

FINANCER LE DÉVELOPPEMENT AUJOURD'HUI

JEAN-MICHEL SEVERINO*
OLIVIER CHARNOZ**

Près de deux ans ont passé depuis la conférence historique de Monterrey. Elle a scellé, au cœur de la vie internationale, l'une des questions fondamentales de l'âge global : comment financer un développement équilibré du monde ? Laisse sans réponse, ce défi pourrait bien faire vaciller la mondialisation, qui est loin d'avoir gagné sa légitimité aux yeux des pays pauvres.

Cette contribution soumet quatre questions à la réflexion du lecteur. En quels objectifs prioritaires se décline, aujourd'hui, l'aspiration au développement ? Comment chiffrer leur coût ? Sur quelles ressources le monde peut-il compter ? Que faudra-t-il imaginer demain ?

QUELS SONT LES OBJECTIFS PRIORITAIRES ?

Toute réflexion sur le financement du développement se heurte, d'abord,

à une difficulté normative : comment définir les objectifs prioritaires des pays en développement (PED) ? Personne ne serait, certes, en mal d'établir la longue liste de leurs urgences économiques et sociales. Mais sous la contrainte de ressources limitées et de l'incompatibilité temporaire de certains objectifs, le problème liminaire est la hiérarchie des besoins.

La première visée d'un PED doit-elle être de stimuler sa croissance économique ? Ou bien d'améliorer le plus rapidement possible le sort de ses populations les plus pauvres ? Ces deux finalités se rejoignent à long terme, où efficacité économique et équité sociale se renforcent mutuellement. Toutefois, à court et moyen terme, elles ne se confondent pas nécessairement. Les interventions de « ciblage social » des populations démunies peuvent, parfois, obérer des efforts plus larges de stimulation de la croissance, seule garante d'une réduction constante et continue de la pauvreté. De là, l'existence de deux pôles dans

* Directeur général de l'Agence française de développement, professeur associé au Cerdic (université d'Auvergne).

** Chargé de mission à l'Agence française de développement.

Cet article a bénéficié de commentaires de Jérôme Adam, Jean-François Benhamou, Hervé Bougault, Stéphane Madaule, et d'autres collègues encore, mais n'engage naturellement que ses auteurs.

la pensée du développement : l'économique et le social. Ce contraste a rythmé l'évolution des orientations stratégiques des États du Sud, et plus encore, sans doute, celle des programmes d'assistance mis en place par les pays du Nord.

Dans les années 1950 et 1960, c'est la préoccupation d'une croissance économique rapide et forte qui domine la pensée et l'action de la communauté de l'aide au développement. Les premiers modèles théoriques, comme les premiers espoirs des pays nouvellement indépendants, identifiaient la dynamique de développement à un besoin de capital productif, en somme à la résorption d'un déficit de moyens (*bridge the gap*). Ce sont Harrod¹ et Domar² qui mathématisèrent les premiers cette conception. Elle assimilait le développement économique à une pure question de financement. Leur modèle devait permettre aux pays de quantifier le taux d'épargne intérieure conduisant à un taux de croissance donné. Un autre modèle tout aussi influent, celui de Chenery et Strout³, complétait ce calcul du déficit d'épargne par la mise en évidence d'un déficit de devises étrangères. Celles-ci sont, en effet, nécessaires pour importer les biens d'équipement indispensables à l'industrialisation. L'aide étrangère semblait, dès lors, avoir pour vocation d'alléger la contrainte de devises, afin de débloquer de nouveaux investissements.

Comme on le verra, ces modèles à « double déficit » restent, aujourd'hui encore, à la base des estimations du besoin de financement extérieur des économies du Sud. Très influents par leur simplicité même, ils ont aussi cautionné l'intervention volontariste des États dans la mobilisation de l'épar-

gne domestique (notamment par nationalisations), comme dans l'accumulation programmée d'un vaste capital physique. Les pays du Nord ont prêté main forte à ces stratégies en accordant des prêts, durant de longues années, pour financer le décollage industriel des pays.

Cette logique d'accumulation du capital a bien réussi dans certaines régions du monde, notamment en Orient ; mais en Afrique ou en Amérique latine, face à la rentabilité décevante de ces investissements, à la persistance de la grande pauvreté, comme à l'envol des endettements nationaux suite à la dégradation des termes de l'échange, les institutions d'aide ont revu leur définition des « besoins prioritaires » des PED : l'urgence des préoccupations sociales passe alors au premier plan, au détriment de l'accumulation de capital économique. Ainsi, dans les années 1970, sous l'influence du Bureau international du travail (OIT) et du président Mac Namara de la Banque mondiale, les flux d'aide se redirigent lentement vers le traitement direct de la pauvreté, par un soutien accru aux politiques d'emploi, de redistribution et de satisfaction des besoins « essentiels ». C'est à cette époque que Perroux⁴ développe le concept des « coûts de l'homme ». Il distingue ceux nécessaires à la survie (lutte contre la mortalité), à une condition physique et mentale minimale (soins médicaux, secours invalidité, vieillesse, chômage) et, enfin, à une vie spécifiquement humaine (éducation de base, loisirs).

