Poorer China », *Financial Times*, le 14 novembre 2007. Cet article donne à penser que le nombre de personnes qui vivent avec moins de 1 \$ par jour est de 300 millions en Chine, soit trois fois plus que l'estimation actuelle. Voir aussi Institute of Development Studies, « PPP – Purchasing power parity or patently persistent poverty? », février 2008. La Banque mondiale publiera des données révisées relatives au nombre de personnes qui vivent avec moins de 1 \$ par jour, à la fin de 2008. Voir Banque mondiale 2008, *Global Monitoring Report: MDGs and the Environment – Agenda for Inclusive and Sustainable Development*, p. 27.

**Les donateurs se sont vraiment concentrés davantage, depuis 1990, sur les secteurs clés pertinents pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, tels que l'éducation de base et la santé primaire. Or, depuis 2000, ils n'ont pas accru de manière significative le financement accordé à ces secteurs clés.**

Ni le système du CAD ni celui des Nations unies n'évaluent les contributions d'aide par rapport à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement. Les statistiques relatives à l'aide ne peuvent donner qu'une mesure approximative du changement au fil du temps pour certaines attributions sectorielles qui semblent très pertinentes aux OMD<sup>11</sup>. L'indicateur approximatif du Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) pour l'aide aux fins des OMD, qui se base sur un certain nombre de secteurs clés (Diagramme 7), donne à croire qu'en 2006, la proportion de l'aide réservée à ces secteurs avait doublé par rapport à 1990, et la valeur de 18 milliards \$ US en 2006 était plus de trois fois celle de 1990.

Il est intéressant de constater que l'indicateur approximatif donne aussi à croire que les contributions accrues, en tant que proportion de l'aide, ont été marginales depuis 2000. (Il est plus pertinent d'évaluer les progrès réalisés depuis 2000 parce que bien que 1990 soit l'année de référence pour mesurer les progrès relatifs aux OMD, les gouvernements du monde ne se sont engagés à l'égard des OMD qu'en 2000.) La croissance marginale n'est pas surprenante si l'on considère que depuis 2000, la plupart des nouveaux fonds d'aide n'ont pas été alloués aux fins des OMD (sauf dans la mesure où l'aide accordée à l'Afghanistan et à l'Iraq était orientée vers les buts des OMD). Il est aussi impossible de savoir si le ciblage accru des secteurs depuis le début des années 1990 résultait d'une meilleure concentration de l'aide existante ou s'il était la conséquence d'une meilleure communication des données par les donateurs au Système de notification des pays créanciers du CAD.

Pour que l'aide soit suffisante à la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté inhérents aux OMD, il faut une mise à niveau majeure des ressources d'aide totales. L'aide déboursée pour l'éducation de base, par exemple, s'est effectivement accrue considérablement, passant de 747 millions \$ US, en 2000, à 2,8 milliards, en 2006, en grande partie grâce aux fortes pressions exercées par la société civile en appui à l'initiative mondiale Éducation pour tous (EPT). L'EPT souligne que malgré ces investissements,

---

<sup>11</sup> Le Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) a mis au point un indicateur approximatif relatif à l'aide et aux OMD, dont il s'est servi dans son Rapport mondial 2006. Pour le présent rapport, on a choisi les secteurs suivants comme indicateur approximatif pour savoir à quel point l'aide est orientée aux fins des OMD : l'éducation de base, la santé de base, les programmes sur la population et la santé génésique, la protection et la mise en valeur de l'environnement, l'aide alimentaire et le soutien pour la sécurité alimentaire. On compare l'engagement relatif à l'aide pour ces secteurs (autant bilatérale que multilatérale) aux engagements totaux d'APD, en excluant les mesures relatives à la dette, l'appui aux ONG, l'aide aux réfugiés dans les pays donateurs et les montants non affectés. L'information actuelle est uniquement quantitative et ne permet pas d'évaluer les réelles répercussions des décaissements sur la réalisation de progrès de qualité dans ces domaines. Les tendances ne devraient être considérées qu'à titre indicatif, puisqu'il est impossible de vérifier que les données sur les décaissements sont complètes pour ces codes de secteur, en particulier pour les premières années. Les données sont tirées de la Base de données sur les activités d'aide du CAD, mars 2008.

« [...] 77 millions d'enfants [...] ne sont pas scolarisés et on estime que 781 millions d'adultes n'ont pas encore eu la possibilité d'apprendre à lire ou à écrire – dont deux tiers de femmes. Selon l'estimation la plus récente, 23 pays risquent de ne pas réaliser l'enseignement primaire universel d'ici à 2015 et 86 pays risquent de ne pas réaliser la parité entre les sexes même pour 2015. Les frais de scolarité à l'école primaire, qui sont un obstacle majeur à l'universalisation de l'accès, sont encore perçus dans 89 pays sur les 103 étudiés <sup>12</sup>. »

Le *Rapport mondial de suivi 2008 de l'EPT* propose que les donateurs bilatéraux attribuent à l'éducation de base 10 p. 100 de leur aide aux secteurs concernés par les OMD. L'aide à l'éducation de base n'atteignait qu'environ 4 p. 100 du total de l'aide attribuée aux secteurs en 2006. Les organisations de la société civile qui participent à la Global Campaign for Education soutiennent que ce n'est qu'en atteignant la cible de 0,7 p. 100 pour les dépenses d'aide qu'il y aura les ressources nécessaires au respect des engagements des donateurs à l'égard de l'éducation<sup>13</sup>.

### **L'égalité des sexes est invisible dans la reddition de comptes des donateurs ...**

On s'entend généralement pour dire que la pauvreté est un phénomène qui touche les femmes, celles-ci représentant jusqu'à 70 p. 100 des personnes vivant dans la pauvreté. De nombreux organismes donateurs ont des politiques impressionnantes, qui placent l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes au cœur des objectifs des programmes de développement. Les OSC soutiennent, relativement à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, que « sans cet objectif [en matière d'égalité des sexes et de droits des femmes], aucun mécanisme d'aide ne peut déboucher efficacement sur une réduction durable du phénomène de la pauvreté ». En évaluant les répercussions de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur la question de l'égalité hommes-femmes, les OSC ont aussi attiré l'attention sur le fait que « leurs voix et leurs perspectives ont été grandement évacuées, à l'échelon national et sur le plan international, des politiques et des processus de développement financés au moyen de l'aide »<sup>14</sup>. Si l'on tient compte de l'aspect central de l'égalité des sexes dans les politiques des donateurs en matière de développement, il est surprenant que les donateurs n'aient que récemment commencé à fournir au CAD de la documentation permettant de suivre les tendances de « l'aide visant l'égalité des sexes »<sup>15</sup>. Il n'y a toutefois actuellement aucun tableau statistique relatif à l'aide visant l'égalité des sexes dans le rapport *Coopération pour le développement* du CAD.

<sup>12</sup> Voir Éducation pour tous, « Dix choses qu'il faut savoir sur l'EPT », à [http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL\\_ID=52210&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html#2](http://portal.unesco.org/education/fr/ev.php-URL_ID=52210&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#2).

<sup>13</sup> Voir UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2008 : éducation pour tous en 2015 – Un objectif accessible? Résumé*, 2008, p. 41, disponible à <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001574/157484F.pdf>, et Campagne mondiale pour l'éducation. *Classe de 2007 : En deçà des espérances*. Saxonwold : CME, 2007, p. 16, disponible à [http://www.campaignforeducation.org/documents/news/2007/April/FinalFrench\\_Narr\\_lowRes.pdf](http://www.campaignforeducation.org/documents/news/2007/April/FinalFrench_Narr_lowRes.pdf).

<sup>14</sup> Cecelia Alemany, Nerea Craviotto, Fernanda Hopenhaym et coll., « Mise en œuvre de la Déclaration de Paris : répercussions sur la promotion des droits des femmes et l'égalité hommes-femmes », AWID et WIDE, janvier 2008, disponible à [http://www.ccic.ca/f/docs/002\\_aid\\_2008-02\\_awid\\_wide\\_aid\\_effect\\_gender\\_equality.pdf](http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2008-02_awid_wide_aid_effect_gender_equality.pdf).

<sup>15</sup> Le Gendernet du CAD de l'OCDE et le Secrétariat du CAD ont publié récemment une étude intitulée « Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment », qui s'appuie sur le Système de notification des pays créanciers du CAD pour 2004 – 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/7/55/38898309.pdf>. Voir aussi le rapport de la réunion du Groupe d'experts intitulé « Financing for gender equality and the empowerment of women », Division pour l'avancement de la femme, Nations unies, hébergé par le gouvernement de la Norvège, septembre 2007, disponible à [http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/financing\\_gender\\_equality/EGMp\\_10020Reportp\\_10020Final.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/financing_gender_equality/EGMp_10020Reportp_10020Final.pdf).

Les organisations de défense des droits des femmes visent une cible de 10 p. 100 de l'APD pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes d'ici 2010, et de 20 p. 100 d'ici 2015<sup>16</sup>. Les donateurs ont beaucoup à faire pour atteindre cette cible. Malheureusement, depuis 2003, on estime que seul un maigre 3,8 p. 100 de l'APD a été attribué à l'égalité des sexes. Il y a lieu d'adapter le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris afin qu'il puisse intégrer les cibles relatives à l'égalité des sexes, en travaillant fort d'ici 2010 en vue d'élaborer des plans stratégiques sur l'égalité des sexes pour les futures initiatives de réforme de l'aide. Les groupes de femmes jouent un rôle essentiel en exigeant que les gouvernements rendent des comptes concernant le financement de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes. Si les donateurs veulent atteindre les cibles relatives à l'égalité des sexes, ils doivent aussi accroître et garantir le financement direct aux organisations de défense des droits des femmes en tant que membres de la société civile, et surtout aux OSC qui représentent les femmes appartenant à des groupes socialement exclus.

**L'APD visant l'égalité des sexes ne fait toujours pas l'objet de rapports systématiques par les donateurs. Une moyenne pour deux années, soit 2005 et 2006, d'un marqueur de l'égalité homme-femme du CAD comme proportion de l'aide attribuée par secteur a situé l'aide visant l'égalité des sexes, chez 16 donateurs ayant fait rapport sur ce marqueur, à seulement 5,1 p. 100 de leur aide sectorielle.**

Le marqueur d'égalité homme-femme du CAD, bien qu'étant un important pas en avant, comprend à la fois l'aide qui tient l'égalité des sexes pour un « objectif principal » et celle qui la tient pour un « objectif significatif ». Cette dernière laisse une large marge aux diverses approches pour ce qui est de l'évaluation des décaissements d'aide pour l'égalité homme-femme. Dans une étude du Secrétariat et du Gendernet du CAD sur 16 pays qui produisent des données relativement au marqueur égalité homme-femme, dans plus de 87 p. 100 des activités rapportées en 2005, l'égalité des sexes était considérée comme un « objectif significatif ». On a rapporté des décaissements pour l'égalité des sexes à titre d'« objectif principal » pour 1,2 milliard \$ US seulement, soit pour 13 p. 100 de toutes les activités liées au marqueur égalité homme-femme, et un maigre 3,3 p. 100 de toute l'aide attribuée par secteur au cours de cette année-là<sup>17</sup>.

**L'« aide pour le commerce » s'écarte de l'objectif principal de l'aide, soit la réduction de la pauvreté et le respect des droits des populations pauvres et exclues. Le CAD constate que l'« aide pour le commerce » connaît une forte croissance...**

Dans son rapport de 2007 sur la coopération internationale, le CAD note un engagement croissant à l'égard de l'« aide pour le commerce » visant à aider les pays en développement à bénéficier des accords de l'OMC et, de façon plus générale, à accroître leurs échanges commerciaux. Entre 2002 et 2005, d'après le rapport, on a dépensé en moyenne 21 milliards \$ US par année dans les catégories associées à l'« aide pour le commerce » (y compris 2,6 milliards pour le développement du commerce et l'amélioration de la compréhension des

<sup>16</sup> Rapport de la réunion du Groupe d'experts, *op. cit.*, p. 29.

<sup>17</sup> CAD de l'OCDE, « Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment », OCDE, Paris, juin 2007, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/7/55/38898309.pdf>. Du 1,2 milliard \$ US, 70 p. 100 étaient attribuables à quatre donateurs – la Suède, les Pays-Bas, le Japon et l'Allemagne.

politiques et règlements en matière de commerce)<sup>18</sup>. Ces engagements d'aide s'élevaient en moyenne à 34 p. 100 du total de l'aide attribuée par secteur et se sont accrus de 22 p. 100. Un tel pourcentage contraste avec la moyenne attribuée globalement à l'éducation, à la santé primaire et aux programmes de régulation démographique, soit moins de la moitié (15 p. 100 du total de l'aide attribuée par secteur). Le CAD prévoit que 8 milliards \$ US de plus seront dépensés par les donateurs au titre de l'aide pour le commerce d'ici 2010, pour atteindre un engagement total de 30 milliards cette année-là.

