

# Objectifs du millénaire pour le développement : un partenariat déséquilibré entre le Nord et le Sud

Miriam Cué<sup>1</sup>

---

Cet article traite des implications des OMD pour les pays du Nord à partir de l'examen de l'Objectif n°8 : *Mettre en place un partenariat mondial pour le développement*. Il souhaite attirer l'attention sur la nécessité de revisiter certaines cibles et indicateurs fixés dans le cadre de cet objectif, au vu de l'évolution du contexte international et des modalités de financement du développement. Il soulève également la question relative au suivi insuffisant, voire inapproprié, des pays du Nord face aux engagements annoncés pour atteindre les OMD. Il replace ainsi les OMD dans un contexte de responsabilité mutuelle : il ne s'agit pas uniquement de les intégrer dans les processus de planification des pays du Sud, ou de renforcer les capacités du Sud pour obtenir des statistiques fiables afin de suivre leur réalisation, mais aussi de se pencher sur les engagements pris par les pays du Nord pour les rendre davantage pertinents et cohérents avec les objectifs de développement.

---

## Introduction

En septembre 2000, lors du Sommet du Millénaire des Nations unies, 189 pays signaient la Déclaration du Millénaire érigeant la pauvreté comme le principal défi de l'humanité et rassemblant les différentes dimensions du développement, auparavant traitées séparément au travers de différentes conférences des Nations unies. Ces engagements internationaux constituent la base des OMD : une liste de 8 objectifs, 21 cibles et 60 indicateurs de suivi que la communauté internationale s'est déclarée résolue à atteindre. Les OMD concentrent les efforts sur la réalisation de progrès tangibles et significatifs pour les conditions de vie des populations du globe à l'horizon 2015. Le consensus obtenu par les pays développés et les pays en développement autour de ces objectifs souligne la dimension internationale du partenariat. Il marque une convergence des agendas du Nord et du Sud autour des priorités communes et des obligations mutuelles. De ces obligations découle pour les pays du Nord la nécessité d'une augmentation significative de l'aide publique au développement (APD).

Les OMD servent ainsi à la fois de cibles et de points de repère pour juger des résultats obtenus, non seulement de la part des pays en développement, mais aussi des pays du Nord, qui contribuent à leur financement par le biais de l'aide internationale. Cependant, et malgré une indéniable influence sur l'APD, les OMD ont demandé un investissement plus important dans les pays du Sud que dans les pays du Nord. Ils ont imposé un modèle de développement lourd et complexe dont les efforts de formulation et de suivi reposent (avec l'appui des institutions internationales) sur les pays du Sud. Ceux-ci doivent également remplir des conditions en matière de gouvernance afin d'être « éligibles » à l'APD : qualité des institutions, des politiques économiques, etc. Enfin, la plupart des indicateurs du millénaire pointent vers le Sud, en établissant des obligations de reddition de comptes qui bouleversent parfois les appareils statistiques nationaux des pays en développement. Il a fallu fournir un vaste effort pour améliorer la qualité des chiffres nécessaires aux indicateurs des OMD, en produisant des données fiables, régulières et comparables, qui permettent de suivre les progrès

---

<sup>1</sup> Ingénieure de recherche, Direction des Relations Internationales; IRD, Marseille [miriam.cue@ird.fr](mailto:miriam.cue@ird.fr).

accomplis. Depuis le Sommet du Millénaire, les pays du Sud déploient d'immenses efforts pour s'insérer dans le cadre des OMD dont la planification et le suivi s'avèrent contraignants. Quelles sont les mesures prises par les pays du Nord ?

## **Le Huitième Objectif : vecteur de cohérence des politiques du Nord ?**

Certes, l'aboutissement des OMD dépend en bonne partie des pays du Sud, qui doivent être maîtres de leur propre développement. Mais les pays du Nord ont néanmoins leur rôle à jouer en vue d'atteindre les cibles définies au titre du huitième objectif « Mettre en place un partenariat mondial pour le développement ». Cet objectif est le seul des OMD qui attribue des responsabilités spécifiques aux pays développés. Il envisage d'inscrire l'aide dans un cadre politique cohérent, qui regrouperait l'ensemble des actions ayant un impact sur le développement. Il est défini par des cibles à atteindre dans cinq domaines d'action, à savoir : l'aide publique au développement, l'accès aux marchés (le commerce), la viabilité de la dette, l'accès à des médicaments essentiels abordables et aux nouvelles technologies. La communauté internationale doit faire des avancées dans ces domaines pour, selon les termes de la Déclaration du Millénaire<sup>3</sup>, « créer – tant au niveau national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté ». La poursuite du dernier des OMD devrait de la sorte contribuer à créer les conditions nécessaires à la réalisation des sept objectifs précédents. Cet objectif a également pour but affiché d'assurer la cohérence des politiques du Nord en termes d'impact sur le développement du Sud.

Néanmoins, ces buts semblent extrêmement ambitieux au regard du cadre plutôt réduit défini par l'objectif. On peut effectivement se poser certaines questions quant à la pertinence du huitième objectif en tant que vecteur d'une quelconque cohérence. D'abord, quels sont les critères qui ont déterminé le choix des domaines d'action de l'objectif ? Ces domaines sont-ils suffisants pour assurer la cohérence de l'ensemble des politiques des pays du Nord ? Cet objectif reste-t-il adapté au contexte actuel, en rapide évolution ?

### **Les nouvelles initiatives pour promouvoir la cohérence des politiques**

Depuis l'adoption des OMD, le nombre d'interactions entre le développement et d'autres politiques publiques n'a cessé de croître. Il est

maintenant globalement reconnu que les grands enjeux du développement se situent également en dehors du cadre de l'aide et doivent être accompagnés par des politiques qui touchent à un plus large éventail de domaines. L'action dans ces domaines pourrait amplifier (ou à l'inverse, entraver) les effets des ressources spécifiquement dédiées au développement. Plus encore, dans un contexte de globalisation, ce sont l'ensemble de ces domaines qui vont être déterminants pour les perspectives de développement d'un pays<sup>4</sup>.

Ainsi, depuis 2000, nombre d'initiatives pour tenter d'améliorer la cohérence des politiques des pays développés se sont succédées. Elles découlent de la volonté de certains pays donateurs ou sont conçues au sein des instances multilatérales (Organisation de coopération et de développement économiques) ou régionales (Union européenne). Ces initiatives coexistent avec l'engagement de cohérence souscrit par la communauté internationale dans le cadre du huitième objectif.

**Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE** prône depuis les années 1990 la nécessité de rendre compatible l'ensemble des politiques des pays du Nord avec les objectifs du développement<sup>5</sup>. Un programme particulier sur la *Cohérence des politiques au service du développement* (CPD) entend servir de guide aux pays membres pour la mise en place de dispositifs institutionnels à même de renforcer la cohérence des politiques « au service du développement ». Ce programme consiste essentiellement à produire des travaux d'analyse sur l'état des lieux, ainsi que des études sectorielles qui explorent la nécessité de cohérence dans divers domaines. En juin 2008, les ministres des pays de l'OCDE ont adopté la *Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement*<sup>6</sup>. Désormais, ils se sont engagés à prendre en compte les questions de développement dans les domaines de l'environnement, l'agriculture, la pêche, l'économie et la finance, les échanges, les migrations, la sécurité, l'énergie, la science et la technologie.

