

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : DE LA PAROLE AUX ACTES

par Dominique Weerts
(Sous la coordination du comité de lecture du CPCP)



© CPCP asbl - décembre 2008

CPCP - Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation asbl
Rue des Deux Eglises, 45 - 1000 Bruxelles - Tél.: 02/238 01 00 - info@cpcp.be - www.cpcp.be



INTRODUCTION

En 2005, selon la Banque Mondiale, la Belgique était le sixième donateur mondial en matière d'Aide Publique au Développement¹ (APD) (calculé comme pourcentage de PNB) et le treizième donateur de l'APD en terme absolu. En effet, on considère souvent notre pays comme un pionnier en matière de coopération au développement. Cependant, comme l'affirme le CNCD², l'APD fait face aujourd'hui à deux débats distincts mais complémentaires sur la scène internationale quant à la quantité de l'aide fournie et à la qualité de cette aide.

La question de la quantité de l'aide fournie figure à l'agenda du prochain sommet international sur le Financement du Développement, qui se tiendra en décembre 2008 à Doha. Après la chute en 2007 de près de 8,4% de l'APD totale par rapport à 2006, l'importance d'une telle Conférence, où les chefs d'État et de gouvernements seront notamment amenés à répondre de leurs engagements pris à Monterrey en mars 2002 en matière d'accroissement du volume de l'aide au développement, paraît essentielle.

Le second débat concerne l'amélioration de la qualité de l'APD et fera quant à lui l'objet d'un troisième Forum de Haut Niveau (FHN III), qui se tiendra à Accra du 2 au 4 septembre 2008. Il fera un état des lieux des progrès accomplis pour réaliser les engagements pris lors de la Déclaration de Paris³ et mettra en place un plan d'action pour les deux années à venir.

LES NOUVEAUX DÉFIS DE L'APD

Si la Belgique affiche, ces dernières années, une progression des montants absolus consacrés à l'aide publique au développement, cette progression reflète la comptabilisation des allègements de dettes, en particulier celles du Congo. Cette technique budgétaire ne dégage cependant aucune ressource supplémentaire en faveur des pays du Sud. Il convient également de rappeler que l'objectif des 0,7% de PNB doit être atteint d'ici 2010, en vertu d'un calendrier précis assurant la visibilité et la transparence budgétaire.

Ainsi, il paraît essentiel de mener une réflexion sur les dépenses comptabilisables dans l'aide publique au développement, afin d'éviter que le « 0,7% » ne soit que la somme d'opérations comptables à l'avantage des pays industrialisés. Pour garantir que l'aide publique au développement bénéficie réellement aux pays destinataires, il est essentiel d'accroître les ressources disponibles, dans un souci d'appropriation et de responsabilisation des bénéficiaires, et de mettre fin aux pratiques de l'aide liée pour que l'aide serve réellement au développement des pays bénéficiaires.

¹ Le Comité d'Aide au Développement définit l'APD comme les dons et les prêts préférentiels prévus au budget et transférés des pays développés vers les pays en voie de développement.

² GASPARD Denis, *Efficacité de l'aide: quels progrès accomplis depuis 2005?*, CNCD-11.11.11.

³ La Déclaration de Paris énonce les principes pour améliorer l'efficacité de l'APD. Pour une analyse critique plus approfondie de la Déclaration de Paris, voir «Le nouvel agenda de l'aide: bilan et perspective», février 2008, <http://www.cncd.be>



La politique de coopération au développement est un des outils essentiels pour travailler au rééquilibrage des rapports entre les pays dits « développés » et les autres. Dans ce cadre, plusieurs pistes peuvent être explorées pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'Aide Publique au Développement.

AUGMENTER LES BUDGETS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT POUR ATTEINDRE 0,7%

Même si cet objectif ne doit pas être une fin en soi ni un objectif de charité que l'on se donne à soi-même, tant la Belgique que l'ensemble des pays de l'OCDE doivent poursuivre leurs efforts en vue d'augmenter les moyens affectés à l'APD et atteindre, selon un calendrier précis, les objectifs de 0,7 % du PNB, fixés en 1995⁴. En effet, les pays industriels s'étaient alors engagés à augmenter leur aide publique au développement (APD) avec pour objectif de porter cette aide à 0,7 % pour les pays les plus riches, objectif qui n'a jamais été atteint⁵. Seuls quelques pays au sein de l'UE, comme la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et le Luxembourg consacrent au moins cette proportion de leur PNB au développement.

En 1990, pour l'ensemble des pays en développement et des pays en transition, l'aide publique au développement représentait 56% du total des flux de ressources extérieures. Elle n'en représentait plus que 18% en 1999, le reste se composant de capitaux privés.