**Les initiatives d'« aide pour le commerce » peuvent-elles s'harmoniser avec les principes de l'efficacité de l'aide ? Cette forme d'aide est-elle réellement axée sur les pays et déliée, ou est-elle orientée par les politiques et stratégies des donateurs visant à poursuivre leurs intérêts en matière de libéralisation du commerce et des investissements ? Quelles sont les répercussions manifestes sur la réduction de la pauvreté, la création d'emplois et l'égalité des sexes ?**

Les OSC soulignent qu'en ne mettant l'accent que sur les industries d'exportation et les marchés internationaux, on désavantagera vraisemblablement les producteurs, commerçants et entrepreneurs pauvres, pour qui les marchés intérieur et régional pourraient être plus importants. Ces marchés sont l'épine dorsale du développement économique pour la réduction de la pauvreté. L'« aide pour le commerce » repose en grande partie sur l'assistance technique, qui dépend encore beaucoup des initiatives, des connaissances et des conseils des donateurs. En fin de compte, les dépenses accrues pour l'« aide pour le commerce » devraient être clairement déliées des négociations commerciales actuelles et futures. L'« aide pour le commerce » ne devrait pas servir à « indemniser » les pays en développement lorsque les accords commerciaux ne parviennent pas à dégager de réels bénéfices pour ces pays<sup>19</sup>.

### **La prise en charge locale de ressources d'aide bilatérale est à la baisse...**

La prise en charge locale est le principe déterminant de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Toutefois, l'appropriation locale des priorités de l'aide devrait s'inspirer de la prise en charge populaire et démocratique. Les OSC ont fait remarquer que les partenaires des pays en développement n'ont pas d'emprise sur la gestion de toute l'APD. Depuis son rapport de 2002, le Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) a estimé les apports d'aide que les bénéficiaires du Sud avaient la *possibilité* de gérer<sup>20</sup>. Le Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) fait cette estimation en fonction de la somme totale de l'APD bilatérale qui pourrait être disponible pour l'exécution de programmes

<sup>18</sup> CAD de l'OCDE, *Coopération pour le développement, Rapport 2007*, pages. 32 – 34. Les grandes catégories sectorielles sont i) les politiques et règlements en matière de commerce, ii) l'expansion du commerce, iii) l'infrastructure liée au commerce, iv) le renforcement de la capacité de production, et v) l'adaptation à l'évolution du marché.

<sup>19</sup> Voir « CSO Statement: Global Aid for Trade Review », 21 et 22 novembre 2007, disponible à [http://www.realizingrights.org/pdf/Global\\_Aid\\_for\\_Trade\\_Review\\_Statement\\_Nov\\_07.pdf](http://www.realizingrights.org/pdf/Global_Aid_for_Trade_Review_Statement_Nov_07.pdf).

<sup>20</sup> La mesure de la possibilité de prise en charge locale faite par le Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) grève l'APD des sommes suivantes : les dons au titre de l'allègement de la dette, les coûts imputés des étudiants dans les pays donateurs, les coûts imputés des réfugiés dans les pays donateurs, les frais d'administration des donateurs, l'aide d'urgence et humanitaire, 15 p. 100 des sommes de l'aide liée (représentant le coût de l'aide liée aux pays en développement) et 80 p. 100 de toute l'assistance technique (en prenant pour hypothèse qu'elle est dirigée par les pays donateurs).

concrets dans les pays en développement<sup>21</sup>. Richard Manning, ancien président du CAD, dans son résumé du *Rapport sur la coopération pour le développement 2007*, a aussi abordé cette question en la qualifiant d'« aide programmable » comportant de véritables transferts de ressources aux pays en développement. Il fait observer que l'aide programmable, exception faite de l'aide à l'Iraq, a été moindre en 2006 qu'en 2002.

**Selon le Bilan de l'aide (*Reality of Aid*), depuis 2003, moins du tiers de toute l'APD bilatérale et environ 25 milliards \$ US en 2006 ont été alloués à des programmes concrets dans les pays en développement – il s'agit d'une aide que les partenaires des pays en développement peuvent utiliser pour réaliser les priorités de développement qu'ils déterminent eux-mêmes.**

L'aide programmable à l'intention des pays est en régression depuis 1990 et particulièrement depuis 2003 (Diagramme 8). Exprimée en pourcentage du total de l'aide bilatérale, l'aide programmable destinée aux pays a été inférieure à 32 p. 100 en moyenne, depuis 2003, soit une baisse par rapport à la moyenne de 41 p. 100 enregistrée de 2000 à 2002 et de 49 p. 100 en 1990.

**L'assistance technique axée sur l'offre et gérée par les donateurs est contestée par les gouvernements des pays en développement...**

Le fait que les donateurs bilatéraux ne se soient pas intéressés à l'assistance technique axée sur l'offre et gérée par les donateurs est un des principaux facteurs faisant en sorte que les pays en développement partenaires ne soient en mesure de déterminer et de gérer les apports d'aide à leur pays.

**L'assistance technique, comme proportion de l'aide bilatérale des donateurs du CAD (sans compter les dons au titre de l'allègement de la dette) a été en moyenne de 38 p. 100 de 2004 à 2006 et demeure très liée aux entrepreneurs du Nord et au contrôle exercé par les donateurs.**

Malheureusement, l'assistance technique imposée par les donateurs demeure un mode important pour la prestation de l'aide au développement (Diagramme 9). Bien que le total de l'assistance technique ait légèrement diminué comme proportion de l'aide bilatérale autre que l'allègement de la dette, par rapport au sommet de 44 p. 100 atteint au début des années 2000, elle demeure de loin supérieure à ce qu'elle était en 1990, lorsqu'elle ne s'élevait qu'à 34 p. 100 de l'aide bilatérale. Il n'existe aucune statistique comparable concernant les niveaux d'assistance technique dans l'aide multilatérale, mais on ne saurait douter de son importance pour la Banque

---

<sup>21</sup> Un certain nombre d'autres OSC et centres de recherche ont fait des estimations semblables (à partir d'hypothèses quelque peu différentes) au cours des dernières années. Actionaid UK a élaboré le concept d'« aide réelle » (voir [http://www.actionaid.org.uk/100473/real\\_aid\\_reports.html](http://www.actionaid.org.uk/100473/real_aid_reports.html)). Concord a analysé l'aide des donateurs européens à la lumière d'une définition plus restreinte. Homi Kharas, dans un texte rédigé pour le Wolfensohn Centre for Development à la Brookings Institution, a adopté la notion « d'aide programmable par pays » dans *Trends and Issues in Development Aid*, Working Paper #1, novembre 2007, disponible à : [http://www.brookings.edu/papers/2007/11\\_development\\_aid\\_kharas.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2007/11_development_aid_kharas.aspx).

mondiale et de nombreux organismes des Nations unies. Selon une étude, il y avait, en 2004, plus de 20 000 initiatives d'assistance technique pure ayant trait à l'aide, soit suffisamment pour qu'il en démarre au moins une chaque jour ouvrable dans chaque pays en développement<sup>22</sup>.

Une étude réalisée par Actionaid UK a conclu que l'assistance technique demeurait largement imposée par les donateurs, liée aux entreprises des pays donateurs et dépendante des connaissances « expertes » et coûteuses des pays riches. La recherche d'Actionaid est venue confirmer des rapports préalables du CAD, de la Banque mondiale et du PNUD voulant que l'assistance technique se soit avérée largement inefficace comme ressource de développement<sup>23</sup>. Les donateurs utilisent souvent l'assistance technique pour faire respecter les multiples conditions rattachées aux programmes d'aide afin de favoriser des réformes qu'ils jugent importantes pour l'efficacité de l'aide, mais en laissant peu d'options et peu de marge de manœuvre aux partenaires des pays en développement.

Dans l'enquête de référence réalisée en 2006 par le CAD et portant sur les très modestes cibles fixées pour la Déclaration de Paris, des représentants de gouvernements de pays en développement ont souligné l'échec complet des donateurs à diriger autrement l'assistance technique de manière qu'elle renforce réellement les capacités, et que son utilisation et ses conditions soient déterminées par les partenaires des pays en développement. Bien que les donateurs ne s'entendent pas sur ce que peut être la contribution de l'assistance technique, des représentants de pays en développement interviewés pour l'étude du CAD ont laissé entendre que l'élément qui manquait le plus souvent était un réel leadership par les pays, fondé sur une vision stratégique bien définie du renforcement des capacités. La conclusion du rapport de l'enquête de référence est comme suit : « les besoins futurs en matière de renforcement des capacités tels qu'ils sont envisagés dans la Déclaration de Paris ne sont manifestement pas sur le point d'être satisfaits, l'action en la matière venant à peine d'être engagée<sup>24</sup> ». Étant donné sa prédominance dans le cas de l'aide bilatérale, la réforme de l'assistance technique demeure l'un des plus importants obstacles à la prise en charge locale et démocratique des relations d'aide<sup>25</sup>.

## **II n'existe aucune cible pour réduire la conditionnalité chez les donateurs...**

L'enquête de référence de 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a fait remarquer que la prise en charge locale sous-entendait que les pays en développement devaient déterminer leurs propres stratégies en fonction de leurs « propres priorités ainsi que du rythme et de l'enchaînement des réformes ». Les OSC estiment que la conditionnalité imposée par les donateurs mine les possibilités qu'aurait la prise en charge démocratique d'exercer une influence

---

<sup>22</sup> Association internationale de développement (IDA), *Aid Architecture: An overview of the main trends in official development assistance flows*, février 2007, p. 22, disponible à <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminarp.10020PDFs/73449-1172525976405/3492866-1172527584498/Aidarchitecture.pdf>.

<sup>23</sup> Actionaid International, *Real Aid 2: Making Technical Assistance Work*, 2007, disponible à [http://www.actionaid.org.uk/doc/lib/real\\_aid2.pdf](http://www.actionaid.org.uk/doc/lib/real_aid2.pdf). L'étude d'Actionaid signale qu'un consultant étranger au Cambodge coûte en règle générale 17 000 \$ US par mois, tandis qu'un fonctionnaire local gagne 40 \$ US.

<sup>24</sup> CAD, OCDE, *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, mai 2007, p. 27, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/1/19/39613633.pdf>.

<sup>25</sup> Voir les propositions dans Tony Land, Volker Hauck et Heather Baser, du Centre européen de gestion des politiques de développement, *Aid Effectiveness and the Provision of TA Personnel: Improving Practice*, Policy Management Brief #20, novembre 2007, disponible à <http://www.ecdpm.org/>.

sur l'attribution de l'aide aux priorités des pays, déterminées par les citoyens, les assemblées législatives et les gouvernements. Les OSC soutiennent que « l'utilisation de l'aide comme moyen pour imposer des conditions politiques n'a pas sa place dans un modèle d'aide basé sur l'appropriation locale »<sup>26</sup>.

**Depuis l'adoption de la Déclaration de Paris, il n'y a eu aucune réduction des conditions politiques imposées, y compris les indicateurs de référence, les déclencheurs et les contributions fondées sur le rendement. La Déclaration de Paris ne renferme ni objectifs ni cibles visant à réduire la conditionnalité de l'aide, même si elle souscrit au principe de la prise en charge locale.**

La Banque mondiale a adopté une série de « principes de bonnes pratiques » relatifs aux conditions dont sont assortis les programmes de prêts. La Banque soutient que les principes ont engendré une certaine réforme de la conditionnalité et une réduction du nombre de conditions rattachées à ses prêts. Le Réseau européen sur la dette et le développement (Eurodad) rapporte, dans un récent examen de la base de données sur la conditionnalité de la Banque mondiale, que bien que cette affirmation sur le nombre de conditions puisse être techniquement véridique, elle est le résultat d'une réduction des conditions non contraignantes (qui sont passées de 33 à 24 par prêt). Les conditions contraignantes sont demeurées essentiellement les mêmes, avec une moyenne de 13 par prêt. Ce sont ces conditions contraignantes qui continuent d'ouvrir la voie à des conditions néfastes sur le plan de la politique économique, telles que la privatisation et la libéralisation. En fait, il se peut que le nombre réel de conditions n'ait pas diminué puisque la Banque mondiale regroupe maintenant ces conditions. Lorsqu'elles sont comptabilisées à titre de conditions distinctes, ces conditions regroupées laissent voir une augmentation de 12 p. 100 de leur nombre global. La situation varie aussi énormément d'un pays à l'autre : les récents prêts de la Banque mondiale au Sénégal, par exemple, sont assortis de 99 conditions<sup>27</sup>.

Bien que les relations d'aide devraient être assorties de conditions fiduciaires équitables tant pour le donateur que pour le donataire, le maintien de la pratique de conditionnalité va au cœur de la volonté politique des donateurs de réformer leurs pratiques en matière d'aide. Tous les donateurs, à mesure qu'ils agissent pour mettre en œuvre le principe d'harmonisation de la Déclaration de Paris, utilisent le pouvoir que leur confère la relation d'aide pour imposer leurs préférences politiques plutôt que de respecter les stratégies élaborées de manière démocratique par les pays. Il n'est pas nécessaire que de telles impositions soient énoncées comme une condition de l'aide. Les donateurs peuvent utiliser des moyens plus indirects pour exercer une influence sur les politiques. La Banque mondiale évalue et classe chaque année les pays à faible revenu en fonction de leurs politiques et de leur gouvernance institutionnelle, dans sa « Country Policy and Institutional Assessment » (CPIA)<sup>28</sup>. Les gouvernements des pays donataires connaissent bien l'influence qu'exercent les cotes de la CPIA ainsi que l'examen des « Public Financial Management Systems » de la Banque mondiale sur le maintien de l'appui des

<sup>26</sup> Comité directeur international de la société civile pour le Forum de haut niveau d'Accra, *op. cit.*, p. 5.