Ce revirement de la conception des « besoins prioritaires » allait être de courte durée. La crise de la dette conduirait bientôt aux très décriés

plans d'ajustement qui, sous l'égide des institutions financières internationales (IFI), placeront les préoccupations financières au premier rang. La stratégie préconisée ne reposera plus alors sur un effort public d'investissement financé par endettement international, mais sur des réformes structurelles devant créer des économies de marché, ouvertes au commerce et aux investissements privés. Le thème de la « bonne gouvernance » des pays du Sud fera, ainsi, son entrée dans les conférences internationales, bientôt rejoint par celui de « l'efficacité de l'aide », dont on commence à douter dès lors que s'écroulent, avec le mur de Berlin, les fondements géostratégiques traditionnels de l'aide.

Après plus de dix ans d'existence, ces deux thèmes ont profondément transformé la perception contemporaine des besoins de financement des PED. Ils ont modéré l'obsession des volumes financiers en introduisant celle, plus qualitative, de la pertinence des projets parrainés et de la qualité des politiques publiques des pays aidés. Toutefois, les décennies 1980 et 1990 dites « d'ajustement structurel » (caractérisées par un bilan social douloureux, des avancées économiques mitigées et des investissements productifs asséchés par le remboursement des dettes) ont, une nouvelle fois, démontré à la communauté internationale l'immensité des besoins sociaux et financiers des PED.

La conception prévalante des « besoins prioritaires » des PED allait donc, de nouveau, connaître une profonde inflexion sociale. Elle a lieu très officiellement au mois de juillet 2000, à New York, où 147 chefs d'État et de gouvernement s'engagent sur un ensemble de

butts collectifs à atteindre d'ici à l'an 2015. Ces objectifs de développement du millénaire (ODM), validés depuis par les 189 pays membres des Nations unies, tranchent avec les déclarations d'intention passées par leur précision. Au nombre de 8, ils se déclinent en 18 sous-objectifs et en 48 indicateurs cibles, qui doivent faciliter le suivi de leur réalisation. Les enjeux auxquels les ODM s'affrontent, s'ils ne sont pas déconnectés de toute prise en compte de la croissance, tracent les contours d'une philosophie sociale mondiale qui n'est pas sans faire écho aux « coûts de l'homme » de Perroux : lutte contre l'extrême pauvreté et la faim ; lutte contre les pandémies, contre la mortalité infantile et maternelle ; avènement d'une éducation primaire universelle ; engagement pour l'égalité des sexes et la participation politique des femmes ; protection de l'environnement.

Avec les ODM, une définition universelle des conditions de vie minimales se met tacitement en place. Ils constituent *de facto* une étape importante dans la reconnaissance d'un nombre croissant de droits à chaque être humain, et plus encore dans l'implication de tous les États du monde dans leur mise en œuvre et leur financement. C'est sur ces bases qu'est aujourd'hui généralement pensé le financement du développement.

COMMENT CHIFFRER LE BESOIN DE FINANCEMENT ?

L'évaluation chiffrée du besoin de financement des PED est un exercice

périlleux. Il repose sur des partis pris théoriques concernant notamment la mécanique du développement économique (un processus dont les sciences économiques sont loin d'avoir achevé la formalisation). Il dépend également d'un ensemble d'hypothèses empiriques sur les états de fait et les évolutions en cours (autant de données difficilement quantifiables pour nombre de pays). De plus, la capacité des nations à utiliser efficacement les ressources qu'elles ont, ou qu'elles reçoivent, peut varier fortement au cours du temps, au gré de la qualité de leurs politiques publiques et de leurs institutions. Par conséquent, le coût des ODM, en plus d'être incertain, ne peut être considéré comme fixe. Pour tenter d'en évaluer l'ordre de grandeur, deux méthodes ont, toutefois, été proposées et font aujourd'hui référence : l'une va de l'économique au social ; l'autre du social à l'économique.

La première se concentre sur l'objectif de lutte contre la pauvreté monétaire, à savoir la « réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la part de la population mondiale disposant d'un revenu quotidien inférieur à 1 dollar ». D'inspiration macroéconomique, cette démarche procède en deux temps :

- elle calcule le surcroît de croissance susceptible d'engendrer l'augmentation désirée des revenus, en prenant en compte la structure de distribution des richesses et la croissance démographique ;

- elle estime, sur la base d'un modèle économique à « double déficit », le volume additionnel d'investissement en capital productif qui permettrait d'atteindre le rythme de croissance ainsi

déterminé. Sans lui nier toute pertinence, notons que cette méthode de calcul a quelque chose d'ironique : alors que les ODM symbolisent l'inflexion sociale des préoccupations de la communauté internationale, elle identifie le coût des ODM à un taux d'investissement en capital fixe, faisant ainsi appel aux modèles traditionnels de croissance, critiqués depuis, et dont les ODM semblaient, précisément, poursuivre la mise à distance. Elle fait donc le pari que la croissance catalyse avec elle l'ensemble des progrès sociaux, l'augmentation des revenus devant stimuler la demande de prestations sociales, tout autant que les ressources budgétaires des États qui les offrent.

Sans en évoquer toutes les finesses techniques, on peut présenter au lecteur les grandes lignes du raisonnement. Pour enclencher la dynamique voulue de réduction de la pauvreté, on estime typiquement qu'un pays pauvre doit se donner comme objectif minimum de croissance un taux de 6 % par an. En effet, ce rythme lui permettrait de doubler en quinze ans son PIB par tête et de le décupler en cinquante ans⁵. À en croire l'expérience de l'Extrême-Orient, un tel taux de croissance peut être atteint et maintenu de façon durable sur la base d'un taux d'investissement de 30 % de PIB au minimum (formation brute de capital fixe - FBCF). À l'aune de ce critère, on peut chiffrer les besoins théoriques de financement.