Dans le cadre du *Consensus européen sur le développement*<sup>7</sup> adopté en décembre 2005, l'UE déclarait qu'« il est important que les politiques qui ne concernent pas le développement viennent soutenir les efforts déployés par les pays en développement pour réaliser les OMD. L'UE tiendra compte des objectifs de la coopération au développement dans toutes les politiques qu'elle

<sup>4</sup> Commission des Communautés Européennes (2009b)

<sup>5</sup> OCDE (1996)

<sup>6</sup> [www.oecd.org/development/0,3355,fr\\_2649\\_18532957\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/development/0,3355,fr_2649_18532957_1_1_1_1_1_00.html)

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/development/summit/development\\_framework12544\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/development/summit/development_framework12544_fr.htm)

<sup>3</sup> [www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm](http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm)

met en œuvre et qui sont susceptibles de toucher les pays en développement ». Elle s'est ainsi à son tour engagée à favoriser la « cohérence des politiques au service du développement » pour accélérer la réalisation des OMD. Cette approche, adoptée à la fois par la Commission européenne et progressivement par les gouvernements des États membres, consiste à suivre les progrès effectués dans douze domaines d'intervention susceptibles d'accélérer la réalisation des OMD et ayant une incidence marquée sur les pays en développement : le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, la pêche, la dimension sociale de la mondialisation (emploi et travail décent), les migrations, la recherche, la société de l'information, le transport et l'énergie. Dans ce cadre, sont élaborés des rapports biannuels destinés à « refléter les efforts de l'Europe pour promouvoir la CPD aux niveaux national, communautaire ou international et à rendre compte des progrès réalisés pour tenir les engagements de la CPD<sup>8</sup> ».

**Sur le plan bilatéral**, certains pays, notamment de l'Europe du Nord, accordent une grande importance aux enjeux du développement dans l'ensemble de leur action publique. C'est le cas, par exemple, des Pays-Bas qui en 2003 annoncèrent leur volonté de faire reposer l'efficacité de la coopération au développement sur un cadre juridique intégré et cohérent, couvrant toutes les questions liées à la diplomatie, au dialogue politique, à la sécurité, aux échanges, à l'accès aux marchés et à l'aide. C'est aussi le cas de la Suède, où le Parlement a adopté en 2005 une stratégie pour un développement global visant à garantir la prise en compte des objectifs de développement dans l'ensemble des politiques. L'objectif d'un développement durable et équitable devient ainsi la responsabilité commune de tous les ministères, et de tous les ministres, qu'ils soient chargés de questions nationales ou internationales<sup>9</sup>.

La France, de son côté, a créé en 1998 le *Comité interministériel de la coopération internationale et du développement* (CICID). Présidé par le Premier ministre, il est composé de 12 autres ministres à la tête des politiques le plus directement liées au développement. Le CICID est censé définir les axes prioritaires de la politique française d'aide au développement. Toutefois, ses réunions restent peu fréquentes (environ une fois par an, voire tous les deux ans) et ses orientations en matière de coopération ne sont pas en mesure de garantir une réelle cohérence des politiques publiques françaises à l'égard des pays du Sud.

Une dernière initiative qui mérite d'être citée est celle d'un des *think tanks* de renommée mondiale, le *Center for Global Development*, basé à Washington. Cette institution a développé en 2003 *l'indice d'engagement pour le développement*<sup>10</sup> (*Commitment to Development Index, CDI*) qui classe 22 pays développés, membres du CAD, en fonction de leur action dans sept domaines. Il s'agit d'une tentative pour attirer l'attention publique sur les politiques des pays riches. Considérés comme ayant des conséquences particulièrement importantes sur le développement, les domaines envisagés sont les suivants :

- Aide internationale, calculée sur la base de l'APD brute « ajustée » : l'aide liée et la fragmentation de l'aide sont pénalisées et le service de la dette est soustrait dans sa totalité. D'autres facteurs, tels que le respect du principe de sélectivité – aide orientée vers les pays pauvres bien gouvernés – et la fiscalité de la philanthropie sont récompensés.
- Commerce : l'indice mesure les droits de douane et les subventions aux producteurs domestiques. Les deux sont considérés comme des mesures entravant le développement des pays du Sud.
- Investissement : vingt-deux facteurs (parmi lesquels, la lutte contre la corruption des entreprises, l'impact social et environnemental des investissements, etc.) sont pris en compte pour évaluer la bonne conduite des bailleurs de fonds.
- Migrations : sont mesurés l'effort d'accueil des réfugiés, la facilité de déplacement des migrants, les mesures d'accompagnement en formation, recherche d'emploi et envoi d'argent vers les pays d'origine.
- Environnement : les émissions de gaz à effet de serre, la fiscalité des produits pétroliers, les subventions à l'industrie de la pêche et l'importation d'espèces protégées sont autant d'éléments qui permettent de noter les pays dans ce domaine.
- Sécurité : sont bien évaluées les contributions aux opérations de maintien de la paix et aux interventions humanitaires des Nations unies, ainsi que la protection militaire des couloirs de navigation. Par contre, l'exportation des armes vers des gouvernements autoritaires est sanctionnée.
- Technologie : l'indice tient compte des efforts en recherche et développement des pays et pénalise des réglementations trop strictes concernant les droits de propriété intellectuelle.

<sup>8</sup> Commission des Communautés Européennes (2009a)

<sup>9</sup> OCDE et ODI (2008)

<sup>10</sup> [www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/cdi/](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/)

Le CDI se distingue des autres initiatives par un effort méthodologique particulièrement remarquable. En effet, chacun des domaines est sérieusement évalué à l'aide d'indicateurs de qualité alimentés par des données précises. Un classement de pays est ensuite proposé où, sans surprise, en 2009, la Suède est en tête, suivie par le Danemark et les Pays-Bas. La France occupe la quatorzième position, en raison des résultats très faibles dans les domaines de l'aide, de l'immigration et de ses exportations d'armes aux gouvernements antidémocratiques.

Ces initiatives montrent que l'action collective est portée par une sensibilité croissante à l'intérêt de promouvoir la cohérence entre la politique d'aide et les autres politiques des pays du Nord. Il est par contre regrettable que le concept de cohérence des politiques pour le développement reste inégalement utilisé et ne fasse pas l'objet d'un système international de suivi reconnu et incontesté. De plus, que ce soit au niveau de l'UE ou des pays membres de l'OCDE, il existe une liberté totale d'application des principes de la CPD au niveau national. Le suivi des engagements est fait de manière relativement superficielle, puisque ni l'UE ni l'OCDE n'ont mis en place de système de contrôle qui permette d'évaluer les résultats dans les pays membres. Or les engagements ne peuvent être évalués qu'à la lumière d'objectifs communs et précis, avec des cibles claires et des indicateurs de suivi. Un accord général sur des grands principes n'est pas suffisant. A ce stade, la CPD n'est qu'un simple outil, peu contraignant, destiné à sensibiliser et à susciter débats et réactions.

### Une pertinence remise en cause

Il importe de souligner qu'aucune des initiatives précédentes ne reprend exactement les domaines d'action choisis dans le cadre du huitième objectif (voir tableau ci-dessous).

Le commerce est le seul domaine unanimement considéré essentiel pour le développement. Tant l'OMD 8 que le CDI se penchent sur l'aide internationale, bien qu'elle soit comptabilisée de

manière fort différente par l'un et l'autre. Par contre, alors que l'OCDE, l'UE et le CDI considèrent l'environnement, les migrations, la sécurité et la science vitales pour assurer une cohérence des politiques, le huitième objectif n'y fait aucune référence. Certes, le domaine de l'environnement fait déjà l'objet de l'OMD 7. De son côté, le domaine de l'agriculture est abordé par un des indicateurs de l'OMD 8, lequel propose de mesurer les droits de douane appliqués par les pays développés aux produits agricoles. Mais qu'en est-il des migrations, de la sécurité ou de la science ? De l'énergie et de la pêche ? De l'économie et la finance ? L'action publique internationale dans ces domaines n'a-t-elle pas un impact déterminant sur le développement ?