<sup>27</sup> Eurodad, *Untying the knots: How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality*, rapport d'Eurodad, novembre 2007, disponible à [http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/Untyingp.10020thep.10020knotsp.10020-p.10020Howp.10020thep.10020WBp.10020isp.10020failingp.10020top.10020deliverp.10020realp.10020change.10020onp.10020conditionality.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Untyingp.10020thep.10020knotsp.10020-p.10020Howp.10020thep.10020WBp.10020isp.10020failingp.10020top.10020deliverp.10020realp.10020change.10020onp.10020conditionality.pdf).

<sup>28</sup> Pour une critique, voir Ravi Kanbur, *Reforming the Formula: A Modest Proposal for Introducing Development Outcomes in IDA Allocation Procedures*, CEPR Discussion Paper N° 4971, mars 2005.

donateurs. D'ailleurs, les donateurs ont intégré plusieurs indicateurs tirés directement de la CPIA de la Banque à leur évaluation des engagements de la Déclaration de Paris sur l'alignement et l'harmonisation<sup>29</sup>.

Comme principal moyen d'harmoniser les pratiques des donateurs et de s'aligner sur les stratégies-pays, les donateurs ont convenu, dans la Déclaration de Paris, que 66 p. 100 de leurs apports d'aide d'ici 2010 devaient être « fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ». Les OSC ont accueilli favorablement la plus grande place accordée à la coordination de l'aide et à l'appui des capacités des gouvernements de respecter leurs obligations en matière de droits de la personne, particulièrement en ce qui a trait aux personnes vivant dans la pauvreté et aux autres personnes marginalisées. Par ailleurs, en l'absence d'engagements fondamentaux en faveur de cibles convenues entre les donateurs visant à renoncer en grande partie à la conditionnalité, les approches fondées sur les programmes deviendront, malheureusement, un moyen très efficace de communiquer les conditions des donateurs relatives à l'aide.

**La proportion de l'aide versée pour les programmes (appui direct au budget du gouvernement d'un pays en développement ou à un programme sectoriel) enregistrée par le CAD est passée de 12 p. 100 de l'aide bilatérale autre que l'allègement de la dette, en 2000, à un peu plus de 18 p. 100, en 2006.**

Le « Système de notification des pays créanciers » du CAD a enregistré une relativement faible proportion de l'aide sous forme d'aide aux programmes et d'aide sectorielle (18 p. 100 en 2006). L'enquête de référence réalisée en 2006 sur les cibles de la Déclaration de Paris fait cependant état d'un point de référence de 43 p. 100. Les auteurs de l'étude indiquent que les donateurs utilisent des hypothèses différentes sur une « approche fondée sur les programmes » pour en arriver à ce chiffre plus élevé. Selon le « Système de notification des pays créanciers » du CAD, de 2004 à 2006, environ 65 p. 100 de l'« appui au budget des programmes » est allé à l'Afrique subsaharienne, à des pays où les gouvernements continuent de dépendre fortement de l'aide et sont le moins en mesure de résister aux multiples conditions imposées par les donateurs dans le cadre de tels programmes.

### **L'aide liée demeure une préoccupation majeure...**

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs ont pris un engagement presque dénué de sens à « poursuivre leurs avancées sur la voie du déliement de l'aide ». Le déliement de l'aide réduit les coûts de transaction des pays en développement et améliore la prise en charge locale et l'alignement.

**Selon la Banque mondiale, la proportion de l'aide des donateurs qu'on estime liée aux achats dans le pays donateur, tous postes confondus, est de 58 p. 100. La proportion de l'aide liée aux achats dans les pays les moins avancés est de 32 p. 100<sup>30</sup>.**

<sup>29</sup> Voir l'aperçu de Roberto Bissio sur l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans l'optique du droit au développement dans le présent volume.

<sup>30</sup> IDA, *op. cit.*, p. 39.

Par ailleurs, le CAD rapporte que la proportion de l'aide liée est passée de 19 p. 100, en 2000, à 5,4 p. 100, en 2006. Les données du CAD diffèrent de l'évaluation de la Banque mondiale parce que les membres du CAD n'ont pas convenu d'intégrer à leurs chiffres sur l'aide liée l'assistance technique et l'aide alimentaire, qui sont fortement liées. Les données du CAD ne comprennent pas non plus les États-Unis, qui fournissent la plus grande quantité d'aide (attribuant 33 p. 100 de toute l'aide bilatérale du CAD, à l'exclusion des dons au titre de l'allègement de la dette), ni l'Italie; or, ces deux pays ont la réputation de lier fortement leur aide<sup>31</sup>. Dans son *Commitment to Development Index 2007*, le Centre for Global Development estime qu'environ 70 p. 100 de l'aide des États-Unis demeure liée à des achats aux États-Unis. L'enquête réalisée en 2006 par le CAD sur les cibles de la Déclaration de Paris fait état d'un chiffre stupéfiant : 93 p. 100 de l'aide des États-Unis à 29 pays était liée.

Mais le déliement de l'aide a-t-il profité aux fournisseurs des pays en développement ? Le but du déliement est de donner plus de choix aux partenaires des pays en développement dans l'achat de biens et services destinés à l'aide. Il devrait servir à stimuler les entreprises des pays en développement, et à perfectionner et utiliser l'expertise de ces pays. À vrai dire, le déliement de l'aide a donné lieu à une libéralisation de l'approvisionnement dans les pays donateurs du Nord. Chose incroyable, malgré les progrès accomplis en matière de déliement de l'aide, particulièrement par les Pays-Bas, la Suède, l'Irlande et le Royaume-Uni, où l'aide est complètement déliée, un responsable du PNUD a affirmé qu'en 2003, seuls 4 p. 100 des achats effectués dans le cadre du développement, d'une valeur de 50 milliards \$ US, sont allés à des entreprises des pays en développement du G77 et de la Chine<sup>32</sup>. C'est parce qu'en déliant « complètement » l'aide, il devient possible d'acheter des biens et services n'importe où. Les donateurs qui accordent la préférence à des fournisseurs des pays en développement n'ont, selon le CAD, que « partiellement » délié leur aide. Cependant, en déliant « partiellement » leur aide, les donateurs peuvent, en fait, favoriser les fournisseurs des pays en développement.

### **Les donateurs n'accordent pas la priorité à l'Afrique subsaharienne...**

Au Sommet du G7 de Gleneagles en 2005, les principaux donateurs ont convenu d'ajouter 25 milliards \$ US à l'aide à l'Afrique subsaharienne d'ici 2010, soit plus double de l'aide consentie en 2004 (16,7 milliards \$ US). Plus des deux tiers des pays de l'Afrique subsaharienne (34) figurent parmi les 40 derniers pays au bas de l'Indice de développement humain (IDH) 2007 du PNUD. Les 22 pays que le PNUD classe dans la catégorie du « faible développement humain » se trouvent au sous-continent. À 0,493, l'IDH global de l'Afrique subsaharienne en 2007 était inférieur à ce qu'il était en 2005 (0,515).

<sup>31</sup> Selon le rapport *Coopération pour le développement 2007* du CAD, en 2006, les membres du CAD n'ont pas déclaré la mesure dans laquelle 43,9 p. 100 de l'« aide financière » était liée (c.-à-d. toujours sans compter l'assistance technique) p. 23.

<sup>32</sup> Nachilala Nkombo citant un responsable du PNUD à l'Atelier du dialogue interrégional sur l'efficacité de l'aide intitulé « Garantir l'efficacité de l'aide, la voie vers le développement durable », à Lusaka, Zambie, du 16 au 19 octobre 2007, dans Nachilala Nkombo, *Development Aid and National Ownership: A review of critical experiences from Africa: milestones, good practices, failures and future research options*, Forum on the Future of Aid, p. 4, disponible à <http://www.futureofaid.net/files/Ownershipp.10020-p.10020Nkombo.pdf>.

**Les pays donateurs sont loin de respecter leur engagement d'ajouter au moins 25 milliards \$ US à l'aide à l'Afrique subsaharienne. Ils ne pourront plus utiliser les dons au titre de l'allègement de la dette pour dissimuler le rendement réel en matière d'APD. De 2004 à 2006, l'aide autre que celle destinée à l'allègement de la dette de l'Afrique subsaharienne n'a augmenté que de 8,8 p. 100 en moyenne. Si les donateurs espèrent respecter leur engagement, l'aide à l'Afrique subsaharienne devra augmenter de 30 p. 100 par année de 2007 à 2010.**

Il est scandaleux de constater l'absence de priorité manifeste accordée à l'aide à l'Afrique subsaharienne au cours de la présente décennie, lorsqu'on exclut les dons au titre d'allègement de la dette. En 2006, seulement 29,2 p. 100 de l'APD totale a été affectée à l'Afrique subsaharienne, par rapport à un sommet de 31,4 p. 100 en 1995 (Diagrammes 10).

Si les donateurs entendaient sérieusement cibler l'Afrique subsaharienne, le Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) aurait pu s'attendre à ce que son indicateur approximatif pour les investissements au titre de l'aide destinée à permettre l'atteinte des OMD témoigne de cette priorité. En fait, en 2006, plus du tiers des engagements au titre de l'aide visés par l'indicateur indirect des OMD a été affecté à l'Afrique subsaharienne. Toutefois, proportionnellement au total de l'aide sectorielle allouée à cette région, l'indicateur approximatif n'atteignait que 21 p. 100, ce qui n'est que légèrement supérieur à la proportion de 18 p. 100 pour l'ensemble des régions du monde en développement.

Selon le CAD, les apports d'aide à l'Afrique subsaharienne représentaient 37,9 p. 100 du total de l'APD en 2006, soit une augmentation par rapport aux 26,7 p. 100 enregistrés en 2000. Toutefois, cette augmentation est attribuable non pas à une plus grande priorité, mais plutôt aux répercussions des dons élevés pour l'allègement de la dette, particulièrement en 2005 et 2006. Sans tenir compte de ces subventions, l'aide accordée à la région représentait 29,2 p. 100 de l'APD totale, soit une légère augmentation par rapport aux 25,9 p. 100 enregistrés en 2000. Sur cette échelle, l'Asie a reçu la plus forte proportion de l'APD en 2006 – 34,4 p. 100 – surtout en raison des sommes très élevées consacrées à l'Afghanistan et à l'Iraq (3,5 p. 100 et 6,2 p. 100 respectivement de l'APD, sans compter l'allègement de la dette).

### **L'aide humanitaire occupe toujours une place importante...**

**L'aide humanitaire et l'aide d'urgence n'ont que légèrement reculé proportionnellement au total de l'aide des donateurs, passant de 8,9 p. 100, en 2005 (un sommet durant la décennie) à 8 p. 100, en 2006<sup>33</sup>.**

Les apports élevés d'aide humanitaire en 2006 subissent probablement encore l'influence des immenses efforts liés au tsunami de 2004 et au tremblement de terre au Pakistan en 2005. Exprimée en dollars, l'aide humanitaire bilatérale a plus que doublé de 2000 à 2006, passant de 2,9 à 6,6 milliards \$ US.

---

<sup>33</sup> Les calculs effectués par le Bilan de l'aide (*Reality of Aid*) de la proportion de l'aide consacrée à ces fins donnent un résultat supérieur aux données comparables du CAD puisque ce dernier exclut du total de l'APD les dons au titre de l'allègement de la dette ainsi que l'appui aux réfugiés.

## **L'aide à l'Afghanistan et à l'Iraq est de loin supérieure à l'ensemble de l'aide aux autres pays touchés par des conflits...**

**Le total de l'aide aux pays en proie à des conflits graves et prolongés est de plus en plus concentré par rapport au total de l'aide des donateurs. L'aide aux pays en conflit a plus que doublé, passant de 9,3 p. 100, en 2000, à 20,4 p. 100, en 2006. L'aide aux pays touchés par des conflits était aussi très inégale, des sommes extrêmement élevées étant attribuées à l'Iraq et à l'Afghanistan comparativement aux autres pays touchés par des conflits.**

Puisque les impératifs de la politique étrangère orientent de grandes quantités d'aide vers l'Iraq et l'Afghanistan depuis 2002, l'accent mis sur les pays touchés par des conflits exerce une influence sur l'ensemble des apports d'aide en 2006. Un examen des apports d'aide aux pays les plus sévèrement touchés par des conflits<sup>34</sup>, sans compter les dons au titre de l'allègement de la dette, révèle que l'aide est passée de 9,3 p. 100 de l'APD totale en 2000 (pour 12 pays) à 20,4 p. 100 (pour 10 pays) en 2006. En dollars courants, les donateurs ont concentré une plus grande part de leur aide sur les besoins immédiats des pays touchés par des conflits, la valeur de cette aide ayant presque triplé au cours de ces six années. Toutefois, la répartition de l'aide entre les pays touchés par de graves conflits a aussi été inégale en 2006 et a subi l'influence des préoccupations des donateurs sur le plan de la politique étrangère. L'Iraq et l'Afghanistan ont reçu près des deux tiers de l'aide affectée à des pays gravement touchés par des conflits. Les huit autres pays se sont partagé les 36,7 p. 100 restants (la République démocratique du Congo et les régions sous administration palestinienne en recevant 5,4 p. 100 et 6,4 p. 100 respectivement).