Aujourd'hui, la FBCF de l'ensemble des pays pauvres (en y incluant les grands pays comme l'Inde, l'Indonésie, le Bangladesh, le Nigeria...) est de 20 points de PIB seulement. Leur carence de financement, pour atteindre

le rythme souhaité de croissance, est donc au minimum de 10 % de PIB, soit 100 milliards de dollars. Notons qu'un effort accru d'aide publique des pays de l'OCDE (Organisation pour le commerce et le développement économiques) à hauteur de 0,7 % de PIB suffirait à y répondre, si les nouvelles ressources dégagées étaient consacrées aux pays pauvres. Quant à l'Afrique subsaharienne, sa carence en FBCF est au minimum de 12 % de PIB, soit 40 milliards de dollars d'investissements annuels. Cette augmentation nécessaire de la FBCF pourrait être, en principe, financée par tous types de ressources domestiques ou extérieures, privées ou publiques : épargne nationale, investissements directs étrangers (IDE), aide publique au développement (APD)...

Dans le cas des pays à revenus intermédiaires (PRI), il serait, sans doute, discutable d'identifier l'atteinte des ODM à un taux d'investissement de 30 % de PIB (sans quoi les ODM sembleraient 4 fois plus « chers » dans les PRI que dans les pays pauvres, une assertion qui serait peu crédible). Plusieurs facteurs méritent d'être considérés : les PRI ont une même population totale que les pays pauvres (2,5 milliards de personnes) ; ils sont relativement plus proches des ODM et ont moins d'extrême pauvreté ; toutefois, le coût marginal de réduction de la pauvreté y est, sans doute, plus élevé, à cause des coûts fixes de création des réseaux, mais aussi des coûts croissants de raccordement à mesure que les populations les plus marginales sont intégrées aux services sociaux. Un « effet prix » contrebalançant un « effet quantité », il n'est peut-être pas déraisonnable d'évaluer à 100 milliards de

dollars (comme pour les pays pauvres) le besoin total de financement supplémentaire nécessaire pour atteindre des ODM dans les PRI.

La seconde méthode d'évaluation du coût des ODM consiste à calculer les ressources additionnelles nécessaires à un financement direct des objectifs sociaux et environnementaux du millénaire, en incluant aussi bien les coûts d'investissement que de fonctionnement des services nouveaux. En dépit de sa logique claire, cette approche rencontre de nombreuses difficultés théoriques et empiriques : le lien entre dépense publique et progrès social est loin d'être garanti et peut varier d'une période à l'autre ; il est également difficile d'évaluer avec précision les interactions mutuelles entre les différents types d'avancées sociales, ce qui peut conduire à surestimer ou sous-estimer leur coût ; de plus, les évaluations numériques se fondent généralement sur le coût moyen observé de fonctionnement des services sociaux, ce qui reflète mal le coût de leur extension vers les populations les plus marginales. Quant à l'objectif de réduction de la pauvreté monétaire, cette méthode suppose implicitement que l'amélioration des conditions de vie des populations (santé, éducation...) provoquera le regain de croissance économique nécessaire à l'accroissement des revenus des plus pauvres. Voilà une idée qui trouve une part de sa légitimité dans la théorie du capital humain⁶, mais qui n'est pas pour autant fermement établie : le capital productif nécessaire à tout accroissement durable des revenus n'est pas uniquement humain.

À notre connaissance, cette seconde

méthode d'évaluation du coût des ODM n'a pas été appliquée aux PED dans leur ensemble, mais seulement à un groupe d'une soixantaine de pays à bas revenus où vivent 1 milliard de personnes : il s'agit en somme de pays pauvres moins quelques pays très peuplés⁷. Dans cet ensemble restreint de pays, la mise en place de l'éducation primaire universelle semble requérir un financement annuel supplémentaire de 10 à 15 milliards de dollars⁸; les objectifs de santé, entre 25 et 30 milliards⁹; l'accès à l'eau et à l'assainissement de 10 à 25 milliards¹⁰. Ainsi, leur besoin de financement supplémentaire se situerait entre 45 et 70 milliards de dollars chaque année. Appliquée au même groupe de pays, la première méthode situe le besoin annuel d'investissement additionnel entre 54 et 62 milliards de dollars¹¹.

Les deux modes d'estimation du coût des ODM conduisent donc à des résultats compatibles dans le cas des pays pauvres : elles semblent se valider l'une l'autre. En extrapolant cette convergence, on peut suggérer que la réalisation des ODM dans la totalité du monde en développement semble requérir, au minimum, un surcroît de financement de l'ordre de 200 milliards de dollars par an, toutes sources de financement confondues, consacré pour moitié aux pays pauvres et pour moitié aux PRI.

Si maintenant notre regard se restreint aux seuls pays pauvres, dont on exclurait même les plus peuplés (considérant avec la Banque mondiale que l'aide internationale ne peut rien pour eux - une position discutable, aussi bien techniquement que politiquement), alors ce besoin de financement

n'est plus que de 50 milliards de dollars supplémentaires par an, environ. C'est le chiffre auquel la communauté internationale fait généralement référence, lorsqu'elle évoque la nécessaire augmentation de l'APD. Cependant, une nouvelle mission récemment mise en place par les Nations unies, doit, une nouvelle fois, évaluer le coût des ODM dans cet ensemble de pays sur la base, cette fois, d'un très grand nombre d'études de cas et d'analyses sectorielles¹². Jeffrey Sachs, l'économiste américain qui coordonne le projet, a déjà laissé entendre que le chiffre de 50 milliards pourrait être substantiellement revu à la hausse.