Dans ce cadre, il apparaît essentiel que la Belgique poursuive ses efforts pour respecter le calendrier pluriannuel qu'elle s'est fixé et atteindre réellement cet objectif dès 2010. En effet, si les montants absolus alloués à l'APD augmentent, il n'en est pas de même du pourcentage de PNB. Après une certaine tendance à l'augmentation observée pendant quelques années fastes jusque 2005, la part allouée à l'APD dans le budget est désormais en net recul pour atteindre seulement 0.43% du PNB en 2007. Le tableau ci-dessous montre que l'effort maximal pour rejoindre le 0,7% va devoir être porté sur les années 2008, 2009, 2010 !

⁴ Selon les statistiques de la DGCD, en 2005, la Belgique observait un pic en consacrant 0.53 % de son PNB à l'APD mais en 2006 et 2007 le mouvement s'est inversé, pour atteindre respectivement 0.50% et 0.43%.

⁵ L'APD représentait 0,24 % en 1998 et 0,25% en 2004 ! Selon une déclaration de F. Larsen, Directeur du Bureau européen du FMI en 2001 ..., l'écart entre les promesses qui ont été faites et le niveau effectif de l'APD est de l'ordre de 100 milliards de dollars par an.



Année	Total APD (en €)	Indice 1990 = 100	Dont part gérée par DGCD (en €)	Indice 1990 = 100	APD en % du PNB
1991	706.843.597	100,0	426.252.916	100	0,41%
1992	736.541.241	104,2	475.732.463	111,6	0,41%
1993	714.528.296	101,1	526.550.636	123,5	0,38%
1994	617.825.032	87,4	387.110.528	90,8	0,35%
1995	762.272.589	107,8	418.270.744	98,1	0,37%
1996	723.873.882	102,4	421.766.043	98,9	0,35%
1997	682.996.239	96,6	480.566.387	112,7	0,31%
1998	801.712.448	113,4	509.941.770	119,6	0,35%
1999	730.890.983	103,4	539.026.645	126,5	0,30%
2000	865.334.002	122,4	569.425.878	133,6	0,36%
2001	935.838.904	132,4	542.766.695	127,3	0,37%
2002	1.090.034.365	154,2	658.126.489	154,4	0,43%
2003	1.595.383.237	225,7	660.309.659	154,9	0,60%
2004	1.177.819.598	166,6	721.242.685	169,2	0,41%
2005	1.357.785.000	192,1	814.671.000	191,1	0,45%
2006	1.576.900.000	223,1	901.000.000	211,4	0,50%
2007	1.789.991.000	253,2	1.073.994.000	252,0	0,55%
2008	2.030.352.000	287,2	1.218.211.000	285,8	0,60%
2009	2.287.857.000	323,7	1.372.714.000	322,0	0,65%
2010	2.561.188.000	362,3	1.536.713.000	360,5	0,70%

AGIR SUR LES CAUSES

Il est important qu'au moins 20 % de cette aide servent aux besoins fondamentaux des populations : l'alimentation, la santé de base, l'éducation primaire ou encore la formation professionnelle. Elles sont les conditions nécessaires à un développement harmonieux de l'ensemble de la société dans un environnement géré durablement.

Or, en Belgique, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les montants d'aide publique au développement ne contribuent que très partiellement à améliorer le sort des populations les plus vulnérables. L'OCDE fait le constat qu'à peine 10% de l'aide des pays riches est affectée aux besoins de base des populations, en dépit des discours généreux d'un recentrage de l'aide vers la lutte contre la pauvreté.

Si l'APD doit se recentrer sur l'objectif largement adopté par la communauté internationale de la lutte contre la pauvreté, elle doit en priorité accompagner les populations dans leur lutte contre les inégalités et les injustices. L'aide au développement doit permettre de mener une politique globale de lutte contre la pauvreté, y compris de manière indirecte comme par exemple la création de grosses infrastructures, l'appui au renforcement de l'Etat de droit, etc. Toutefois, elle doit aussi combattre les causes premières de la création de ces situations d'inégalités et des injustices que sont l'accès aux services sociaux de base.



Réduire ces inégalités, c'est faciliter l'accès à plus d'un milliard de personnes à des services de base permettant de garantir la satisfaction des droits fondamentaux :

- Le nonaccès aux soins primaires et aux traitements (en particulier contre le sida) est une réalité pour la majorité des habitants de notre planète ;
- Les problèmes d'accès à une nourriture suffisante et adaptée est le quotidien pour plus d'un milliard et demi d'habitants ;
- L'analphabétisme et le faible accès à l'éducation de base forment encore un élément structurant de l'injustice et de l'inégalité ;
- La possibilité d'accéder à un métier par une formation professionnelle de base adaptée à la réalité locale reste encore largement fermée ;
- Le manque d'appui à l'économie informelle alors qu'elle représente souvent la seule source de revenus de la majorité des populations locales.