En comparaison avec les autres initiatives, l'Objectif 8 est réduit à l'action dans un nombre de secteurs trop limité. En effet, toutes les initiatives qui lui ont succédé vont bien au-delà et élargissent le nombre de politiques considérées comme vitales pour une approche cohérente du développement.

En outre, il n'est pas simple d'identifier la logique qui aurait poussé la communauté internationale à choisir, dans le cadre du huitième objectif, ces domaines particuliers au détriment d'autres. Pourquoi traiter la coopération avec l'industrie pharmaceutique et ne pas s'occuper des migrations ? Pourquoi accorder tant d'importance à l'accès aux nouvelles technologies et ne pas tenir compte du rôle de la science comme moteur de développement ? La pertinence des choix de l'OMD 8 reste discutable. D'ailleurs, ces choix ne semblent pas répondre à une stratégie clairement définie pour atteindre une quelconque cohérence en faveur du développement. En tout cas, cette stratégie n'a pas été explicitée.

Que l'OMD 8 n'ait pas précisé des cibles dans les domaines mentionnés n'est pas sans conséquence. Cette absence se traduit par un manque d'engagement concret des pays du Nord pour agir, au sein de ces politiques, au service du développement.

Tableau 1 :

#### Récapitulatif des domaines d'action choisis par les différentes initiatives de cohérence des politiques en faveur du développement

OMD 8	OCDE (CPD)	UE	CGD (CDI)
Accès aux marchés (commerce)	Echanges	Commerce	Commerce
	Environnement	Environnement	Environnement
	Migrations	Migrations	Migrations
	Sécurité	Sécurité	Sécurité
	Science et technologie	Recherche/ innovation	Technologie
	Agriculture	Agriculture	
	Energie	Energie	
	Pêche	Pêche	
	Economie et finance		Investissement
Aide publique au développement			Aide internationale
Viabilité de la dette			
Accès aux médicaments essentiels			
Accès aux nouvelles technologies			
		Transport	
		Changement climatique	
		Société de l'information	
		Dimension sociale de la mondialisation	

Cela étant, le rôle et le potentiel mobilisateur du huitième objectif restent importants. Bien que son cadre d'action se trouve clairement dépassé, il est le seul à être universellement reconnu et à bénéficier de l'engagement de l'ensemble de la communauté internationale. Il s'agit également du seul cadre qui propose un système de suivi concret, accompagné de cibles et d'indicateurs de mesure des progrès accomplis.

## Le Huitième Objectif : expression des engagements des pays du Nord ?

Nous allons examiner en détail les cibles et les indicateurs de suivi du huitième objectif puisqu'il présente quelques caractéristiques qui en font un cas tout à fait à part.

### Les problèmes de formulation

Un des mérites des OMD est de traduire de manière claire et simple les enjeux complexes du développement. Le cadre proposé par les OMD est censé renforcer la cohérence des actions de la communauté internationale, en concentrant les efforts sur les domaines prioritaires pour le développement, arrêtés d'un commun accord. Il constitue un passage entre les déclarations d'intentions à l'action concrète : les objectifs un à sept sont formulés de manière directe, avec des verbes d'action, et s'accompagnent de cibles qui renseignent sur les résultats à atteindre. Un ou

plusieurs indicateurs de suivi s'associent à chaque cible de manière à standardiser la mesure des progrès accomplis entre les différents pays.

Dans le cas du huitième objectif, l'absence de clarté est frappante. Alors que les indicateurs de suivi sont regroupés par domaine d'action (aide publique au développement, accès aux marchés, viabilité de la dette, etc.), les cibles introduisent des résultats dans plusieurs domaines. Par exemple, la cible 8b, qui se réfère aux besoins particuliers des pays les moins avancés (PMA), doit être divisée pour pouvoir être suivie de manière cohérente. Une première sous-cible énoncerait les avancées nécessaires en matière d'accès aux marchés (mesurée par les indicateurs 8.6 et 8.7), la deuxième se référerait au service de la dette (indicateur 8.12) alors que la troisième s'exprimerait en termes d'APD (indicateur 8.1).

Ce manque de cohérence entre cibles et indicateurs de suivi est général. À l'exception des deux derniers domaines (accès à des médicaments essentiels abordables et aux nouvelles technologies), la compréhension du huitième objectif demande un effort de réorganisation important. Le présent article va s'atteler à découper les cibles par thématique et ensuite, dans la mesure du possible, tenter d'élucider les indicateurs susceptibles de mesurer les progrès pour chacune d'entre elles. Voici un panorama des trois premiers domaines d'action de l'OMD 8, avec ses cibles rassemblées et recoupées avec leurs indicateurs de suivi.

**Tableau 2 :**  
**Réorganisation du Huitième Objectif**

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	
Cibles (regroupées par thématique)	Indicateurs de suivi
<i>Aide publique au développement</i>	
Cible ???	8.1 Montant net de l'APD totale (...) en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)
Cible 8B : Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés [y compris] l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté	8.1 Montant net de l'APD (...) en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)
Cible ???	8.2 Proportion de l'APD bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement)
Cible ???	8.3 Proportion de l'APD bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée
Cible 8C : Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement	8.4 APD reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut 8.5 APD reçue par les petits États insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut

Tableau 2 :  
Réorganisation du Huitième Objectif (suite)

Cible 8C : (...) en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée Générale	<b>Indicateurs ?</b>
<b>Accès aux marchés</b>	
Cible 8A : Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire	8.6 Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement (...) qui sont admises en franchise de droits. 8.7 Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement 8.8 Estimation des subventions aux produits agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut
Cible 8A : Comprend un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international	<b>Indicateurs ?</b>
Cible 8B : Répondre aux besoins particuliers des PMA [y compris par] l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations	8.6 Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance (...) des pays les moins avancés qui sont admises en franchise de droits
<b>Cible ?</b>	8.9 Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales <b>Indicateur d'APD ou d'accès aux marchés ?</b>
<b>Viabilité de la dette</b>	
Cible 8D : Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement viable à long terme	8.10 Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision et nombre total de pays ayant atteint leurs points d'achèvement (cumulatif) dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) 8.11 Allègement de la dette annoncé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) <b>Indicateur de viabilité de la dette ou d'APD ?</b> 8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services
Cible 8B : Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés [y compris] l'application d'un programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'annulation des dettes publiques bilatérales (...) (pour les) pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté	8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services

Cette réorganisation permet à la fois d'obtenir une visibilité plus claire de l'objectif et de mettre en évidence ses insuffisances et les problèmes de cohérence persistants.

Premièrement, l'indicateur 8.1 propose de mesurer le montant net de l'APD. Or, aucune cible n'est énoncée en termes d'APD totale. Le même constat est valable pour les indicateurs 8.2 et 8.3, qui se réfèrent respectivement à l'APD consacrée aux services sociaux de base et à celle qui est déliée. Il est pour le moins surprenant de retrouver des indicateurs qui aspirent à suivre des progrès pour des cibles qui n'ont pas été définies. Quel serait l'effet d'une augmentation de l'APD consacrée aux services sociaux de base ou d'une augmentation de l'aide qui n'est pas liée ? À combien devrait s'élever cette augmentation ? Pour atteindre quel but ? Dans tous les pays en développement ? Seulement dans les PMA ?