## **L'importance de l'acheminement d'aide diminue à l'ONU...**

**Globalement, l'aide multilatérale, proportionnellement au total de l'APD, a affiché une légère tendance à la baisse depuis 2000. Or, la part des organismes de l'ONU, sur le plan de l'aide multilatérale, est passée de près de 30 p. 100, en 2000-2001, à moins de 20 p. 100, en 2005-2006. L'aide multilatérale acheminée par l'entremise des institutions financières internationales (IFI) a toutefois connu une augmentation, passant de 33 à 37 p. 100 au cours de la même période.**

Dans l'ensemble, l'aide acheminée par l'entremise d'ententes multilatérales est passée de 37 p. 100 de l'APD autre que l'allègement de la dette, en 2000, à un peu moins de 34 p. 100, en 2006. Ce léger déclin n'a toutefois pas encore approché le creux de 31 p. 100 de 1990. Cependant, il y a eu des modifications considérables dans l'importance relative des divers intermédiaires multilatéraux. Les organismes de l'ONU semblent de plus en plus marginalisés sur le plan financier à titre de moyens d'acheminement de l'aide multilatérale des donateurs du CAD. La part de ce moyen d'aide détenue par les organismes de l'ONU a diminué de près de 10 p. 100 depuis 2000, tandis que les IFI ont accru leur part de 4 p. 100. La prédominance

<sup>34</sup> Les pays gravement touchés par des conflits sont ceux où la phase actuelle de conflit a causé plus de 100 000 victimes. La liste de ces pays pour 2000 et 2006 est tirée du *Armed Conflicts Report* de 2007 et 2001 de Project Ploughshares. Voir <http://www.ploughshares.ca/libraries/ACRText/ACR-TitlePageRev.htm>. Les pays en question sont l'Afghanistan, l'Iraq, l'Indonésie (2000), l'Angola (2000), les Philippines, les régions sous administration palestinienne, le Soudan, la Somalie, l'Algérie, le Burundi, le Rwanda et la République démocratique du Congo.

croissante des IFI se poursuivra probablement. En renouvelant leurs engagements en faveur du guichet de prêts concessionnels et de subventions de l'Association internationale du développement (IDA) à la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres, les pays donateurs ont promis de verser, à la fin de 2007, une somme record de 25,1 milliards \$ US pour les trois prochaines années, soit un bond de 41 p. 100 par rapport à la période triennale précédente.

Bien qu'on assiste à une concentration toujours plus poussée des ressources multilatérales au sein de la Banque mondiale et des banques régionales, on a aussi été témoin d'une prolifération d'organisations, de fonds et de programmes internationaux au sein du secteur multilatéral. Une étude a relevé 230 fonds et programmes du genre en 2007, dont beaucoup sont spécialisés dans un secteur ou un thème particulier<sup>35</sup>. L'étude a aussi formulé des commentaires sur l'accroissement des contributions réservées par les donateurs à des organisations multilatérales : environ la moitié de l'aide bilatérale acheminée par l'entremise d'ententes multilatérales en 2005 était réservée dans une certaine mesure à un secteur ou à un thème particulier. De telles pratiques compliquent la gestion des budgets et pourraient réduire la capacité inhérente de l'aide multilatérale de s'harmoniser plus étroitement avec les priorités des pays donataires<sup>36</sup>. L'étude a aussi attiré l'attention sur la croissance des « fonds verticaux » ou des programmes mondiaux tels que le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), qui existe depuis longtemps, ou le plus récent Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP). Ces fonds ont monopolisé les ressources en faveur de priorités et de stratégies internationales convenues dans un domaine particulier de la santé, de l'éducation et de l'environnement. Mais là encore, ils peuvent nuire aux capacités des pays en développement d'optimiser l'appui à une approche sectorielle plus globale. Par exemple, l'aide allouée aux maladies infectieuses composait 36 p. 100 de l'ensemble du financement de la santé en Afrique subsaharienne en 2005, dans un contexte où un renforcement des systèmes de base en matière de santé est essentiel pour assurer l'efficacité des investissements en santé<sup>37</sup>.

### **De nouvelles ressources sont affectées à l'adaptation aux changements climatiques et leur atténuation...**

**L'accroissement du financement des donateurs pour l'adaptation aux changements climatiques doit être acheminé par l'entremise d'ententes Nord-Sud équitables hébergées au sein de la Convention-cadre des Nations unies pour les changements climatiques (CCNUCC) et devrait être considéré comme distinct de l'engagement des donateurs d'atteindre la cible de 0,7 p. 100 pour l'APD.**

À leur Rencontre de haut niveau de 2006, les ministres de la Coopération au développement des pays donateurs ont avalisé la Déclaration sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement. La déclaration reconnaissait l'importance de l'adaptation pour les pays en développement et les populations pauvres en raison de leur vulnérabilité particulière aux effets néfastes des changements climatiques et à leur faible capacité

---

<sup>35</sup> IDA, *op. cit.*, p. 12.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pages 15-16.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 18.

d'adaptation<sup>38</sup>. Depuis lors, de nombreux donateurs ont déclaré leur intention d'examiner leurs programmes d'aide actuels dans l'optique d'une atténuation des risques de changements climatiques. Plusieurs donateurs ont aussi annoncé leur intention de mettre en marche des processus bilatéraux et multilatéraux de lutte contre les changements climatiques favorisant des voies de développement à faible intensité de carbone pour les pays en développement, ou d'y contribuer<sup>39</sup>.

**En avril 2008, la Banque mondiale a commencé à exécuter des plans pour la création de trois fonds d'investissement distincts, offrant à la fois des prêts et des subventions, « pour accroître le financement disponible pour les réformes stratégiques et les investissements et atteindre des buts en matière de développement durable grâce à une transition à une économie à faible intensité de carbone et résistante sur le plan climatique ». Les fonds comprendront un fonds pour les technologies propres (assorti d'une cible de 5 à 10 milliards \$ US), un fonds d'investissement dans la forêt (de 300 à 500 millions \$ US) et un fonds pilote d'adaptation ou de résilience climatique (de 300 à 500 millions \$ US). Un fonds stratégique pour le climat encadrera la réception des fonds des donateurs et les décaissements.**

La CCNUCC est reconnue comme le cadre multilatéral dans lequel se déroulent des négociations mondiales équitables sur les changements climatiques et où l'on doit adopter des mesures pour respecter les engagements pris aux termes de la Convention-cadre sur les changements climatiques, notamment les engagements financiers. Cependant, depuis la Conférence de l'ONU sur les changements climatiques à Bali, en décembre 2007, les donateurs, sous l'impulsion de la Banque mondiale, ont multiplié les mesures pour créer des mécanismes « parallèles » pilotés et contrôlés par les donateurs pour financer leurs engagements en matière de changements climatiques. Ces mécanismes parallèles disposent déjà de nouvelles ressources de l'ordre de 7 à 12 milliards \$ US. Par comparaison, le Fonds pour les pays les moins avancés portant sur les mesures d'adaptation aux termes de la CCNUCC avait des engagements de 163 millions \$ US et il n'avait reçu que 67 millions \$ US en date de décembre 2007<sup>40</sup>.

Selon les OSC, le fait de confier à la Banque mondiale des ressources importantes en matière de lutte contre les changements climatiques et d'atténuation soulève des préoccupations :

---

<sup>38</sup> OCDE, « Déclaration sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement », adoptée par les ministres de l'Environnement et du Développement de l'OCDE, avril 2006, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/44/28/36426952.pdf> . Voir aussi CAD de l'OCDE, Réseau sur l'environnement et la coopération, *Adaptation: Stocktaking of Progress on Integrating Adaptation to Climate Change into Development Co-operation Activities*, octobre 2007, disponible à <http://www.oecd.org/dataoecd/11/18/39575695.pdf>.

<sup>39</sup> Le Japon, par exemple, a récemment promis une « aide » de 10 milliards de dollars sur cinq ans pour aider à combattre les effets du réchauffement planétaire. Une des utilisations proposées des fonds serait « d'améliorer l'efficacité » des centrales au charbon de la Chine. Voir « Japan plans \$10 billion aid to fight global warming », *Reuters*, le 10 janvier 2008, disponible à <http://uk.reuters.com/article/environmentNews/idUKT26232320080110>.

<sup>40</sup> Voir Celine Tan du Third World Network, *World Bank's Climate Funds will undermine Global Climate Action*, le 10 avril 2008, disponible à <http://www.twinside.org.sg/title2/climate/info.service/climate.change.20080401.htm>. Voir aussi Toby Quantrill du WWF UK, *Adapting to Climate Change: the Challenge for Development*, présentation Powerpoint, le 7 décembre 2007.

- ❑ Contrairement à la CCNUCC, qui reconnaît les principes climatiques et les droits des pays en développement qui subissent les répercussions des changements climatiques de participer pleinement à l'élaboration des politiques d'atténuation, les fonds parallèles sont contrôlés par les donateurs et sont gérés en fonction des priorités de ces donateurs.
- ❑ Plutôt que de satisfaire une obligation des pays développés aux termes de la CCNUCC (le pollueur-payeur), pour avoir accès aux fonds, les pays en développement devront montrer qu'ils ont mis en place un cadre de réglementation pour un développement à faible intensité de carbone.
- ❑ Les fonds de lutte contre les changements climatiques que contrôle la Banque mondiale font courir un grave risque que les pays en développement soient assujettis à de nouvelles conditionnalités pour l'accès à ces fonds, y compris des pressions officieuses pour qu'ils acceptent le cadre de négociation des pays donateurs dans l'optique d'une convention sur les changements climatiques pour la période d'après 2012.
- ❑ La Banque mondiale, avec son dossier désolant d'un appui indéfectible à des investissements à forte intensité de carbone dans l'extraction du pétrole, du gaz et du charbon, et dans d'imposants projets d'infrastructure énergétique traditionnelle dans les pays en développement, n'a aucune crédibilité et est dans une grave situation de conflit d'intérêts à titre de promotrice d'un développement à faible intensité de carbone<sup>41</sup>.

Les pays en développement, les principales sources d'émissions responsables des changements climatiques, ont une obligation urgente de réformer de fond en comble leurs propres systèmes de développement à forte intensité de carbone. Ils doivent aussi, conformément à la CCNUCC, fournir suffisamment de fonds pour réagir aux répercussions inévitables des changements climatiques que ressentiront avant tout les milliards de personnes pauvres qui ne sont absolument pas responsables de cette modification des configurations climatiques.

On devrait considérer que le respect par les donateurs de leurs obligations financières en matière de changements climatiques s'ajoute aux efforts de chacun pour atteindre la cible de 0,7 p. 100 concernant le budget de l'aide. Le financement de la lutte contre les changements climatiques ne devrait pas détourner l'APD d'autres priorités de développement urgentes. En proposant que le financement de la lutte contre les changements climatiques soit additionnel, les OSC pressent également les donateurs d'accorder la priorité à la durabilité dans la mise en œuvre des programmes d'APD, en tenant compte de l'importance des mesures d'adaptation et de la réduction au minimum des risques pour les populations pauvres.

### **Les nouveaux pays donateurs et les apports d'aide croissants et privés prennent de plus en plus d'importance...**

Richard Manning a fait remarquer, dans son résumé du *Rapport sur la coopération au développement* de 2007, que les pays donateurs risquent de connaître une augmentation des apports d'aide provenant tant des donateurs non membres du CAD que d'un nombre croissant de fondations privées qui ont, ensemble, engendré une croissance considérable des apports provenant des organismes bénévoles privés traditionnels (ONG du Nord).

<sup>41</sup> Voir Janet Redman de l'Institute for Policy Studies du Sustainable Energy and Economy Network, *World Bank: Climate Profiteer*, avril 2008, disponible à <http://www.ips-dc.org/reports/#292>.

**Les sources d'aide nouvelles et existantes, de concert avec les donateurs émergents, pourraient faire contrepoids, en matière de financement, à l'influence des conditions d'aide imposées par les donateurs du CAD. Or, l'éventail de plus en plus anarchique des moyens d'aide pourrait aussi réduire la possibilité qu'ont les citoyens des pays les plus pauvres d'en arriver à une réelle prise en charge en faveur des priorités déterminées à l'échelle locale et nationale.**

Quinze donateurs non membres du CAD de l'OCDE déclarent leurs activités d'aide au CAD. Ces derniers ont versé une aide de 4,2 milliards \$ US en 2005, une hausse par rapport à 3,2 milliards \$ US en 2002. Plusieurs autres pays – le Brésil, la Chine, l'Inde – sont à la fois des allocataires de l'aide à titre de pays en développement et des donateurs d'aide au développement. Ces trois pays ne comptent pas parmi les 15 pays donateurs non membres du CAD qui lui font actuellement rapport<sup>42</sup>. Un analyste estime que le Brésil, la Chine et l'Inde ont attribué de 3,5 à 4 milliards \$ US au titre de l'aide en 2005, ce qui a porté le total d'aide par des pays non membres du CAD à environ 8 milliards \$ US en 2005<sup>43</sup>. Cette somme représente environ 10 p. 100 de l'APD versée par les pays membres du CAD, autre que sous forme d'allègement de la dette, au cours de cette année-là.