Face à ces besoins, que peuvent les pays ? Ils doivent, bien sûr, mobiliser toutes sources de financement à disposition : la tarification raisonnable des services sociaux, les investissements privés et publics d'origine nationale, l'APD, les IDE, les autres flux privés internationaux... Quel est, aujourd'hui, l'état de ces ressources ? Comment évolueront-elles demain ?

QUE PEUVENT LES RESSOURCES DOMESTIQUES ?

Les ressources domestiques peuvent beaucoup. Il existe, certes, divers modèles de financement d'une économie nationale ; mais force est de constater que près de 90 % des investissements dans l'ensemble des PED proviennent, aujourd'hui, de sources domestiques¹³. Par conséquent, nombreux sont les observateurs qui estiment que le financement extérieur des PED ne peut jouer

qu'un rôle marginal dans leur devenir¹⁴. Il n'est donc pas surprenant que le premier message du consensus de Monterrey ait été celui de la responsabilité des pays dans leur propre développement. Cette responsabilité prend trois formes :

- la mobilisation active des ressources domestiques par l'impôt, les taxations et l'épargne publique ;
- la mise en place d'investissements et de politiques publics de qualité ;
- la constitution d'un environnement économique, bancaire et juridique favorable à l'épargne privée, l'investissement local et étranger.

Sur tous ces plans, beaucoup reste à faire, et tous les PED n'en sont pas au même point. Ceux à revenus intermédiaires parviennent davantage que les pays pauvres à fiscaliser leur économie, de même qu'à épargner. La diversité des comportements macroéconomiques recoupe également de grands clivages géographiques et culturels. Les pays d'Extrême-Orient parviennent à épargner très fortement (près de 30 % de leur PIB), mais fiscalisent peu leur revenu national (10 % en moyenne). Ce contraste est plus accusé encore pour la Chine qui épargne 40 % de son PIB, mais n'en fiscalise que 7 %. L'Asie bénéficie ainsi d'une épargne domestique intense, dont seule une très faible partie, moins de 6 %, quitte les territoires nationaux. La croissance économique du Sud-Est asiatique, forte et rapide, a pu, ainsi, s'épanouir sans recours excessif au déficit budgétaire, ou à un déficit de la balance des paiements ; les taux d'intérêt réels ont également été maintenus à des niveaux élevés, pour contrôler l'évolution des monnaies face au dollar. Cette struc-

ture macroéconomique (hétérodoxe) aura été au fondement de l'une des réussites les plus spectaculaires de l'histoire du développement. Aujourd'hui, les classes moyennes¹⁵ montantes d'Asie continuent d'investir localement, alimentant ainsi un moteur fondamental de croissance.

Les pays d'Afrique subsaharienne connaissent une situation radicalement inverse : ils fiscalisent davantage leur produit national (20 % en moyenne), n'épargnent que peu (16 % de leur PIB) et voient leur épargne fuir massivement leur économie. Là, comme au Moyen-Orient, selon certaines estimations, près de 40 % des richesses privées sont placées dans les pays du Nord¹⁶. Cette situation, catastrophique pour les pays pauvres, reflète un choix froidement rationnel face à la rareté des opportunités économiques ; elle reflète aussi la corruption de certaines « élites » qui n'hésitent pas à détourner les rentes nationales pour les placer à l'étranger à leur propre profit.

L'accumulation par les PED d'avoirs économiques et financiers dans les pays développés peut prendre d'autres formes encore. Depuis les grandes crises financières d'Asie et d'Europe de l'Est, ces régions ont réuni de très importantes réserves de change par crainte d'un nouveau choc du système financier international. Les banques centrales d'Afrique du Nord, du Moyen-Orient, ou encore de la zone franc, disposent, elles aussi, de réserves considérables au regard de la dette à court terme des pays et de leurs importations¹⁷. Ce coussin de sécurité a, certes, permis à l'Asie de mieux résister que l'Amérique latine aux récentes secousses de l'économie mondiale, mais cette évolution

financière n'est pas sans poser problème. Certains observateurs n'hésitent plus à décrire plusieurs banques centrales comme « assises sur un tas d'or », au prix d'une politique monétaire inutilement restrictive qui pénalise les économies locales. Au lieu d'accumuler des bons du Trésor américain, elles auraient les moyens d'insuffler davantage de crédits dans les économies, conduisant à l'affaiblissement des réserves. Le coût d'opportunité de cette accumulation d'avoirs par les banquiers centraux ne renvoie pas à une fuite de capital à proprement parler, mais plutôt à la sous-utilisation des marges de manœuvre de la politique monétaire, ce qui n'est pas moins en contradiction avec la nécessaire stimulation des ressources domestiques pour financer les ODM.

Ajoutés à cela, la croissance des investissements directs du Sud vers le Nord et l'assèchement des prêts privés aux pays Sud : le monde en développement est devenu, depuis 1998, un exportateur net de capital au bénéfice des pays riches¹⁸.