De son côté, la cible 8C s'attaque aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires, « en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les

décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale ». En 1994, 111 gouvernements ont adopté la *Déclaration et le Programme de la Barbade* à l'issue de la *Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement*<sup>11</sup>. Reconnaisant la fragilité de ces États, le programme prévoit notamment la création de centres régionaux de développement durable afin de promouvoir la recherche, la création d'un programme d'assistance technique et la mise sur pied d'un réseau d'information. Or, le huitième objectif ne prévoit aucun mécanisme particulier d'accompagnement de ces accords. En effet, le

<sup>11</sup> <http://157.150.195.10/french/events/sidsprog.htm>

suivi de cette cible est prévu uniquement en termes d'APD allouée (indicateurs 8.4 et 8.5). L'absence d'autres indicateurs entraîne un manque de suivi des engagements du Programme d'action, du moins, dans le cadre des OMD. Dans ces conditions, on s'interroge sur l'utilité de définir une cible particulière autour de ces pays.

La cible 8A se réfère à l'accès aux marchés, mais comprend également « un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international ». On a beau chercher au sein de l'OMD 8 les indicateurs définis pour mesurer cet engagement, il n'y en a pas.

On peut aussi se poser des questions en ce qui concerne le rôle de l'indicateur 8.9. Il est censé mesurer la proportion d'APD allouée au renforcement des capacités commerciales, mais à quelle cible correspond-il ? Alors qu'il est classé à côté des indicateurs qui évaluent l'accès aux marchés, il répond davantage à une volonté de mesurer les efforts pour soutenir les pays en développement par le biais de l'APD.

De même, l'indicateur 8.11, qui se réfère à l'allègement de la dette, ne devrait-il pas s'ajouter aux engagements en faveur de l'APD ? L'APD nette est bel et bien l'agrégat statistique par le biais duquel les pays du Nord comptabilisent la totalité des créances annulées, capital et intérêts, aux pays en développement. L'allègement de la dette va donc de pair avec l'augmentation de l'APD. Il est par conséquent inutile d'en définir un indicateur séparé tant qu'elle est comptabilisée au sein de l'aide publique au développement. Il serait davantage souhaitable d'illustrer, dans les indicateurs qui se réfèrent à l'APD, la part qui correspond à l'allègement de la dette. En 2008, sur un total de 121 483 millions de dollars d'aide des membres du CAD, l'allègement de la dette représentait 9 127<sup>12</sup>, soit plus de 7.5%. Ce ratio avait atteint le niveau record de 25% en 2005. Or l'allègement de la dette n'apporte aucune nouvelle ressource pour les pays en développement et, dans la plupart des cas, s'effectue à un moindre coût pour les pays créanciers. Il ne fait guère de sens d'en tenir compte à l'heure de mesurer la performance des donateurs par rapport aux engagements d'aide. Elle devrait en être déduite et, dès lors, pourrait être mesurée par un indicateur séparé pour les cibles qui se réfèrent à l'allègement de la dette.

Finalement, certains indicateurs sont évalués séparément pour les PMA, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement. Ceci est évidemment

le cas des indicateurs concernés par le suivi des progrès de ces pays particuliers (8.1, 8.4, 8.5, 8.6). Néanmoins, dans d'autres cas, cela se fait sans que l'indicateur le mentionne explicitement. Ainsi, dans la pratique, l'indicateur 8.7 (droits de douane) est évalué séparément pour les PMA et le 8.12 (service de la dette) est calculé pour les PMA, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement. Il en est de même pour les trois indicateurs qui mesurent les progrès dans le domaine de l'accès aux nouvelles technologies (8.14, 8.15 et 8.16) et qui sont évalués séparément pour ces trois groupes de pays. Bien qu'il soit utile de mesurer plus attentivement les progrès des pays qui ont des difficultés particulières, pourquoi le faire uniquement par le biais de ces indicateurs-là et non pas des autres ? Et quelle est la logique sous-jacente de ce choix ? Il ne serait pas moins intéressant de connaître, aussi pour les pays défavorisés, la proportion de l'APD qui n'est pas liée, celle qui est allouée au renforcement des capacités commerciales, ou celle qui est consacrée aux services sociaux de base. Qui plus est, les statistiques de suivi de l'aide du CAD de l'OCDE rendent ces données facilement accessibles.

Ce manque de cohérence généralisé donne un premier aperçu de l'ambiguïté de cet objectif. En effet, la première difficulté consiste à savoir ce qu'est réellement le Partenariat mondial pour le développement. De nouvelles difficultés apparaissent lors de son suivi et son évaluation.

## Les difficultés d'évaluation

Bien plus inquiétant que le point précédent, est l'absence d'une énonciation des résultats concrets à atteindre à l'horizon 2015. En effet, à la différence du reste des OMD, les cibles du huitième objectif n'ont pas été quantifiées. De manière générale, les objectifs un à sept définissent précisément les résultats escomptés : réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, etc. En revanche, le huitième objectif se contente de fixer des cibles sans faire mention d'engagements chiffrés. Aucun montant d'APD n'est énoncé pour contribuer aux besoins particuliers des PMA, ni en termes d'APD totale (alors que les Nations unies plaident pour l'objectif de 0,7% du PNB depuis les années 1970<sup>13</sup>). C'est le même cas de figure en ce qui concerne les cibles de viabilité de la dette. Dans le domaine du commerce, l'absence de cibles chiffrées est aussi totale. Alors qu'il est question de « poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert,

<sup>12</sup> OCDE (2010).

<sup>13</sup> Voir à ce sujet: Michael A. Clemens et Todd J. Moss (2007)

réglémenté, prévisible et non discriminatoire », aucun engagement n'a été chiffré en termes d'importations, droits de douane ou subventions. Pourtant, nous savons à quel point l'accès aux marchés est crucial pour le développement économique. Par exemple, la pratique des subventions versées aux agriculteurs des pays de l'OCDE (y compris les mesures protectrices de la politique agricole de l'UE) a des conséquences néfastes sur les pays du Sud. Les subventions nuisent à la compétitivité de la production agricole de ces pays en entravant leur accès aux marchés mondiaux. Grâce au Partenariat mondial, les pays de l'OCDE se sont engagés à estimer annuellement le montant de ces subventions : 365 milliards de dollars en 2007<sup>14</sup> (0.9% du PIB total des pays de l'OCDE) par rapport à 103 milliards octroyés au titre de l'APD pour la même année, soit trois fois moins. Malgré l'importance que représente cet aspect, les pays du Nord n'ont pris aucun engagement quantifié visant à réduire leur soutien au secteur agricole.

De son côté, la cible qui concerne le partenariat avec l'industrie pharmaceutique est formulée de manière très vague : « rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables », mais disponibles pour combien de gens et à quel prix ? En dernier lieu, le manque de cibles numériques dans le domaine de l'accès aux nouvelles technologies empêche d'évaluer les éventuels progrès.