En 2007, la Chine a annoncé des augmentations considérables de ses programmes d'aide pour les trois années suivantes. Les augmentations comprennent 10 milliards \$ US pour les pays en développement, avec 5 milliards \$ US supplémentaires pour les pays de l'ASEAN, 3 milliards \$ US pour les îles du Pacifique et 3 milliards \$ US pour l'Afrique, ainsi qu'une autre somme de 3 milliards \$ US en crédits préférentiels<sup>44</sup>. Il est difficile de préciser la somme pouvant être considérée comme de l'APD selon les lignes directrices du CAD. Firoze Manji, directeur de Fahamu et rédacteur des Pambazuka News, fait remarquer que l'aide chinoise [trad.] « a pris la forme d'investissements financiers dans d'importants projets d'infrastructure, des programmes de formation, l'allègement de la dette, l'assistance technique et un programme d'exemption tarifaire pour des produits choisis en provenance de l'Afrique, qui n'est pas sans ressembler aux accords que l'Afrique a déjà conclus avec l'Europe, les É.-U. et d'autres économies occidentales ». Certains pays du CAD craignent que les prêts sans conditions officielles de la Chine à l'Afrique ne minent les « progrès » des donateurs du CAD en matière d'allègement conditionnel de la dette et l'effet de levier exercé par les donateurs du CAD sur les économies africaines<sup>45</sup>.

Les organisations philanthropiques privées sont aussi une importante source de nouvelles ressources d'aide. La Fondation Bill et Melinda Gates, grâce à un don de 30 milliards \$ US de Warren Buffet en 2007, est devenue la plus grosse fondation du monde. On prévoit que la

---

<sup>42</sup> Banque mondiale, *Global Development Finance Report 2007*, volume 1, chapitre 1, consulté électroniquement.

<sup>43</sup> Homi Kharas, *Trends and Issues in Development Aid*, Working Paper #1, novembre 2007. pages 17-18 et Homi Kharas pour le Wolfensohn Centre for Development at Brookings, *The New Aid Reality*, août 2007, pages 7-8, disponible à [http://www.brookings.edu/papers/2007/08aid\\_kharas.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2007/08aid_kharas.aspx).

<sup>44</sup> Homi Kharas, *The New Aid Reality*, août 2007, p. 9.

<sup>45</sup> Firoze Manji, *Pays du BRIC : Le rôle de la Chine en Afrique*, présentation à la conférence internationale « Le nouveau visage du financement du développement mondial », Ottawa, le 1<sup>er</sup> février 2008, disponible à <http://www.nsi-ins.ca/fran/events/halifax.asp>.

Fondation Gates déboursa environ 2,8 milliards \$ US en 2007, ce qui équivaut à plus de 3 p. 100 de l'APD du CAD, sans compter l'allègement de la dette, en 2006, et qui dépasse environ de moitié le niveau d'APD des membres du CAD<sup>46</sup>. L'influence de la Fondation Gates dans un certain nombre de secteurs de la santé est déjà prédominante. La Fondation s'apprête à réaliser d'importants investissements dans les technologies de la « révolution verte » pour l'agriculture africaine, une stratégie que critiquent des ONG africaines et internationales.

Le total de l'aide privée en provenance des États-Unis seulement est estimé à 33,5 milliards de dollars pour 2005, dont 16,2 milliards \$ US provenaient d'organisations bénévoles privées (sans compter les organisations religieuses) et d'ONG internationales<sup>47</sup>. Environ 21,4 milliards \$ US sont affectés directement aux projets et programmes de développement, y compris les interventions d'urgence. Ces estimations des dons privés états-uniens illustrent l'importante sous-estimation présentée par les donateurs dans leurs rapports au CAD. Pour 2006, les donateurs du CAD, dans l'ensemble, ont rapporté que les organisations bénévoles privées n'avaient versé que 14,6 milliards \$ US sous forme de subventions, par rapport à 10,2 milliards \$ US en 2003. Le financement versé par des organisations bénévoles du secteur privé, y compris les fondations, pourrait approcher le total des apports officiels du CAD, sans tenir compte de l'allègement de la dette.

L'architecture de l'aide, avec l'émergence de nouveaux donateurs et l'accroissement du financement par le secteur bénévole privé, devient de plus en plus fragmentée et volatile. Par ailleurs, les donateurs ont peine à réformer leurs propres pratiques d'aide. Dans un tel contexte, les OSC procèdent à un examen de l'efficacité de leur propre aide. Les OSC cherchent à adopter des principes pour les orienter dans leurs relations avec d'autres acteurs du développement (donateurs et gouvernements). Elles trouvent des moyens de renforcer la capacité de la société civile de jouer un rôle de premier plan dans la prise en charge locale et démocratique des politiques d'aide. Les OSC continueront aussi d'appuyer le pouvoir des populations pauvres et marginalisées de faire entendre leur voix dans le système d'aide<sup>48</sup>.

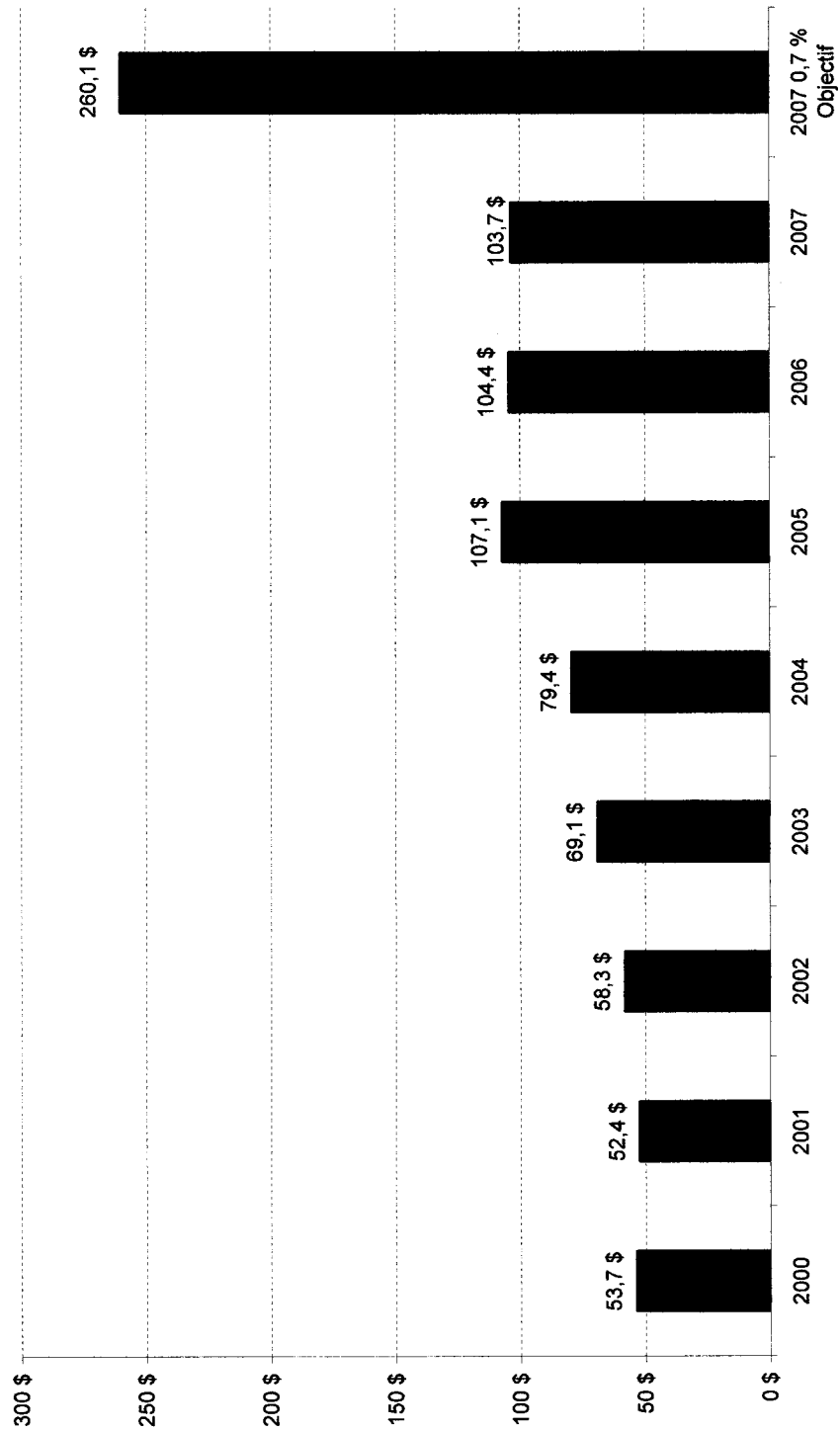
---

<sup>46</sup> Banque mondiale, *Rapport de suivi mondial*, *op. cit.*

<sup>47</sup> Homi Kharas, *The New Aid Reality*, août 2007, pages 9-10.

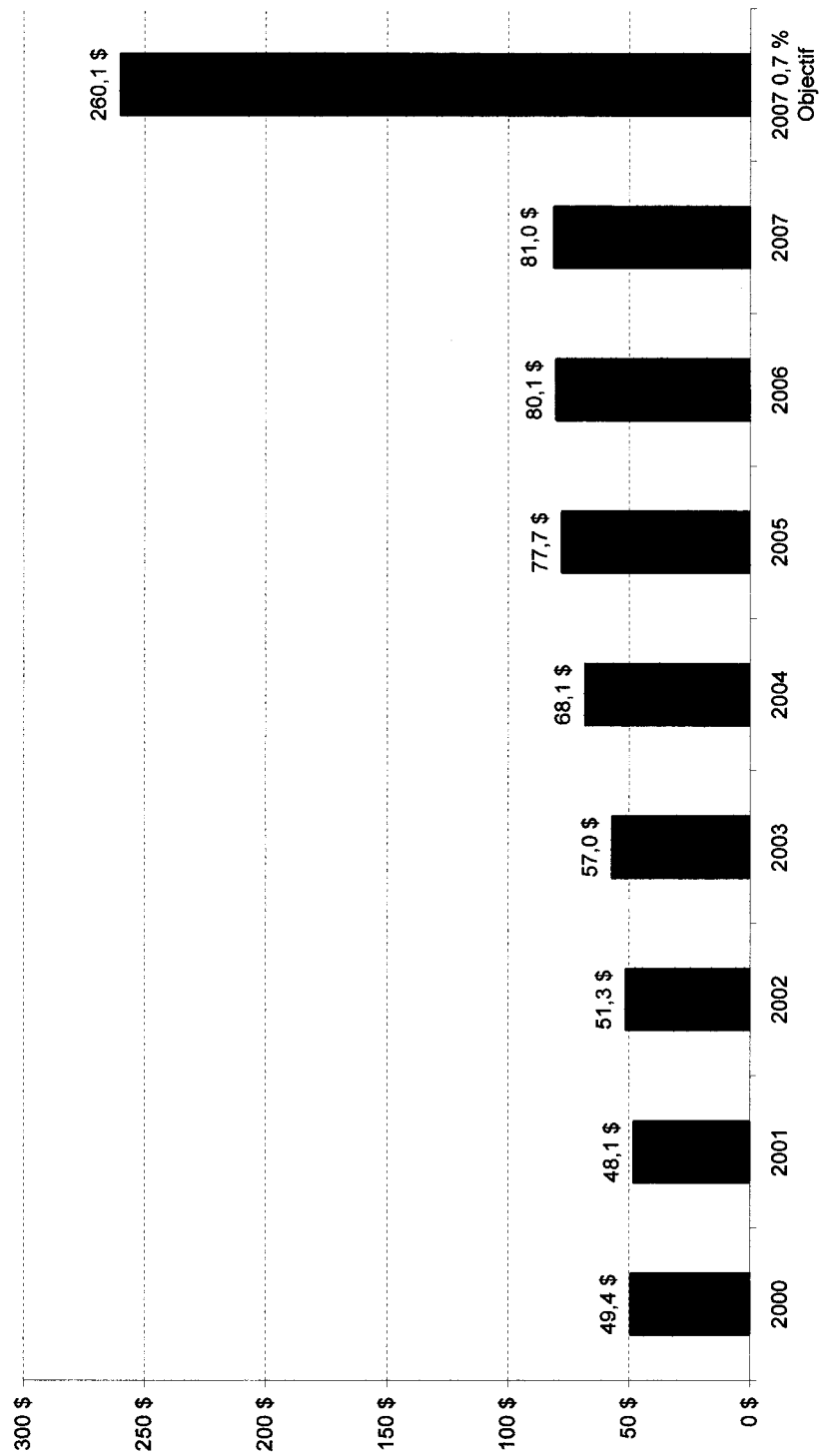
<sup>48</sup> Voir l'information sur les discussions sur l'efficacité de l'aide tenues par les OSC, y compris l'efficacité de l'aide des OSC, à [www.betteraid.org](http://www.betteraid.org) et sur le site Web du CCCI à <http://www.ccic.ca/f/002/aid.shtml>.