Pour un PED, la mobilisation des ressources domestiques recouvre donc de très nombreuses dimensions : une politique monétaire délicate à définir ; une meilleure fiscalisation de l'économie ; la protection des droits de propriété (au fondement de l'incitation à investir) ; la lutte contre la corruption privée et publique. Dans la plupart des pays à faible revenu, les choses avancent peu. Leurs systèmes fiscaux demeurent fragiles et peu développés : ils n'ont capté, en 2001, que 12 % de leur PIB (une part qui n'a pratiquement pas varié depuis trente ans, et qui reste 3 fois inférieure à celle de

l'Union européenne¹⁹). Les priorités budgétaires, elles aussi, se modifient lentement. À Copenhague, en 1995, à l'occasion du sommet mondial du développement social, les Nations unies avaient lancé une initiative qui notamment encourageait les PED à consacrer 20 % de leur budget aux services sociaux. Cette règle d'allocation se fondait alors sur l'expérience positive de pays comme la Malaisie, la Corée du Sud, le Botswana, ou encore l'île Maurice. En dépit de bonnes paroles, la part des dépenses publiques employées sur ces questions a peu évolué, restant de l'ordre de 12 à 14 %²⁰. Un désendettement accéléré des pays du Sud devrait permettre de changer cette donne regrettable : les bailleurs de fonds sont décidés à s'assurer que les annulations de dettes bénéficient, en priorité, aux politiques sociales, notamment de santé et d'éducation.

Une amélioration rapide de la gestion et des choix publics serait certes utile, mais ne suffirait pas à financer les ODM dans les pays pauvres. Même avec la meilleure volonté, seule une petite partie des sommes requises pourrait être mobilisée localement. La Banque mondiale calcule que si les pays « aux institutions faibles » réussissent à aligner leur taux d'épargne et le rendement de leurs investissements sur les niveaux moyens des pays « aux institutions fortes », le besoin annuel de financement des premiers serait réduit de 23 à 15 milliards de dollars, soit une économie de 8 milliards seulement. La conclusion est claire : la mobilisation des ressources domestiques par le renforcement des institutions est incapable de financer seule les ODM dans ces pays.

Au nombre des moyens domestiques, il faut également compter les revenus tirés du commerce international. Aujourd'hui, ceux des PED sont bridés par les politiques protectionnistes et les aides à la production mises en place par les États du Nord sur certains marchés stratégiques. Pour un grand nombre, les économies du Sud n'ont, comme atout dans leur jeu commercial, que l'agriculture et de rares industries manufacturières, tel le textile : voilà précisément des marchés largement protégés par les pays développés. Ces derniers réclament pourtant l'ouverture du monde à leurs produits industriels, à leurs services et à leurs investissements. L'Organisation mondiale du commerce (OMC)²¹ calcule que l'abolition des subventions aux agriculteurs de l'OCDE se traduirait, pour les PED, par un afflux de revenus 3 fois supérieur à l'APD actuelle²².

La mobilisation des ressources domestiques ne dépend donc pas uniquement des PED eux-mêmes : les pays riches ont la possibilité de débloquent de vastes moyens (en devises) que les pays du Sud pourraient obtenir par eux-mêmes, si les règles du commerce étaient simplement moins biaisées. Néanmoins, pour un grand nombre de pays très pauvres, même un système commercial plus juste ne garantirait pas un accroissement substantiel de leurs revenus commerciaux²³. Peu disposent, en effet, des infrastructures physiques et institutionnelles nécessaires pour bénéficier pleinement de l'ouverture. De plus, l'enclavement, les catastrophes naturelles et un environnement trop rigoureux en isolent certains de la dynamique de mondialisation. Inévitablement, la question des ressources extérieures se pose.

QUE PEUVENT LES FLUX PRIVÉS EXTÉRIEURS ?

L'histoire des grands transferts financiers internationaux remonte au XV^{ème} siècle et aux banques de la famille Médicis. Le développement a toujours très tôt fait appel aux financements extérieurs. L'Angleterre s'est endettée vis-à-vis de la Hollande aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, avant de prêter à son tour²⁴. Avant 1914, les États-Unis, le Canada, l'Argentine et l'Australie absorbent massivement des capitaux en provenance d'Europe. De fait, l'intense activité financière internationale des dernières décennies est comparable à ce que le monde a connu au XIX^{ème} siècle²⁵.

À l'aube du XXI^{ème} siècle, le financement extérieur privé du développement est plus complexe. Il comprend cinq composantes : les IDE ; les transferts de revenus des travailleurs migrants vers leurs pays d'origine ; les prêts privés ; les investissements de portefeuille et les dons des sociétés civiles²⁶.

Les investissements directs étrangers

Au cours des années 1990, les IDE sont rapidement devenus la principale source de financement extérieur des PED. Leur volume s'est établi à 143 milliards nets en 2002, contre 179 milliards il y a trois ans. Ce récent déclin reflète la fin de la vague de privatisations sud-américaines, comme le ralentissement général des fusions-acquisitions dans les PED. Il a été plus

fort encore dans les pays riches, de sorte que la part relative des IDE captée par le monde en développement a augmenté (de 23 à 27 %).

Pourtant, il faut rappeler qu'au regard de ces trente dernières années, la mondialisation apparaît avant tout comme un phénomène commercial, concernant peu les investissements. En effet, elle s'est d'abord manifestée par un accroissement conjoint des importations et des exportations (une évolution qui a concerné tous les pays, aussi bien riches que pauvres). Qui plus est, on constate, aujourd'hui, que le poids des importations et des exportations dans le PIB des PED (57 %) est nettement supérieur à ce qu'il représente dans les pays de l'OCDE (45 %).