ENCOURAGER LES POPULATIONS À DÉFINIR LEUR PROPRE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT

Il a souvent été reproché aux acteurs de l'aide de tenter d'importer un modèle inadapté au contexte local. Afin que le développement soit ancré dans les réalités locales, les pratiques doivent changer : il faut encourager les initiatives locales et associer les populations à l'élaboration des politiques de développement par les pouvoirs locaux. Il faut prévoir des mécanismes de financement pour renforcer les capacités des organisations locales et des collectivités locales.

Les nouvelles générations du Sud ne refusent pas la coopération mais sont souvent critiques sur ses modalités. Elles n'acceptent plus l'imposition ou le transfert de modèles extérieurs, les conditionnalités, l'arrogance... Elles souhaitent désormais une réelle coopération.

FAVORISER LES INITIATIVES ASSOCIANT LES POPULATIONS AU NIVEAU LOCAL

La décentralisation offre un cadre favorable au développement local, faisant apparaître de nouveaux acteurs : collectivités territoriales, services publics déconcentrés, PME, coopératives, associations locales... L'espace local prend une importance grandissante comme lieu de décisions et de changements. Ces espaces locaux (région, département, municipalité, district) constituent de vrais niveaux de décisions économiques et sociales. Les projets doivent permettre aux populations d'entrer en dialogue avec les pouvoirs locaux et d'être considérées par ceux-ci comme des acteurs de développement local afin de peser, chaque fois que c'est possible, sur les choix des décideurs. Il s'agit de développer au sein des organisations locales les capacités à faire émerger des propositions visant à servir l'intérêt général.



FAVORISER L'ÉTABLISSEMENT DE POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES SECTORIELLES PUIS GLOBALES

Les politiques publiques doivent être le résultat de débats et de compromis entre les divers acteurs concernés (Etat mais aussi les organisations diverses de la société civile, collectivités locales, entreprises, etc.). Il convient donc d'appuyer les processus qui permettent de faire la synthèse des choix régionaux pour former des stratégies nationales sectorielles (hydraulique, santé, éducation, micro-finance,...) puis globales. Ce changement d'échelle ne peut se faire sans passer par l'articulation des différents niveaux d'élaboration des politiques : coordination de l'expression des choix de la société civile, des collectivités territoriales au niveau local et national par l'Etat.

REPLACER LES CONDITIONNALITÉS PAR DES CONTRATS D'OBJECTIFS...

... où il existe des mécanismes de suivi, avec des indicateurs précis de performance et de gestion budgétaire, avec des procédures de retrait de financement. En cas de dérapage, cela doit s'accompagner d'explications publiques.

SYSTEMATISER LES ÉVALUATIONS PUBLIQUES DES STRATÉGIES ET ACTIONS LOCALES

Corollaire du point précédent, une évaluation systématique des actions et des stratégies locales permet aux populations locales, ainsi qu'aux pouvoirs publics des pays du Sud comme du Nord, de prouver le bien-fondé de leur choix et de la qualité de l'exécution des stratégies. Il s'agit par ailleurs d'inciter la réflexion sur l'impact et l'efficacité des politiques mises en œuvre.

ADAPTER LES MÉCANISMES DE COOPÉRATION AUX RÉALITÉS DU DÉVELOPPEMENT

Le développement est un processus qui s'inscrit dans la durée, il ne peut résulter d'une succession de petits projets. Il convient donc de favoriser le financement de programmes vastes à moyen et long terme, qui s'inscrivent dans une vision globale.

Le développement durable passe par des politiques publiques qui se concentrent sur la réduction des inégalités lorsque celles-ci se creusent au point de limiter l'extension des marchés intérieurs, de bloquer la croissance à des niveaux inférieurs à ceux de la démographie, voire de générer des conflits destructeurs. La solidarité publique des pays donateurs doit avoir un rôle « proactif » pour entraîner les Etats vers des priorités conformes à l'intérêt du plus grand nombre.



DÉVELOPPER LE SOUTIEN À DES SOCIÉTÉS CIVILES QUI COMPLÈTE LE RENFORCEMENT DES ETATS

Au-delà de la coopération entre Etats, la pression que les populations organisées peuvent mettre en place dans les pays partenaires est essentielle. Il faut donc renforcer ces organisations locales par des programmes de formation et de soutien institutionnel qui s'inscrivent dans la durée. Pour cela, il faut de la permanence d'intervention dans le temps et une latitude importante pour animer et structurer des organisations sociales au rythme qui est le leur. Il faut pouvoir s'appuyer sur des réseaux diversifiés de compétences.