**DIAGRAMME 1**  
**APD TOTALE 2000 – 2007**  
**EN MILLIARDS DE \$ US ET EN PRIX COURANTS**



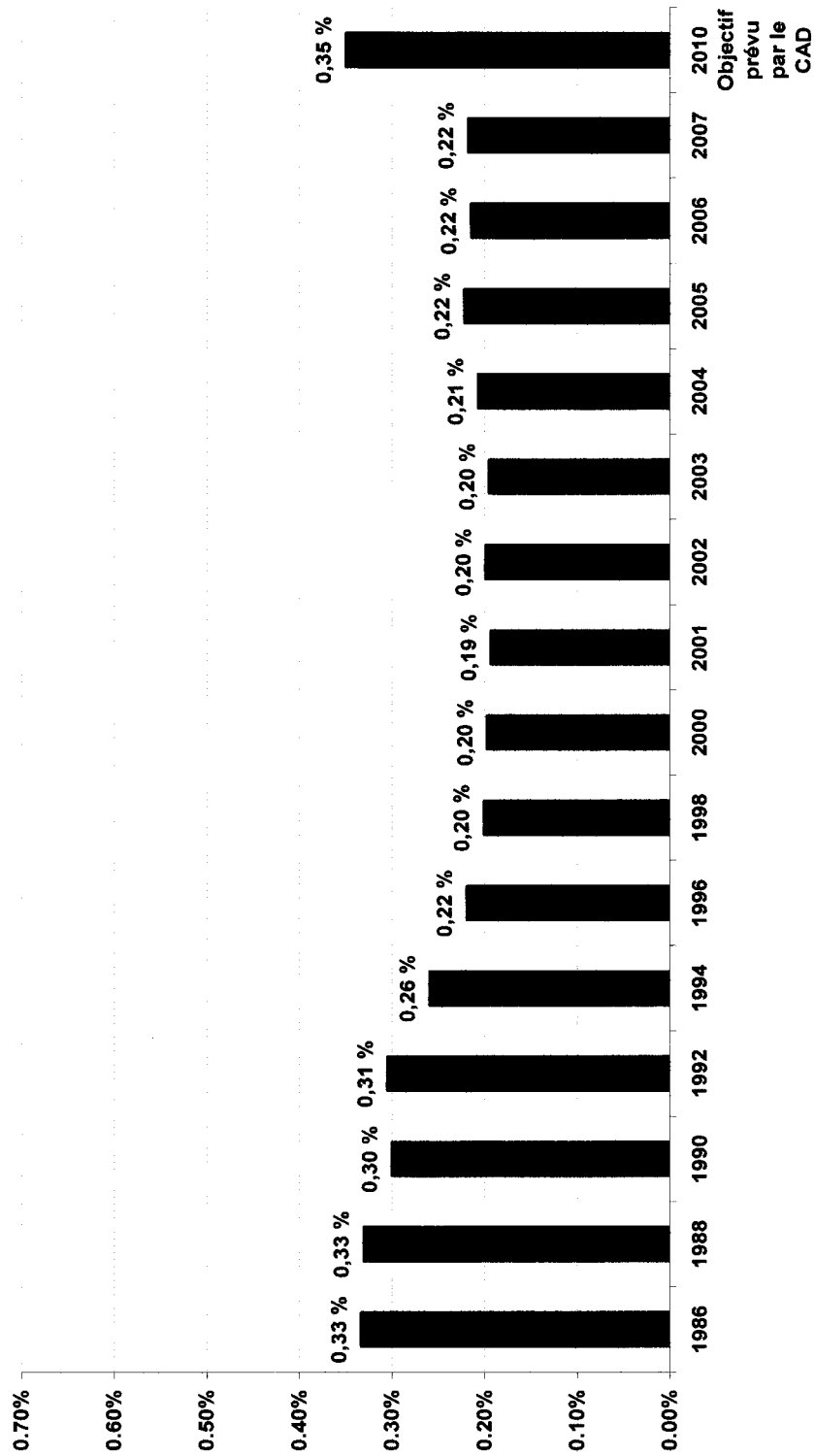
*Source :* Tableau CAD 1 indiquant les lignes directrices pour l'établissement des rapports statistiques au CAD (OCDE).

**DIAGRAMME 2**  
**APD TOTALE 2000 – 2007**  
**EN MILLIARDS DE \$ US ET EN PRIX COURANTS**  
**EXCLUANT LES ALLÈGEMENTS DE DETTE ET LE SOUTIEN DES ÉTUDIANTS ET DES RÉFUGIÉS DANS LES PAYS DONATEURS**



*Source : Tableau CAD 1 indiquant les lignes directrices pour l'établissement des rapports statistiques au CAD (OCDE).*

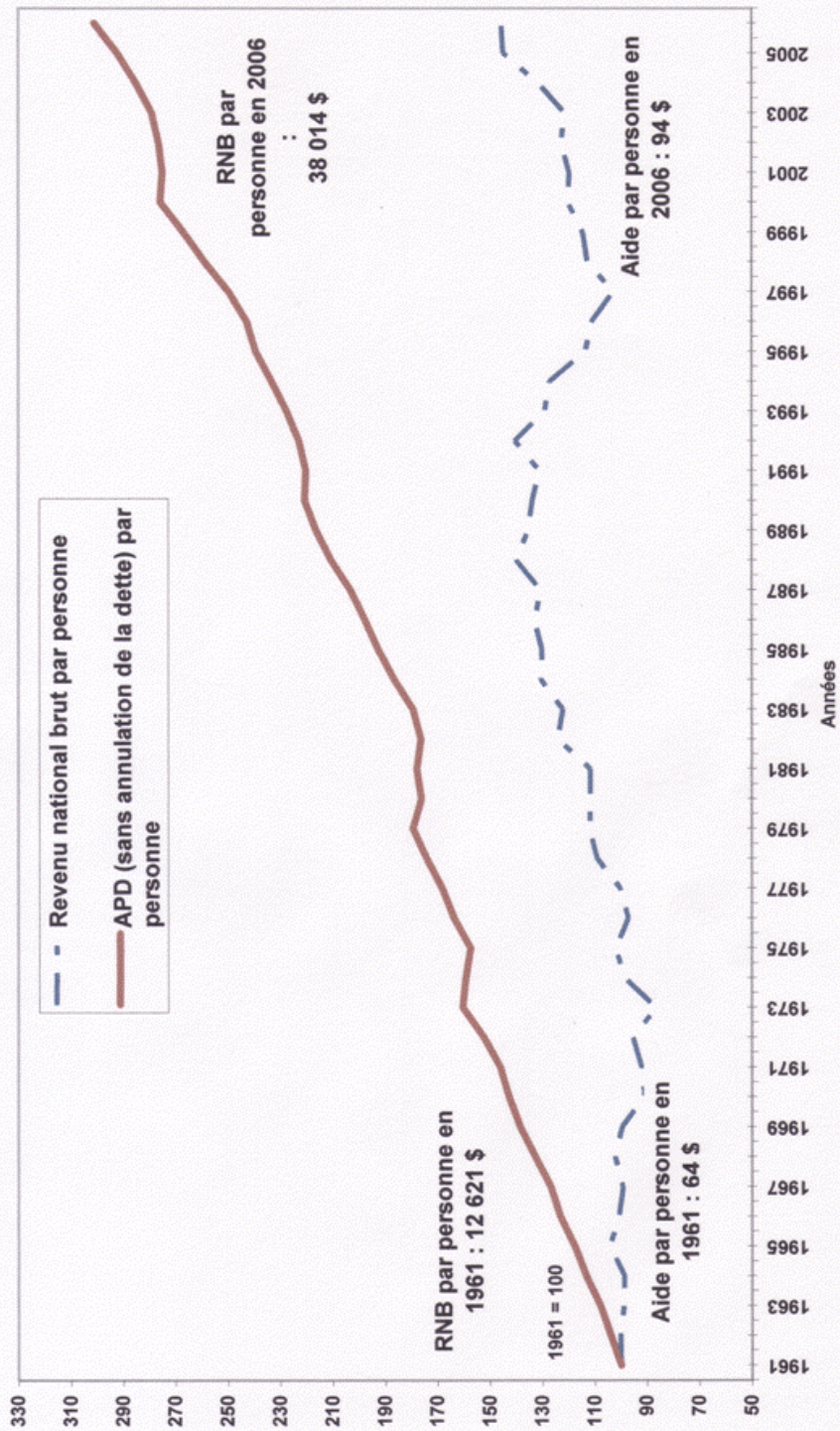
**DIAGRAMME 3**  
**RENDEMENT DE L'APD DES DONATEURS DU CAD**  
**POURCENTAGE DU RNB ET TENDANCES À LONG TERME**  
**EXCLUANT LES ALLÈGEMENTS DE DETTE ET LE SOUTIEN DES ÉTUDIANTS ET DES RÉFUGIÉS DANS LES PAYS DONATEURS**



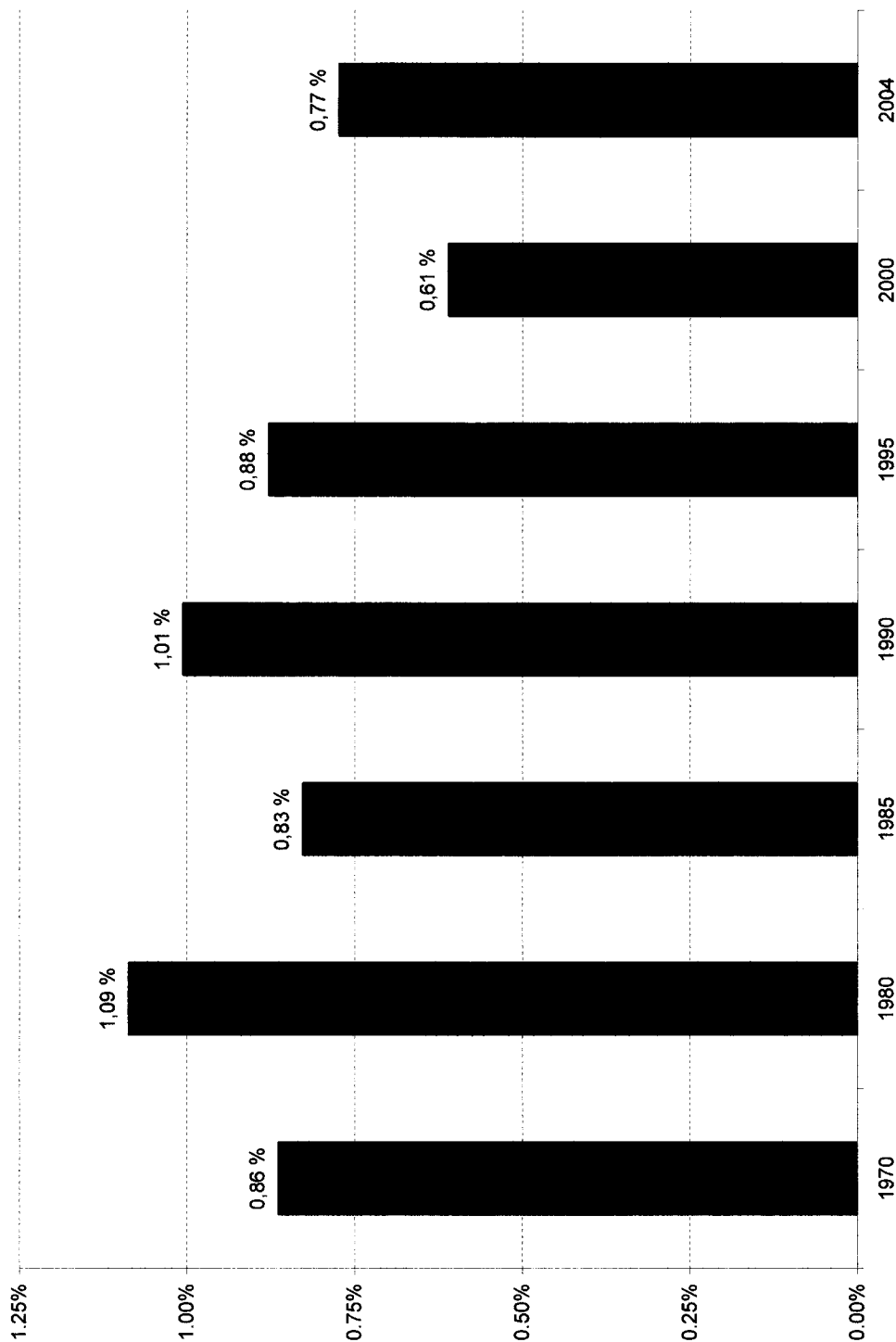
*Source* : Tableau CAD 1 indiquant les lignes directrices pour l'établissement des rapports statistiques au CAD (OCDE).