C'est uniquement récemment que les IDE ont pris une part importante dans la dynamique de mondialisation. Leur poids dans la FBCF a récemment explosé dans les pays riches, mais aussi dans ceux à revenus intermédiaires, comme dans les pays les moins avancés (PMA)²⁷. En volume, toutefois, près des trois quarts des IDE demeurent totalement internes à la sphère des pays riches. Par ailleurs, au sein des flux à destination des PED, 70 % se concentrent sur seulement 10 d'entre eux, dont la Chine qui en capte plus d'un tiers à elle seule²⁸. Ainsi, les pays à faibles revenus n'ont reçu en 2002 que 7 milliards de dollars d'IDE, contre 10 milliards de dollars l'année précédente. Enfin, les 48 PMA n'ont bénéficié que de 4 milliards de dollars d'investissements directs.

La situation est donc ambiguë : les IDE sont très mal répartis en volume sur la planète, mais un très grand nombre de PED reçoivent des flux

significatifs au regard de la taille de leur économie. Notons également que certains PED émettent désormais d'importants flux d'investissement vers le monde en développement. À l'image du Mexique et de l'Afrique du Sud, un nombre croissant d'entre eux dispose d'entreprises suffisamment puissantes pour investir significativement à l'étranger. Les flux Sud-Sud d'IDE ont été estimés, en 2000, à 54 milliards de dollars, soit environ un tiers du total des IDE (une part qui progresse depuis 1990).

Au cours de la même période, les IDE à destination des PED se sont orientés de façon croissante vers le secteur des services (banques et télécommunications notamment). Cette évolution est positive, car ces activités augmentent la productivité globale des économies, à la différence des investissements plus classiques dans les industries d'extraction (pétrole ou minerais) et les productions primaires.

De fait, tout renforcement des IDE dans la structure de financement d'un PED constitue une chance pour ce dernier : une entreprise qui s'implante physiquement dans un pays du Sud a une stratégie de plus long terme qu'un détenteur d'actifs financiers, plus sensible aux crises et aux paniques récurrentes. Par nature également, l'IDE répartit plus équitablement les risques : alors que les marchés financiers facturent intégralement et automatiquement aux opérateurs locaux l'accroissement des risques réels ou perçus (par un *risk premium*), les investisseurs directs assument eux-mêmes une partie de ces risques.

Toutefois, ni la diversification géographique des IDE, ni la stabilité de

leur volume, ne sont garantis à moyen terme. Depuis le milieu des années 1990, les investissements directs ont contribué au financement des PED pour un montant annuel oscillant entre 150 et 200 milliards de dollars. Cette manne est-elle durable ? Deux éléments peuvent, certes, le faire penser :

- les profits liés aux investissements directs sont souvent réinvestis sur place, à hauteur de 40 % selon certaines estimations ;
- la dépréciation du capital fixe rend nécessaires de perpétuels investissements, car les flux d'IDE sont toujours bruts.

Mais, à l'inverse, d'autres éléments conduisent à douter de la pérennité des volumes actuels d'investissements directs, comme de leur redéploiement vers de nouvelles régions du monde :

- suite à la catastrophe argentine, les risques perçus par les investisseurs augmentent (risques-pays, risques de change...) ;
- par ailleurs, le taux de rendement des investissements directs semble décliner sur moyenne période. Celui-ci est, en effet, passé de 8 à 6,5 % entre 1995 et 2000 (des chiffres qui ne prennent même pas en compte la dévalorisation latente des actifs).

Force est de constater que l'engagement des entreprises internationales dans les PED s'émousse aujourd'hui, reflétant notamment les sanctions que les marchés financiers infligent aux firmes qui maintiennent ce type d'exposition. La méfiance des investisseurs à l'égard des PED est-elle l'expression de décisions informées et efficaces du point de vue économique ? En réalité, un accroissement substantiel des

volumes d'IDE à destination des PED serait loin d'être économiquement irrationnel.

Certes, les obstacles sont nombreux qui semblent devoir repousser tout investissement privé : faible capital humain ; environnement politique et économique risqué ; infrastructures défailtantes ; marchés trop étroits où, bien souvent, seuls sont rentables des monopoles. Il est indéniable que d'importantes réformes structurelles et d'importants investissements en infrastructures seront nécessaires pour attirer durablement les investisseurs dans des pays relativement délaissés aujourd'hui.

Toutefois, à bien y regarder, le retour sur investissement dans les PED est loin d'être mauvais. Il est bien sûr plus risqué que dans un pays de l'OCDE, mais aussi typiquement plus élevé : la productivité des PED constitue l'un de leurs atouts, non l'une de leurs faiblesses. Selon la Banque mondiale, les plus hauts rendements seraient à prendre en Afrique subsaharienne (13 %) et en Amérique latine (10 %), les plus bas au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (4 %) (ces deux dernières régions attirant pourtant davantage les investisseurs). Plus étrange encore, les pays les plus attractifs, comme la Chine, le Brésil, ou encore le Mexique, n'offrent qu'une rentabilité proche de la moyenne²⁹.

On peut, dès lors, se demander si les fluctuations et le faible volume de l'investissement direct dans les PED ne tiennent pas davantage à des défaillances de marché qu'à des décisions prétendument optimales³⁰. Rappelons que l'économie mondiale se caractérise par de nombreuses

imperfections de marchés susceptibles de l'éloigner d'une allocation efficace des ressources : incomplétudes, externalités, informations imparfaites, existence de biens publics, rendements croissants, monopoles...