UNE AIDE PLUS TRANSPARENTE

Il doit être mis fin à l'opacité de la politique belge d'aide. Les choix, tant en termes géographiques que stratégiques, doivent être réalisés selon des critères clairs et transparents. Les actions doivent être évaluées et leurs résultats tenus à la disposition des intéressés. Les parlementaires doivent pouvoir jouer pleinement leur rôle en débattant du montant et de l'affectation du budget d'APD. Les citoyens seront alors à même de pouvoir maintenir leur soutien à cette politique qu'ils jugent toujours essentielle pour notre pays.

Il s'agit également de rendre le choix stratégique des pays partenaires plus transparent. La réforme de 1999 sur la Coopération internationale a amené à la création d'une liste de pays partenaires. Cependant, le nombre et le choix des pays qui se retrouvent dans cette liste ne sont pas toujours très clairs. Récemment le Gouvernement a ôté le Burkina Faso et l'Ethiopie de la liste des pays partenaires, sans aucune concertation. Un débat public sur le choix des pays doit avoir lieu avec les acteurs concernés. La cohérence avec les politiques européennes, régionales et communautaires et une vraie prise en compte des besoins particuliers des PMA doivent être repensées dans ce cadre.

DÉFINIR DES AXES CLAIRS PAR PAYS

A l'échelle de chaque pays, la faiblesse des cadres stratégiques par pays et négociés dans la transparence ne permet pas de mener une politique de coopération mobilisatrice dans la durée. Les outils de préparation des Commissions mixtes doivent être renforcés en permettant, notamment, l'expression de tous les acteurs, en particulier dans les pays concernés.

UNE POLITIQUE COHÉRENTE

L'aide publique ne doit plus, comme cela a trop souvent été le cas, servir des intérêts commerciaux belges ou être guidée par des considérations diplomatiques. Au-delà, l'ensemble des positions défendues par la Belgique dans le cadre des négociations internationales (notamment commerciales) ne doit pas contredire les objectifs prioritaires de lutte contre les inégalités de la politique de coopération fédérale.



Trop souvent, la Belgique et les pays de l'OCDE semblent « donner d'une main ce qu'ils reprennent par l'autre ». Le commerce international s'accompagne de règles où les rapports de force sont très largement favorables aux pays occidentaux. A travers des accords commerciaux inéquitables entre les pays riches et les pays pauvres, la Belgique a souvent une attitude contradictoire envers ces derniers. Dans un contexte de prise de conscience des interdépendances et de la nécessité de gestion collective des biens publics mondiaux, le développement durable de l'ensemble des sociétés ne peut être géré par les seules politiques de coopérations publiques. Les politiques commerciales sont les premières concernées mais les politiques agricoles, environnementales, énergétiques ou migratoires ont, elles aussi, des effets indirects sur le développement.

Cette cohérence doit s'appliquer en premier lieu à l'ensemble des acteurs de l'aide. La mobilisation de tous ces acteurs, des différentes compétences doit s'articuler dans un plan d'ensemble sans pour autant paralyser les approches innovantes. Au niveau multilatéral, la Belgique doit peser sur les institutions multilatérales pour qu'elles ne mènent pas des politiques contradictoires avec les objectifs de développement en terme humain et sociaux. Les réformes structurelles promues par les institutions financières internationales doivent prendre en compte les contraintes spécifiques des pays concernés.

L'AIDE NE DOIT PAS ÊTRE PRIORITAIREMENT UN INSTRUMENT AU SERVICE D'INTÉRÊTS DIPLOMATIQUES

Les politiques de coopération doivent être au service d'une politique de solidarité visant à favoriser l'émergence de l'Etat de droit et d'une plus grande justice sociale pour les populations, tout en veillant, bien sûr, à ce que les populations soumises à des régimes non démocratiques aient accès à l'aide publique internationale et soit soutenues et encouragées via des mécanismes garantissant un accès direct aux populations. On ne peut en effet agir en faveur de la réduction des inégalités au Sud et par ailleurs laisser les régimes en place mener des politiques maintenant les causes de ces injustices et de ces inégalités.

Pour conclure, il apparaît à travers ce document que beaucoup d'efforts restent à consacrer afin d'atteindre une coopération au développement optimale entre pays du Nord et du Sud. La Belgique a fait un chemin important sur la voie d'une Aide Publique au Développement dirigée en priorité vers les populations qui en ont le plus besoin et vers ses partenaires privilégiés dans le Sud. Il apparaît néanmoins que nombres d'évolutions restent à faire pour atteindre « l'idéal » de l'APD défini notamment dans la déclaration de Paris. Malgré les difficultés économiques et financières actuelles, il est essentiel de garder cet objectif de 0.7% de PNB pour 2010 afin de permettre aux pays du Sud de continuer leur chemin vers le développement et la réduction des inégalités.

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.