**DIAGRAMME 4**  
**ÉCART CROISSANT ENTRE L'AIDE ET LA RICHESSE DES PAYS DONATEURS (1961 - 2006)**

L'aide par personne des pays donateurs n'a augmenté que de 29 \$ en 45 ans;  
 le RNB par personne s'est accru de 25 400 \$.  
 (Ne comprend pas remise de dette – en \$ constants 2005)

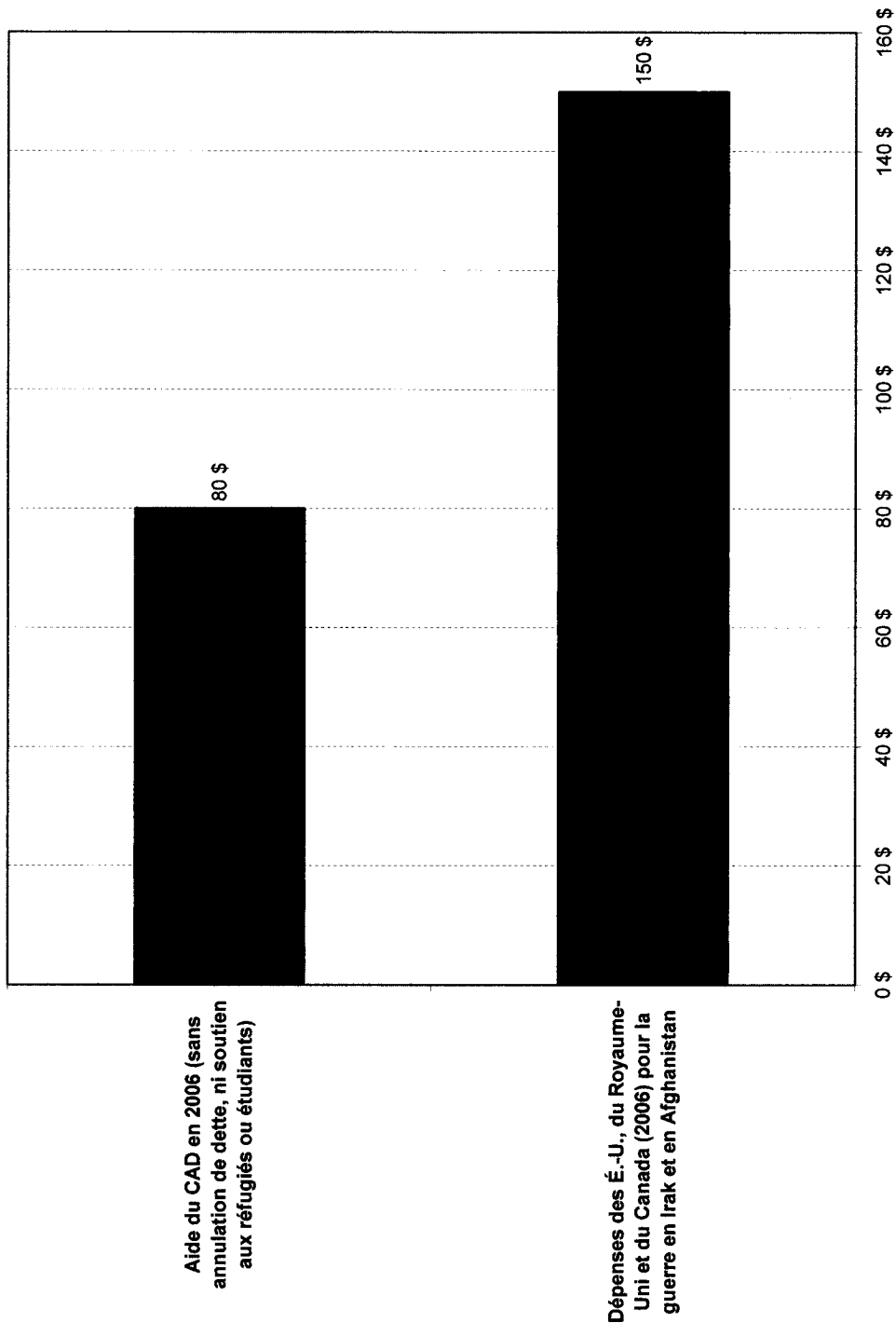


**DIAGRAMME 5**  
**AIDE EN POURCENTAGE DES RECETTES FISCALES DU CAD**  
**EXCLUANT LES ALLÈGEMENTS DE DETTE ET LE SOUTIEN DES ÉTUDIANTS ET DES RÉFUGIÉS DANS LES PAYS DONATEURS**



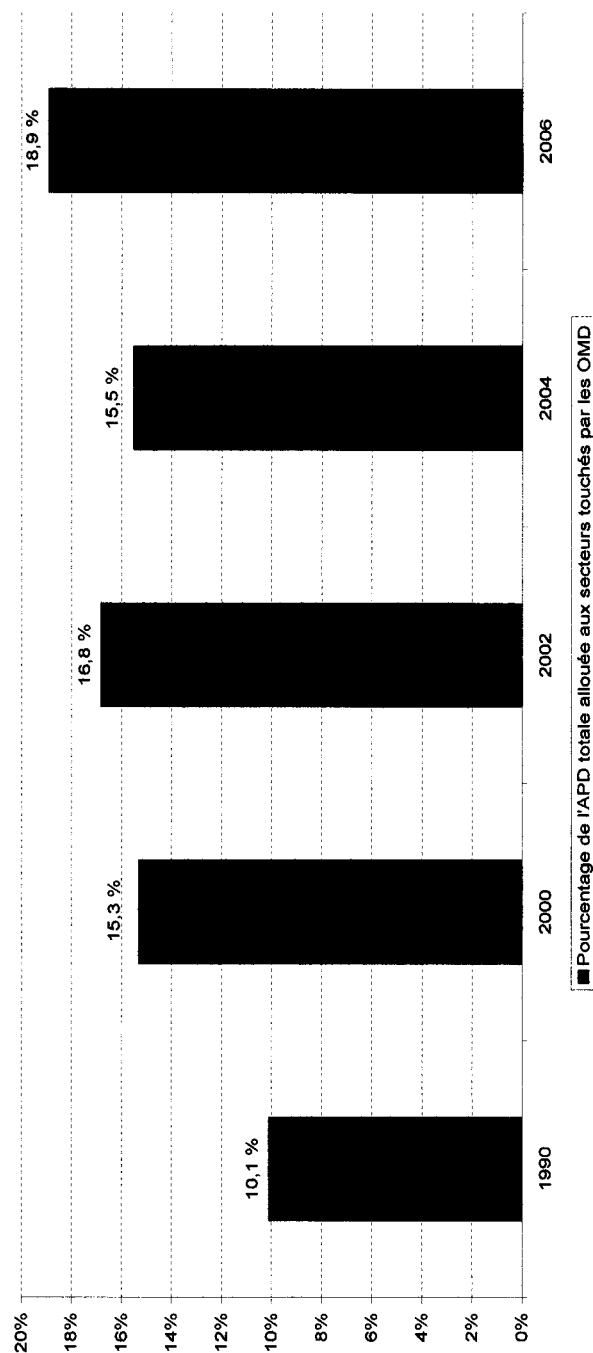
**Source :** Tableau CAD 1 indiquant les lignes directrices pour l'établissement des rapports statistiques au CAD (OCDE) et le *OECD Factbook* de 2007 qui comporte des statistiques économiques, environnementales et sociales.

**DIAGRAMME 6**  
**APD TOTALE DU CAD (2006) COMPARÉ AUX DÉPENSES**  
**DES É.-U., DU ROYAUME-UNI ET DU CANADA AU TITRE DE LA GUERRE EN IRAK ET EN AFGHANISTAN (2006)**  
**(EN MILLIARDS DE \$ US)**



*Source : Calculs du Bilan de l'aide.*

**DIAGRAMME 7**  
**INDICATEUR DES OMD EN POURCENTAGE DE L'APD TOTALE ALLOUÉE À CES OBJECTIFS**  
**DE 1990 À 2006**

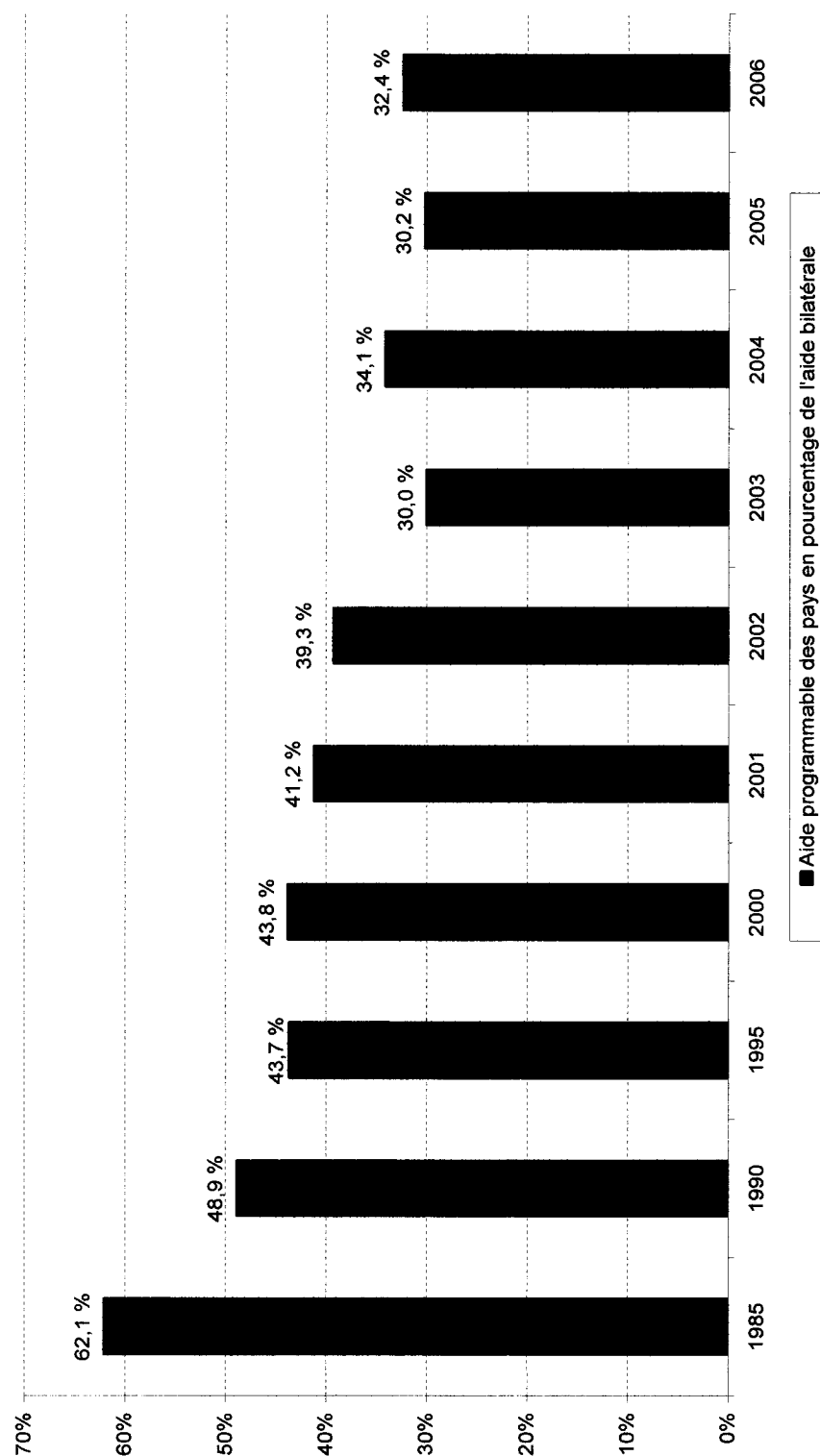


*Source : Directives SNPC approuvées par le CAD de l'OCDE.*

**Notes :** Les secteurs touchés par les OMD sont l'éducation de base, les soins de santé de base, les programmes pour les populations et la santé génésique, la protection générale de l'environnement, l'aide alimentaire pour le développement et l'aide en matière de sécurité alimentaire.

L'APD totale (multilatérale et bilatérale) comprend les services et les infrastructures sociaux, les services et les infrastructures économiques, les secteurs de production, l'aide multisectorielle ou transsectorielle, la fourniture de produits de base et les programmes d'aide généraux, l'aide humanitaire, et les coûts administratifs des donateurs. Elle ne comprend pas tout ce qui touche la dette, le soutien des ONG ou des réfugiés dans les pays donateurs et les montants non affectés.