Parmi les réponses à apporter à ces défaillances, les partenariats publics-privés revêtent une grande importance. À l'instigation des agences d'aide ou des autorités publiques, ils peuvent exercer un signal fort à l'attention des investisseurs privés, et compenser un manque mondial d'information sur le climat d'investissement et les intentions des gouvernements locaux. Autre problème à traiter : les risques liés à la gouvernance des pays (rupture de contrats, ingérences politiques, corruption...) qui constituent une importante défaillance de marché, puisqu'ils ne font précisément l'objet d'aucun marché. Il est possible d'y remédier en développant des instruments de garantie et de couverture, pour aider les investisseurs à mieux gérer leurs risques. De tels produits financiers seraient susceptibles de mobiliser d'importants capitaux privés pour des projets à forte utilité sociale. Les entreprises qui hésitent à intervenir dans les PED peuvent, sans doute, changer d'avis si des bailleurs de fonds (qui connaissent le terrain, les autorités publiques et dont la présence rassure) prennent en charge une partie du risque inhérent à ces zones géographiques.

Au total, on peut penser que les IDE resteront une source fondamentale de financement des PED dans les années à venir. Néanmoins, il ne semble pas raisonnable d'espérer qu'ils prendront en charge à court terme l'accroissement des ressources nécessaire à la

réalisation des ODM, en particulier dans les zones les plus éloignées de ces objectifs. Les réformes structurelles dans les pays pauvres demandent du temps ; les changements de perception des investisseurs également.

Transferts de revenus des travailleurs migrants

Les transferts de fonds des travailleurs migrants ont atteint 80 milliards de dollars en 2002. Durant la décennie passée, leur volume a rapidement progressé et régulièrement dépassé celui de l'APD. Ils constituent actuellement la deuxième plus importante source de financement extérieur des PED. Leur soutien financier est relativement stable, à l'instar des IDE. Toutefois, à l'inverse de ces derniers, les envois des migrants ont un effet conjoncturel contracyclique marqué : en cas de récession économique, ils lissent les chocs de revenus car de nouveaux travailleurs sont incités à émigrer, tandis que ceux qui vivent déjà à l'étranger envoient davantage d'argent aux familles restées aux pays. Cet effet stabilisateur automatique a récemment bénéficié aux pays d'Amérique latine.

Au-delà d'effets conjoncturels, l'impact de ces transferts de revenus sur le développement durable des pays dépend étroitement des conditions économiques locales. Là où l'investissement est difficile, les versements répondent d'abord à des besoins de consommation (au mieux de santé et d'éducation) qui ont, certes, un effet multiplicateur keynésien minimum, mais qui n'améliorent qu'indirectement ou trop lentement la capacité produc-

tive des pays. Là où les conditions économiques sont plus favorables, ces versements sont souvent investis dans des exploitations agricoles ou de petites entreprises³¹. Toutefois, les frais prélevés par les intermédiaires financiers sont, aujourd'hui, exorbitants, comparé à ceux pratiqués entre pays développés : certains ont estimé qu'ils s'élevaient, en 2001, à 12 milliards de dollars, soit plus de 20 % de l'APD mondiale³² !

L'un des grands enjeux d'avenir du développement est donc de mieux canaliser l'épargne des travailleurs migrants vers des investissements utiles aux PED. C'est cette dimension du concept de « codéveloppement » qui conduira prochainement la France à mettre en place un programme d'accompagnement. Il s'agira d'abord de mieux collecter l'épargne des immigrants, au besoin par des campagnes de communication à leur attention ; de mieux transférer les fonds *via* des mécanismes sûrs, réguliers et peu coûteux ; de permettre aussi à un immigré d'apporter sa garantie, dans son pays d'origine, à un emprunteur local ; enfin, de conseiller ces nouveaux investisseurs sur les plans technique et financier. Ces différents produits et services devraient voir le jour au cours de l'année 2004.

L'excellence des transferts des migrants comme source de financement des PED, tient aussi à leur répartition mondiale plus équitable que les IDE, ou encore que les revenus du commerce. En effet, les 10 premiers pays bénéficiaires concentrent seulement 60 % des transferts, contre 72 % dans le cas des revenus d'exportations commerciales, et 74 % pour les IDE.

De fait, le poids des versements des migrants dans l'économie d'un pays est d'autant plus grand que celui-ci est pauvre : il représente 1,9 % du PIB des pays à faibles revenus, contre 0,8 % pour les PRI de la tranche supérieure. Ce sont les États-Unis et l'Union européenne qui sont à l'origine des plus grands transferts. Quel est l'avenir de cette ressource ?

Il dépend étroitement des politiques migratoires des pays du Nord et des pays du Sud. L'émigration est-elle globalement bénéfique à ces derniers ? En dépit de la très réelle « fuite des cerveaux » et des divers manques à gagner (notamment fiscaux) que subissent les pays de départ, les Nations unies estiment que l'émigration économique constitue une aide précieuse à leur développement. Au-delà de la source stable de devises que les travailleurs émigrés génèrent, l'émigration réduit le taux de chômage, limite la baisse des salaires, et suscite des réseaux économiques et culturels avec les pays développés.

Toutefois, l'avenir des politiques migratoires des pays du Nord est plus qu'incertain. Selon certaines estimations, environ 1,5 million d'immigrants entrent chaque année en Europe comme aux États-Unis, dont un tiers de clandestins³³. Dans le contexte actuel, et en dépit du vieillissement de leurs populations, il semble peu probable que les nations développées ouvrent davantage leurs frontières. Les préoccupations varient d'un pays à l'autre : chômage persistant, déficits sociaux, inquiétude identitaire, difficulté d'intégration, sécurité nationale. Pensons à l'impact du 11 septembre 2001 sur les esprits américains.