Les lacunes causées par l'absence totale de cibles chiffrées sont quelque peu palliées par les engagements pris et/ou réaffirmés lors des manifestations et forums internationaux ultérieurs. En effet, le huitième objectif repose sur un partenariat mondial qui est en constante évolution. Bien qu'il soit resté pratiquement identique dans sa formulation depuis la Déclaration du Millénaire<sup>15</sup>, son suivi prend en compte les résolutions issues de différents sommets et conférences internationales qui ont eu lieu depuis l'an 2000. Associés de manière plus ou moins directe avec l'Objectif, ces nouveaux accords contiennent parfois la réaffirmation des engagements qui avaient déjà été énoncés et, dans quelques rares cas, leur concrétisation. En matière d'APD, par exemple, la cible qui consiste à octroyer une aide plus généreuse aux PMA s'est matérialisée à Bruxelles en 2001, à l'occasion de la *Troisième conférence des Nations unies sur les PMA*<sup>16</sup>. Le Programme d'action adopté lors de cette conférence appelle les pays donateurs à fournir « entre 0,15 % et 0,20 %

de leur PNB au titre de l'APD à destination des PMA ». Le *Consensus de Monterrey sur le financement du développement*<sup>17</sup> réaffirme cet engagement en 2002. L'accord conclu invite les pays développés à « atteindre les objectifs consistant à consacrer 0,7 % de leur PNB en faveur de l'APD et à affecter une part de 0,15 % à 0,20 % en faveur des PMA ». Bien que ces promesses aient été réitérées par la suite, force est de constater qu'elles n'ont pas été respectées. Les flux totaux d'APD à destination des PMA sont passés de 0.05% du RNB des pays membres du CAD en 2001 à 0.09% en 2007, un résultat insuffisant par rapport aux objectifs de Bruxelles. En 2008, sur les 22 pays membres du CAD, seulement cinq pays (le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède) avaient atteint l'objectif de dédier 0.7% de leur RNB à l'aide internationale. Le montant total d'aide pour la même année équivaut seulement à 0.3% du revenu national brut combiné de tous les membres du CAD<sup>18</sup>.

Par ailleurs, les évolutions dans les engagements contractés ne peuvent pas faire l'objet d'une interprétation unanime. Il arrive que des engagements se superposent aux précédents, sans qu'on sache s'ils les remplacent ou s'y ajoutent. Par exemple, à Gleneagles, en 2005, les pays du G 8 ont annoncé des engagements précis pour accroître l'aide à destination de l'Afrique<sup>19</sup>. Ils s'engagent à augmenter de 25 milliards de dollars par an l'aide à l'Afrique subsaharienne, donc à la doubler à l'échéance 2010. Puisque les PMA sont largement concentrés en Afrique subsaharienne, cet engagement d'APD supplémentaire vient se chevaucher avec celui pris à Bruxelles quelques années auparavant. Lequel prévaut ? 0,20 % du PNB de chaque pays donateur ou un montant global de 25 milliards de dollars supplémentaires par an ? On pourrait croire que celui qui entraînera une aide plus généreuse pour les PMA sera privilégié. Or aujourd'hui, les chiffres montrent des résultats insuffisants pour l'un et l'autre. Selon les estimations des Nations unies, les flux d'APD manquants à destination de l'Afrique représentent 60% de la différence entre les montants versés en 2008 et les engagements internationaux pris lors du Sommet de Gleneagles pour 2010<sup>20</sup>.

En somme, les engagements restent vagues et par conséquent difficilement mesurables. En l'absence de cibles chiffrées claires et agréées par tous, la réalisation du huitième objectif ne peut pas être véritablement évaluée. Bien que l'on puisse établir certaines tendances, la question de base demeure de

<sup>14</sup> Nations unies (2009b : 37, 38)

<sup>15</sup> A l'exception d'une seule cible, concernant l'emploi pour les jeunes, qui a été remaniée et rajoutée à l'objectif numéro un

<sup>16</sup> [www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3618&lang=1](http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3618&lang=1)

<sup>17</sup> [www.un.org/french/ffd/pressrel/22apress.htm](http://www.un.org/french/ffd/pressrel/22apress.htm)

<sup>18</sup> Nations unies (2009b : 8 et 10)

<sup>19</sup> [www.unmillenniumproject.org/press/g8overview.htm](http://www.unmillenniumproject.org/press/g8overview.htm)

<sup>20</sup> Nations Unies (2009 b:10)



savoir quels sont les résultats concrets à atteindre à l'horizon 2015, sur lesquels les pays du Nord se sont formellement engagés, et à la lumière desquels les éventuels progrès devraient être évalués.

### Un suivi déplacé

Le suivi global des OMD revient aux Nations unies. Cela implique la définition d'un cadre méthodologique mondial permettant d'attester les progrès accomplis pour chacun des indicateurs. Ainsi, depuis 2000, les Nations unies et ses agences s'efforcent de rassembler et de mettre en cohérence les données provenant des appareils statistiques divers et éparpillés. La complexité de l'exercice, aussi bien aux niveaux national que mondial, est notable.

Les Nations unies publient annuellement le *Rapport sur les Objectifs du millénaire pour le développement*. Ces rapports, coordonnés et publiés par la Division des statistiques du Département des affaires économiques et sociales (UNDESA), passent en revue l'ensemble des indicateurs de suivi des OMD pour présenter les progrès accomplis au niveau global.

Les bureaux du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur le terrain soutiennent l'élaboration des *Rapports nationaux de suivi des OMD*. Actualisés annuellement, ces rapports mesurent les progrès vers chaque OMD, en mettant clairement l'accent sur les progrès accomplis par les pays en développement. À ce jour, ils ont été publiés dans plus de 140 pays. Alors que les pays du Sud sont évalués un par un, il n'existe pas d'exercice similaire pour évaluer individuellement le respect des engagements dans chaque pays du Nord.

Il existe également un *Groupe de pilotage pour la réalisation des OMD en Afrique*, composé de hauts responsables des organisations multilatérales et intergouvernementales qui œuvrent pour le développement africain. Depuis 2007, ce groupe s'est réuni à plusieurs reprises pour émettre de recommandations sur comment atteindre les OMD en Afrique.

De leur côté, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont lancé la série des *Global Monitoring Reports* qui traitent des politiques et actions entreprises au niveau global pour atteindre les résultats liés aux OMD. À nouveau, ces rapports annuels mettent l'accent sur la performance des pays en développement et s'occupent peu des progrès accomplis par les pays développés dans le respect de leurs engagements.

Nous avons vu que le huitième objectif est le seul qui s'adresse en particulier aux pays du Nord. Il s'agit du plus ambitieux des objectifs, aussi bien en termes de cibles (il compte six cibles alors que les autres n'en comptent que trois au maximum) que d'intentions : être le moyen d'accomplir les sept objectifs précédents. Cette ambition contraste avec les problèmes cruciaux, évoqués plus haut, qui entravent l'évaluation de sa réalisation.

Reconnaissant la difficulté à compiler l'information – fragmentée – et afin d'affiner le suivi des cibles, le Secrétaire général des Nations unies a demandé la création d'un groupe spécial pour le suivi du huitième objectif. Il crée en 2007 le *Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (MDG Gap Task Force)*. Axé sur l'amélioration de la coordination entre les différentes organisations des Nations unies, ce travail de suivi sollicite une vingtaine d'organisations internationales, y compris la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ainsi que l'OCDE, et l'Organisation mondiale du commerce. Le PNUD et l'UNDESA jouent le rôle de chefs de file pour coordonner les activités du groupe de réflexion.

À ce jour, le groupe de réflexion a publié deux rapports qui offrent un cadre d'évaluation systématique au sein duquel il serait possible de rendre compte des avancées.

Le premier rapport<sup>21</sup> s'intéresse essentiellement aux progrès accomplis par rapport aux engagements souscrits. Le deuxième rapport<sup>22</sup> met fortement l'accent sur les conséquences de la crise économique mondiale qui auraient compromis les progrès. De la lecture de ces deux rapports ressort un premier constat : le progrès vers les cibles du huitième objectif est lent et insuffisant. En se situant à un niveau global de 0,3 % du RNB en 2008, l'APD reste bien au-dessous de l'objectif de 0,7 %. Le dernier cycle de négociations commerciales de Doha n'a abouti à aucun accord, en raison de différences trop marquées entre pays développés et en développement. L'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) progresse trop lentement, alors que sa mise en œuvre totale et rapide avait été déclarée vitale pour la réalisation des OMD déjà au moment du Consensus de Monterrey en 2002. De nombreux médicaments essentiels restent inaccessibles aux pauvres et les disparités de prix et d'accès aux nouvelles technologies ont à peine été réduites au cours de cette dernière décennie. La réalisation du Partenariat mondial devient problématique dans un contexte de ralentissement économique qui, de plus,

<sup>21</sup> Nations unies (2008).