**DIAGRAMME 8**  
**TENDANCES DE L'AIDE PROGRAMMABLE EXPRIMÉES EN POURCENTAGE DE L'AIDE BILATÉRALE TOTALE DES PAYS DE 1985 À 2006**



**Source :** Tableaux CAD 1 et CAD 5 indiquant les directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD (OCDE).

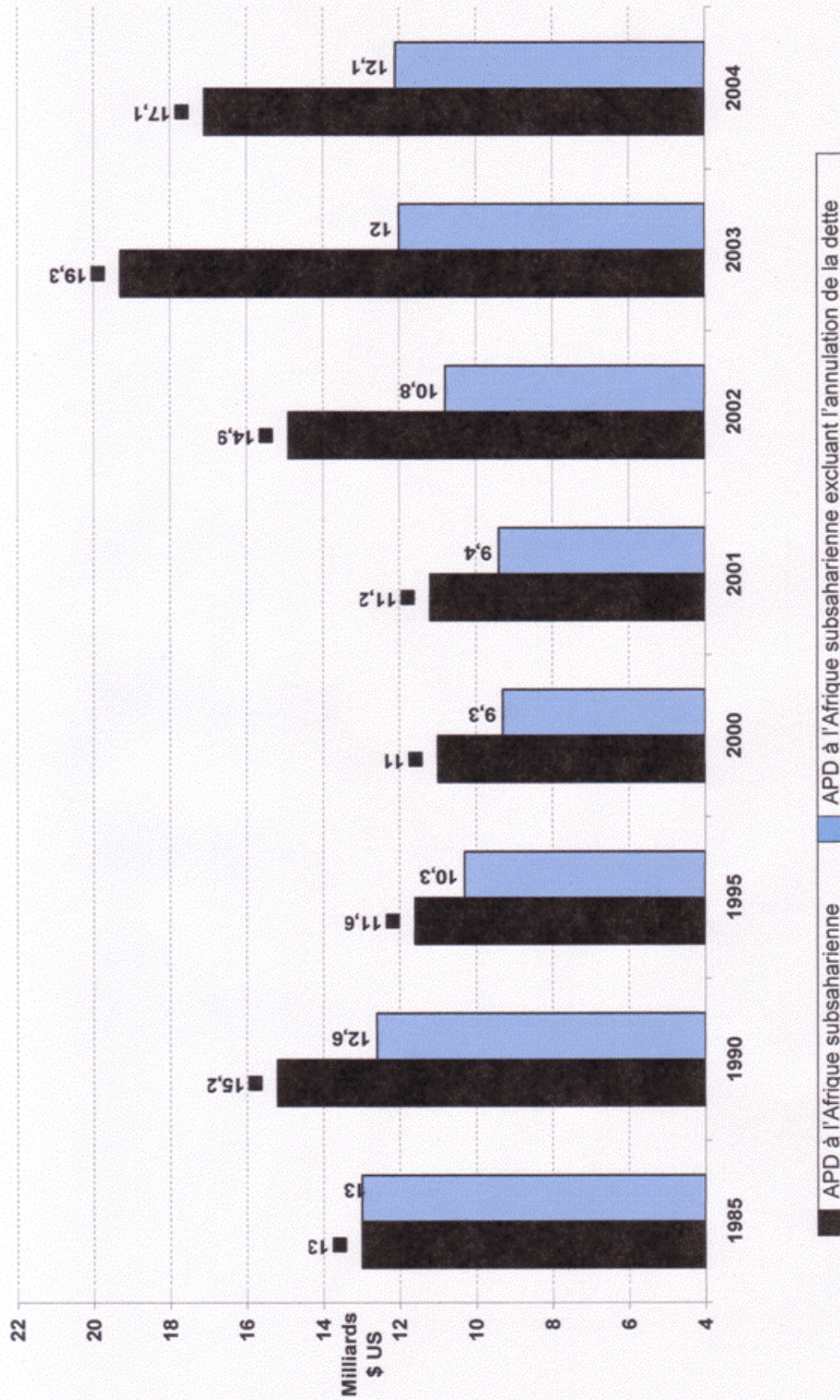
**Notes :** L'aide programmable des pays consiste en l'aide bilatérale, les allocations d'assistance en vue d'alléger la dette, les charges supplémentaires liées au soutien des étudiants, l'appui financier des réfugiés dans les pays donateurs, 80 p. 100 de l'assistance technique, 15 p. 100 des coûts relatifs à l'aide liée, l'aide humanitaire et les coûts administratifs des donateurs.

**DIAGRAMME 9**  
**RAPPORT EN POURCENTAGE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE À L'AIDE BILATÉRALE TOTALE DU CAD**  
**(APD MULTILATÉRALE REMISE DE DETTE NON COMPRIS)**



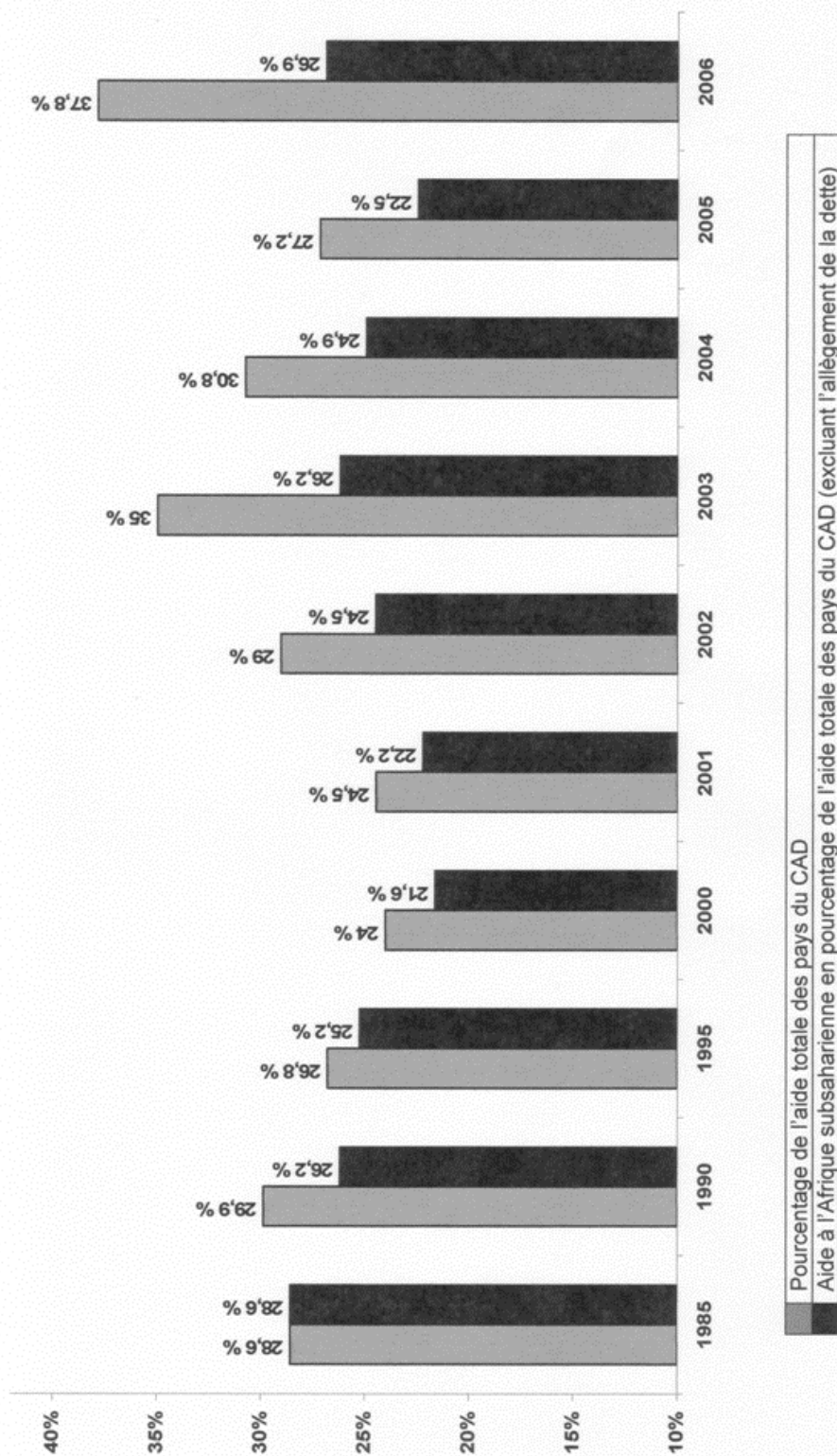
*Source* : Tableau CAD 1 indiquant les directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD (OCDE).

DIAGRAMME 10(A)  
AIDE À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : TENDANCES À LONG TERM  
EN MILLIARDS DE \$ US SELON LES PRIX DE 2003



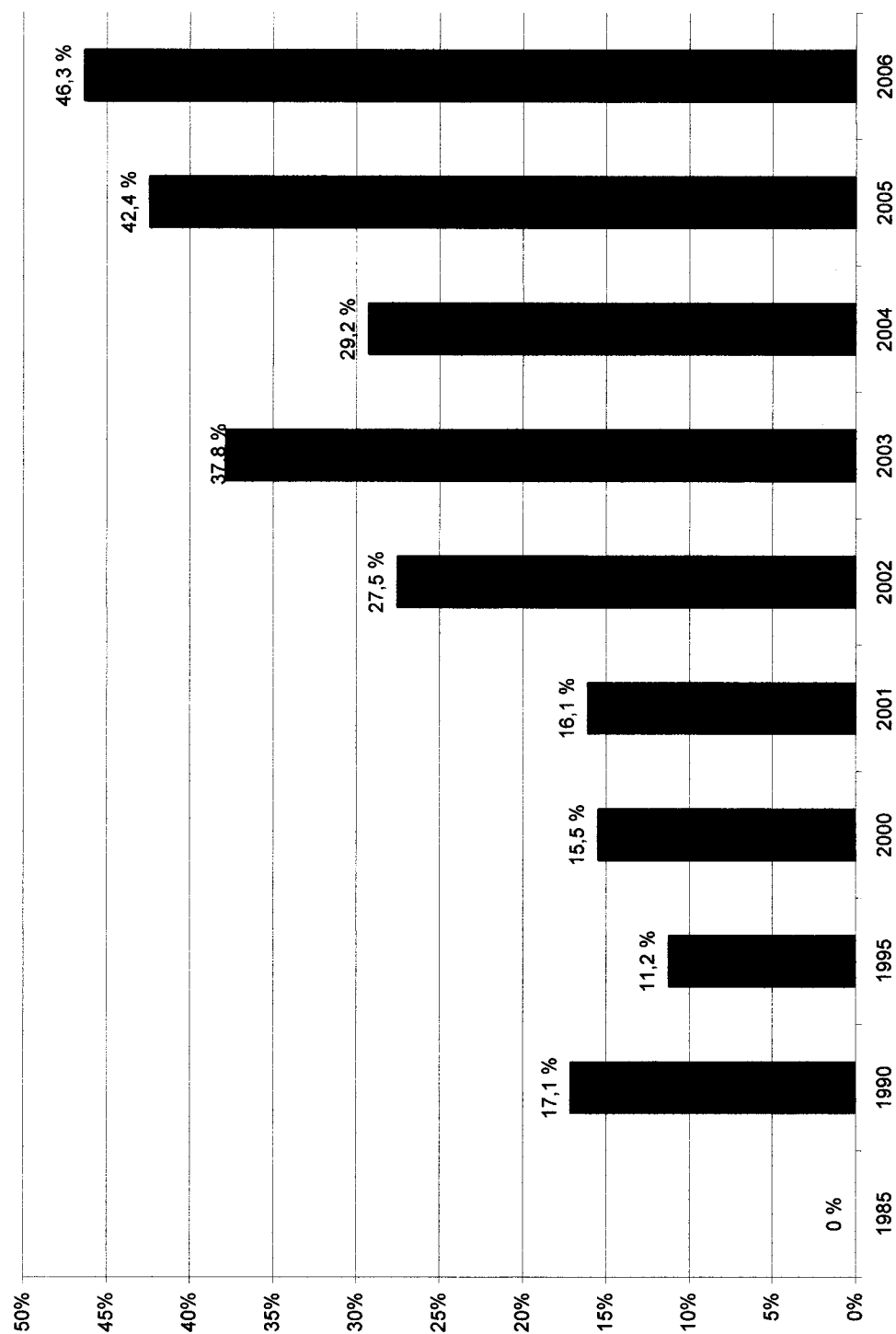
Source : Tableau CAD 1 indiquant les directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD (OCDE).

DIAGRAMME 10(B)  
AIDE DES PAYS DU CAD À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE EN POURCENTAGE DE LEUR AIDE TOTALE  
(EXCLUANT L'AIDE MULTILATÉRALE)  
EN \$ US CONSTANTS DE 2005



Source : Tableau CAD 1 indiquant les directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD (OCDE).

**DIAGRAMME 10(C)**  
**POURCENTAGE DE L'ALLÈGEMENT DE LA DETTE DANS L'AIDE DES PAYS DU CAD À L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE**  
**(EXCLUANT L'AIDE MULTILATÉRALE)**



■ Pourcentage de l'allègement de la dette dans l'aide à l'Afrique subsaharienne

*Source :* Tableau CAD 1 indiquant les directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD (OCDE).