<sup>22</sup> Nations unies (2009b).

menace les avancées acquises lors des dernières années. En revanche, si la crise peut expliquer une partie des difficultés, elle ne saurait justifier à elle seule que les pays développés ne fournissent pas les moyens promis.

Le groupe de réflexion réalise également un suivi des divers engagements de la communauté internationale liés aux domaines de l'aide, du commerce, de la dette, des médicaments et des nouvelles technologies. Cet accompagnement est intéressant dans la mesure où il permet de suivre l'évolution des accords internationaux qui vont dans le sens de l'approfondissement du Partenariat mondial. On peut néanmoins regretter la superficialité de l'exercice de suivi, qui se limite à compiler, sous forme de tableau, les consensus atteints et, le cas échéant, les cibles chiffrées qui les accompagnent, sans produire aucune analyse sur l'impact des nouveaux accords<sup>23</sup>.

Malgré les efforts indéniables des Nations unies pour essayer de rajouter une certaine cohérence au suivi du Partenariat mondial, les problèmes persistent. Les lacunes sont liées à des cibles imprécises et qui n'ont pas encore été quantifiées. Elles découlent également de l'absence d'un suivi davantage focalisé sur les progrès du Nord dans le respect de ses engagements. Par ailleurs, tel qu'évoqué dans la première partie, il s'agit de remédier, de manière plus ou moins satisfaisante, au suivi d'un objectif qui n'a que peu de sens à la lumière du contexte actuel.

---

## **L'Aide publique au développement : pierre angulaire du Partenariat mondial pour le développement ?**

---

Le sommet du Millénaire et l'adoption subséquente des OMD ont eu une influence déterminante dans l'approche contemporaine de l'aide publique au développement. Cette influence s'est traduite, en premier lieu, par un plaidoyer autour des montants accrus de l'aide.

De nombreux travaux se concentrent sur l'évaluation du montant de l'aide qui serait nécessaire pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2015<sup>24</sup>. Ces travaux concluent en annonçant un montant additionnel de ressources en aide qu'il suffirait de mobiliser pour que les OMD soient atteints. Bien que ce montant varie parfois de manière significative (en fonction des méthodes de

calcul utilisées), un consensus s'est établi sur le chiffre de 50 milliards de dollars additionnels par an, avoisinant ainsi un doublement de l'APD par rapport à son niveau de l'an 2000.

D'autres changements importants se sont également produits dans les processus de planification et d'allocation de l'aide. La décennie qui s'est écoulée depuis le sommet du Millénaire a été marquée par quatre grandes lignes d'action dans le comportement des pays donateurs.

En premier lieu, les acteurs du développement, tant les bailleurs bilatéraux que les agences des Nations unies ou les institutions financières internationales, ont adopté des mesures concrètes pour coordonner et harmoniser les activités de l'aide (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, 2005<sup>25</sup>). Ils ont également pris conscience de l'importance de s'aligner davantage sur les stratégies et plans nationaux des pays récipiendaires de l'aide et de travailler en partenariat avec eux. Ils sont, en troisième lieu, devenus davantage soucieux de l'impact de l'aide et ont lancé un vaste nombre d'études destinées à évaluer l'efficacité des ressources allouées et les conditions qui favorisent leur efficacité maximale. Finalement, comme évoqué dans la première partie, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de veiller à ce que l'ensemble des activités et politiques des donateurs soit cohérent avec leurs politiques de développement.

Ces recommandations avaient été largement prônées par les organisations internationales, les chercheurs et *think tanks* du domaine du développement<sup>26</sup>. Mais c'est surtout à partir de l'an 2000 que les pays donateurs ont commencé à prendre des mesures concrètes pour tenter de les intégrer dans le processus complexe qui définit les axes, priorités et modalités d'allocation de l'aide.

Selon l'approche des OMD, l'aide publique au développement est le principal moyen à la disposition des pays du Nord pour financer le développement du Sud. Elle est au cœur du huitième objectif. Elle fait partie de ses cibles, ses indicateurs de suivi mais aussi des moyens pour accomplir le Partenariat mondial. À ce titre, il importe de lui accorder une attention particulière et d'évaluer son adéquation par rapport à l'immense tâche qui lui est attribuée.

---

<sup>23</sup> Voir *MDG Matrix of Global Commitments* : [www.un.org/esa/policy/mdggap](http://www.un.org/esa/policy/mdggap).

<sup>24</sup> Les plus représentatifs sont : Sachs, J. (2005) et *Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies* (2005).

---

<sup>25</sup>

[www.oecd.org/document/150,3343,fr\\_2649\\_3236398\\_37192719\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/150,3343,fr_2649_3236398_37192719_1_1_1_1_00.html).

<sup>26</sup> Voir, par exemple OCDE (1996).

## Un agrégat statistique controversé

Les données de l'aide sont collectées par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Ce comité regroupe aujourd'hui 22 pays membres, tous des pays industrialisés, ainsi que la Commission européenne. Les États-Unis et le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Japon, les quinze pays de l'Union, la Norvège et la Suisse font partie du CAD. L'APD au sens statistique est définie sur la base des consensus atteints au sein du CAD. Elle repose par conséquent sur un certain nombre de conventions qui indiquent les dépenses à prendre en compte au titre de l'APD et la manière dont elles doivent être comptabilisées. L'APD est constituée par « tous les apports de ressource qui sont fournis aux pays de la partie I de la liste du CAD (pays en développement) ou aux institutions multilatérales pour être ensuite acheminés vers des pays de la partie I, et qui répondent aux critères suivants :

- Émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics.
- Sachant que chaque transaction doit en outre :
  - a) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ;
  - b) être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %) <sup>27</sup>»

Cette définition fait l'objet de nombreuses critiques émanant de collectifs d'ONG, *think tanks*, universités et agences (dont l'Agence française de développement) travaillant dans le domaine du développement international<sup>28</sup>. Certains dénoncent des dépenses qui ne correspondent pas à un véritable transfert de ressources (cf. annulation de dettes) ou qui n'ont pas un réel rapport avec le développement (c.f. accueil de réfugiés ou d'étudiants étrangers, dépenses de coopération culturelle). D'autres regrettent l'exclusion des prêts dont l'élément de don est inférieur à 25 % (seuil qui serait fixé de manière arbitraire) et la non-prise en compte des contributions de source privée de certaines fondations ou des acteurs de la société civile.

<sup>27</sup> *Glossaire statistique du CAD. Consultable à l'adresse : [www.oecd.org/dac/glossary](http://www.oecd.org/dac/glossary).*

<sup>28</sup> *Voir, par exemple, ActionAid International (2005) pour une vision critique de l'APD internationale et Coordination Sud (2005) pour une analyse plus approfondie de l'APD française.*

Dans un entretien accordé à la Croix<sup>29</sup>, Serge Michailof, ancien directeur des opérations de l'AFD déclare que « l'aide publique au développement (française) représente officiellement 9 milliards d'euros, mais environ 4 milliards d'euros relèvent de l'habillage statistique, notamment via des remises de dette. Quant à l'aide bilatérale sous forme de subventions aux pays les plus pauvres, elle n'est que de 200 millions d'euros ».

Ces critiques ramènent à la composition de l'agrégat statistique de l'aide (problèmes techniques) et aux interprétations des donateurs à l'heure de rendre compte de la réalité de leur montant (problèmes politiques). En somme, il s'agirait d'un agrégat statistique facilement manipulable qui présenterait trop de limites pour refléter les ressources effectivement dégagées pour le développement. Mais au-delà de ces critiques, la question essentielle est de savoir si l'aide reste un indicateur valable pour rendre compte de la réalité des contributions qui ont une influence sur le développement.

## Un indicateur dépassé

À l'époque de la Déclaration du Millénaire, l'aide était surtout assurée par les pays du Nord, membres de l'OCDE. Depuis, de profonds changements se sont produits dans la pratique du financement du développement.

D'une part, **le nombre d'acteurs** qui interviennent avec le but affiché de promouvoir le développement a proliféré de manière considérable. De nouveaux acteurs publics, privés et associatifs sont désormais pleinement impliqués dans l'octroi d'aide aux pays du Sud.

Parmi les acteurs publics, on retrouve ce qu'on appelle aujourd'hui les nouveaux pays donateurs. Il s'agit de pays comme Israël, la Russie, les Pays arabes ou les nouveaux membres de l'Union européenne qui ne font pas partie de l'OCDE. Mais aussi de certains pays en développement qu'on qualifie de « pays émergents », dont notamment le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Thaïlande, qui sont devenus à leur tour des bailleurs de fonds pour le Sud. Bien que sa comptabilisation ne soit pas soumise aux mêmes contraintes que l'aide officielle, le CAD publie depuis quelques années les chiffres d'aide qui lui sont transmis par plusieurs de ces pays. La forte progression de cette aide est montrée dans le tableau ci-dessous, sachant que ces chiffres ne comprennent pas l'aide de pays aussi importants que le Brésil, la Russie, l'Inde et la

<sup>29</sup> *La Croix du 2 juillet 2010 "L'aide au développement doit suivre une logique politique".*

Chine (les données n'ont pas été communiquées). En 2008, l'aide en provenance des donateurs non membres du CAD s'élevait à 9,5 milliards de dollars, soit près de 8 % du montant de l'APD

officielle pour la même année et toutes les sources s'accordent pour prévoir une augmentation substantielle dans les années à venir.

**Tableau 3 :**  
**Aide des donateurs non membres du CAD** (en millions de USD)

	2004	2005	2006	2007	2008
Pays de l'OCDE non membres du CAD	1109	1876	1872	2058	2450
Pays Arabes	2076	1364	2472	2618	5935
Israël	84	95	90	111	138
Taipei chinois	421	483	513	514	435
Thaïlande			74	67	178
Autres donateurs	22	86	121	188	343
<b>Total</b>	<b>3712</b>	<b>3905</b>	<b>5142</b>	<b>5558</b>	<b>9481</b>

Source : OCDE (2010)

En ce qui concerne les acteurs non étatiques, un nombre croissant vient ajouter à l'aide gouvernementale des montants de dons loin d'être négligeables. On compte parmi eux les organisations non gouvernementales, les fondations et les entreprises privées. À titre d'exemple, la Fondation Bill et Melinda Gates possède un capital avoisinant les 70 milliards de dollars et la Fondation Clinton a mobilisé en 2009 autant que l'aide publique annuelle de la France, annulation de dettes comprises<sup>30</sup>. De leur côté, les ONG internationales de grande envergure (Oxfam, Care, etc.) gèrent des budgets annuels de plus de 700 millions de dollars. Egalement très important en termes de montant sont les revenus des travailleurs migrants vers leurs pays d'origine. Ces derniers ont connu une progression régulière depuis les années 1980 au point de constituer la première source de financement extérieur pour certains pays en développement<sup>31</sup>.

L'ensemble d'acteurs privés canalisent un montant de dons, que ce soit des particuliers, des grands philanthropes ou des entreprises privées (banques, entreprises pétrolières, pharmaceutiques, industrielles, etc.) évalué à 49 milliards de dollars en 2007 et 53 en 2008<sup>32</sup>.

D'autre part, en parallèle aux montants provenant des nouveaux acteurs de l'aide, il existe **d'autres flux** qui ont un impact déterminant sur la croissance

du Sud. Il s'agit des capitaux privés : investissements directs étrangers, actions, obligations et prêts bancaires. Ces flux ont été fortement frappés par la crise financière mondiale et sont passés de 325 milliards de dollars en 2007 à

121 en 2008<sup>33</sup>. Malgré cette diminution, ils ont presque égalisé le montant de l'aide officielle fournie par les pays de l'OCDE pour cette dernière année, alors qu'en 2007 ils la dépassaient de trois fois.

La composition globale de ces capitaux privés, émanant traditionnellement des pays du Nord, est aussi largement influencée par la montée en puissance des pays émergents. Ainsi, des pays comme la Chine signent des marchés multimillionnaires en Afrique qui dépassent de loin les montants de l'aide. Au Nigéria, la Chine a signé récemment un marché de financement de raffineries pétrolières pour un montant de 23 milliards de dollars, ce qui équivaut à presque deux fois l'augmentation de l'aide à l'Afrique dans les cinq dernières années<sup>34</sup>.

Enfin, comme le montre le tableau ci-dessous, même sans tenir compte des investissements des pays non membres de l'OCDE, les transferts privés vers les pays en développement équivalent entre trois et cinq fois le montant de l'aide officielle vers ces pays.

<sup>30</sup> *Les Echos* du 5 mars 2010 « La Fondation Clinton en ses bonnes œuvres »

<sup>31</sup> Charnoz et Séverino (2007 : 67)

<sup>32</sup> Hudson Institute (2010 et 2009)

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> *The Economist* du 12 Juin 2010 « Seeing the world differently ».

Tableau 4 :  
Tableau récapitulatif de transferts des pays développés (OCDE) vers les pays en développement

	2007	2008
<b>APD</b>	<b>107</b>	<b>121</b>
Philanthropie privée	49	53
Revenus de travailleurs migrants	145	181
Flux de capitaux privés	325	121
<b>Total transferts privés</b>	<b>519</b>	<b>355</b>

Source : Hudson Institut (basé sur les chiffres de l'OCDE : *Development Co-operation Report 2010* et de la Banque mondiale : *World Bank's Migration and Remittance Team 2009*)

Il est indéniable que l'ensemble de ces contributions apporte un large soutien aux impératifs de développement. Elles soulèvent un intérêt croissant et font l'objet d'un suivi régulier de la part des institutions internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, CNUCED, etc.) et des *think tanks* comme le *Hudson Institute*. Elles font également l'objet de nombreuses publications dont le but est souvent d'attirer l'attention vers la montée en puissance de ces ressources et l'importance qui doit leur être accordée.

Néanmoins, seuls les montants d'APD constituent la base des engagements de la communauté internationale. Le reste des transferts échappe complètement au cadre officiel de l'aide tel qu'il est défini actuellement. En effet, le CAD n'a aucune emprise ni sur le montant ni sur les modalités des contributions publiques des pays non membres. Les contributions de source privée lui échappent également puisqu'elles ne sont pas prises en compte dans la définition de l'APD. En somme, la manière dont sont officiellement mesurées les contributions financières dédiées au développement reste inchangée, malgré des données connues de tous et d'une abondante littérature<sup>35</sup> qui met en évidence les insuffisances de cette approche.

### L'APD s'éloigne du centre des préoccupations

Bien que le cadre de financement proposé par le huitième objectif n'ait pas évolué, nombreux sont les bailleurs de fonds et les institutions qui ont pris conscience de ses limites. A présent, il est globalement reconnu que le financement du développement est devenu une question complexe qui ne peut pas être réduite aux flux de l'aide. Même si celle-ci continue à être un levier important de ressources, il ne s'agit que d'un instrument parmi d'autres pour promouvoir le développement.

<sup>35</sup> Pour ne citer que quelques exemples parmi les plus récents : Michailof S. et Bonnel A. (2010) ; Severino et Ray (2009)

Le CAD lui-même, dans son dernier *Rapport sur la coopération pour le développement*<sup>36</sup>, annonce son intention de collaborer de manière plus étroite avec la communauté mondiale du développement dans son ensemble (au-delà de ses propres membres). En parallèle, il souhaite effectuer son travail « sans se limiter à la sphère de l'aide ou du développement », tout en accordant une importance croissante à la cohérence de politiques pour le développement. L'Union européenne suit la même tendance. Un des sujets actuellement en discussion pour le prochain *Rapport européen de développement* (édition 2011) traite du besoin de trouver des meilleures approches, de mobiliser davantage d'acteurs et d'utiliser le potentiel de toutes les ressources pour le développement. Le nouveau contexte global, ainsi que les changements introduits par le Traité de Lisbonne, incitent l'Union européenne à revoir sa politique de développement. Un livret vert sur l'avenir de cette politique est prévu pour octobre 2010.

De son côté, la France a un rôle très actif dans la défense des financements innovants pour le développement. Elle soutient la nécessité de faire appel à de nouveaux instruments (taxation des transactions financières internationales, du transport aérien, etc.) pour accélérer le développement dans un contexte de crise.

Face à cette évolution, comment expliquer la paralysie du cadre proposé par le Partenariat mondial pour le développement ?

---

## Conclusion

---

La répartition des responsabilités entre le Nord et le Sud proposée dans le cadre des OMD est fortement asymétrique. C'est seulement le dernier objectif qui attribue des responsabilités spécifiques aux pays du Nord, et de manière moins précise que pour les sept objectifs précédents. Les OMD ont mis fortement l'accent sur les progrès effectués par les pays du Sud en accordant au huitième objectif le très ambitieux rôle de promouvoir un cadre politique

<sup>36</sup> OCDE (2010)

mondial favorable au développement et d'assurer son financement. Or, le huitième objectif n'est pas en mesure de remplir ce rôle pour trois raisons principales :

- le cadre d'action qu'il propose est trop limité pour assurer la cohérence des politiques qui ont un impact sur le développement ;
- il est construit sur des engagements vagues, sans qu'il y ait une claire énonciation des résultats concrets à atteindre à l'horizon 2015 ;
- il est basé sur une mesure de financement qui ne tient pas compte de la réalité des ressources à même de promouvoir le développement.

Pour remplir son rôle, le huitième objectif devrait mettre en évidence les mécanismes capables de favoriser le développement du Sud. D'une part, il devrait mieux tirer parti du potentiel des ressources financières, publiques et privées, qui pourraient être utilisées au profit du développement. D'autre part, il devrait inciter les gouvernements du Nord et du

Sud à garantir un environnement politique et réglementaire plus riche de possibilités favorables au développement. Finalement, il devrait se concrétiser par des engagements clairs et quantifiés.

L'énonciation, la mesure et le suivi des engagements des pays du Nord posent des problèmes techniques évidents. Mais derrière les difficultés techniques apparentes se cachent des problèmes politiques plus complexes qui demeurent insaisissables. Ils ne pourront être clairement exposés que si les décideurs politiques optent pour la voie de la transparence : que sont-ils en mesure d'accomplir réellement, compte tenu de leurs propres contraintes nationales, dans un contexte de crise financière mondiale ? À cinq ans de l'échéance de 2015, il est plus qu'urgent de définir des engagements pertinents, concrets, mesurables et budgétés.

## Références Bibliographiques

**ActionAid International (2005)**, « Real aid. Un agenda for making aid work », ActionAid, Brussels.

**Banque mondiale, Fonds monétaire international (2009)**, « Rapport de suivi mondial : une crise du développement », Banque mondiale, Washington, D.C.

**Bourguignon F., Bénassy-Quéré A., Dercon S., Estache A., Gunning J.-V., Kanbur R., Klasen S., Maxwell S., Platteau J.-P., Spadaro A. (2008)**, « Millenium Development Goals at Midpoint: Where do we stand and where do we need to go? ». Background paper for the European Report on Development 2009.

**Charnoz O. et Severino J.-M. (2007)**, *L'aide publique au développement*, Editions La Découverte, Collection « Repères », Paris.

**Commission des Communautés Européennes (2009a)**, « Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement », COM (2009) 461 final, Bruxelles.

**Commission des Communautés Européennes (2009b)**, « La cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche de toute l'Union », COM (2009) 458 final, Bruxelles.

**Commission des Communautés Européennes (2005)**, « Cohérence des politiques au service du développement. Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », COM (2005) 134 final, Bruxelles.

**Coordination Sud (2005)**, « L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : Etat des lieux, analyses et propositions », Coordination Sud, Paris.

**Hudson Institute (2010)**, « The Index of Global Philantropy and Remittances 2010 », Hudson Institute, Washington, DC.

**Hudson Institute (2009)**, « The Index of Global Philantropy and Remittances 2009 », Hudson Institute, Washington, DC.

**Les Echos (2010)**, « La Fondation Clinton en ses bonnes œuvres », 5 mars.

**Martin M. et Stever J. (2007)**, « Key challenges facing global development cooperation », document préparé pour le Forum des Nations Unies pour la coopération en matière de développement, Genève, 5 juillet.

**Clemens M. A. et Moss T. J. (2007)**, « The ghost of 0.7%: Origins and relevance of the international aid target », *International Journal of Development*, Issues 6 (1), p. 3-25.

**Michailof S. et Bonnel A. (2010)**, *Notre maison brûle au Sud. Que peut faire l'aide au développement ?*, Fayard, Paris.

**Moyo D. (2009)**, *L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, Editions JC Lattès, Paris.

**Nations unies (2009a)**, « Rapport 2009 des Objectifs du Millénaire pour le développement », Nations unies, New York.

**Nations unies (2009b)**, « Huitième objectif du Millénaire pour le développement. Renforcement du Partenariat mondial en temps de crise », Rapport du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, Nations unies, New York.

**Nations unies (2008)**, « Millennium Development Goal 8. Delivering on the Global Partnership for Achieving the Millennium Development Goals », MDG Gap Task Force, Nations unies, New York.

**Nations unies (2005)**, « Indicateurs pour le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Définitions, Raison d'être, Concepts et Sources de données », Nations unies, New York.

**OCDE (2010)**, « Development Co-operation Report 2010 », OCDE, Paris.

**OCDE (2009)**, « Rapport d'étape sur les travaux de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement », C/MIN(2009)16, OCDE, Paris.

**OCDE (2003)**, « Policy coherence: Vital for global development », Policy Brief, juillet.

**OCDE (1996)**, « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle », OCDE, Paris.

**ODI et OCDE (2009)**, « Beyond Aid' for sustainable development », *Project Briefing* No 22, May.

**OCDE et ODI (2008)**, « La cohérence des politiques au service du développement- Leçons tirées », Synthèses, décembre.

**Picciotto R. (2004)**, « Institutional Approaches to Policy Coherence for Development », OECD Policy Workshop, 18-19 May, OCDE/DCD.

**Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies (2005)**, « Investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement », Programme des Nations Unies pour le développement (2005), New York.

**Riddell R. C. (2007)**, *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press, Oxford et New York.

**Roodman, D. (2004)**, « An Index of Donor Performance », Center for Global Development Working paper No 42, June.

**Sachs J. (2005)**, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Press, New York.

**Severino J.-M. et Olivier R. (2009)**, « The End of ODA : Death and Rebirth of a Global Public Policy », Center for Global Development Working paper No 167, March.

**The Economist (2010)**, « Seeing the world differently », 12 Juin.