Dès lors, la seule voie rapide et réaliste pour accélérer l'augmentation des flux versés par les travailleurs migrants réside dans la modernisation des réseaux bancaires, leur plus grande mise en concurrence, la création de partenariat avec les institutions nationales et la mise en place, dans les pays du Nord, d'un accompagnement à l'investissement.

Les investissements privés de portefeuille

Les flux d'investissement privés de portefeuille ont été, en 2002, de 9 milliards de dollars, mais ont sérieusement décliné depuis leur record historique de 1993 qui frisait avec les 50 milliards de dollars. C'est la Chine qui rafle la part du lion, puisqu'elle en attire plus de 40 %. De l'autre côté du spectre, l'Afrique subsaharienne ne reçoit virtuellement pas de placements internationaux sous forme d'actions (mis à part l'Afrique du Sud et quelques industries d'extraction).

La modestie actuelle des volumes globaux d'investissement par actions est un complet contredit des espoirs qu'avait suscité leur envol au début des années 1990. Les PED apparaissaient alors comme la source d'avenir de la croissance économique mondiale, provoquant même une bulle financière où le retour annuel moyen sur investissement atteignait 34 % ! La crise asiatique a précipité l'inévitable perte de confiance et le retrait massif des capitaux financiers, dont le rendement est durablement devenu négatif.

Il est pourtant étonnant que le volume des investissements privés de

portefeuille soit si faible, au moment où les IDE montrent une certaine solidité. Deux considérations peuvent éclairer ce phénomène. Tout d'abord, comme leurs actifs sont relativement liquides, les fonds d'investissement doivent justifier continuellement leurs choix stratégiques aux yeux des actionnaires : ils sont donc davantage sensibles à la volatilité et au rendement à court terme de leurs placements. Par ailleurs, leur actionnariat prend généralement la forme de participations minoritaires qui n'offrent aucun contrôle sur la gestion des entreprises ; or, dans les contextes économiques incertains, les investisseurs réclament de plus en plus de garanties. Il n'est donc pas impossible que les IDE se substituent durablement aux investissements de portefeuille.

Les prêts privés et les obligations

Les flux nets de dette privée à destination des PED (obligations et prêts bancaires) sont en chute libre depuis le milieu des années 1990. De 135 milliards de dollars en 1995, ils représentent maintenant pour les PED une sortie nette de capitaux, à hauteur de -21 milliards de dollars en 2001 et de -9 milliards de dollars en 2002.

L'emballage puis l'effondrement des prêts privés font suite à la série noire des crises financières asiatiques des années 1997-1998, puis sud-américaines en 2002. Le déclin de l'emprunt privé s'explique par l'affaiblissement conjoint de l'offre et de la demande. D'un côté, les banques et les détenteurs d'obligations sont moins disposés à parier sur les PED, en dépit

des analystes qui insistent sur leur potentiel de croissance : ce sont davantage les risques que les rendements que les créanciers privés surveillent désormais. Parallèlement, ces mêmes crises financières ont convaincu les PED (d'Asie notamment) du danger de recourir à une dette privée volatile.

Pour autant, cette source de financement du développement est loin d'être condamnée à moyen terme. De nouvelles perspectives apparaissent. Tout d'abord, le développement rapide de marchés locaux d'obligations en monnaie locale : des pays comme le Brésil, la Hongrie, l'Inde, le Mexique, ou encore l'Afrique du Sud, ont montré la voie. Ensuite, les instruments spécialisés de marché permettant le transfert des risques de crédit se multiplient (*swaps* et autres produits dérivés). Enfin, les groupes bancaires internationaux ne se contentent plus de prêter par-delà les frontières : ils s'implantent directement dans les PED. Il n'est pas anodin que la devise du premier d'entre eux, le groupe HSBC, soit : « *The world's local bank* ».

Le défaut de paiement des États a régulièrement marqué l'histoire de la finance internationale, au moins depuis le début du XIX^{ème} siècle. La confiance des investisseurs privés est toujours revenue, et il est vraisemblable qu'elle reviendra encore. Pour accélérer ce retour, il serait bon que le monde apprenne à mieux gérer ses crises financières. La proposition d'Anne Krueger du Fonds monétaires internationaux (FMI) d'instaurer un tribunal international des faillites souveraines semble, aujourd'hui, dans l'ornière. L'instauration de clauses d'actions collectives attachées aux obligations

financières constituerait, sans doute, un début de solution.

Les dons privés

L'un des phénomènes les plus marquants de la mondialisation est, sans aucun doute, l'émergence d'une société civile internationale. Celle-ci prend une place croissante dans la réflexion et l'action en faveur des PED. Ce mouvement entre en résonance avec l'inflexion actuelle du capitalisme mondial, dont les multinationales affirment vouloir participer de plus en plus activement à la promotion d'un modèle de développement durable. La responsabilité sociale est un thème qui semble, aujourd'hui, transformer en profondeur les pratiques des entreprises vis-à-vis de leurs parties prenantes (*stakeholders*) : clients, fournisseurs, employés, communautés locales, nationales et internationales. Ces cinq dernières années, les dons privés à destination des pays du Sud, issus des organisations non gouvernementales (ONG) et des grands philanthropes de la société civile, sont passés de 6 à 10 milliards de dollars (un flux émis pour moitié par les États-Unis).

Le financement du développement ne peut s'offrir le luxe de négliger cette source, modeste mais en pleine croissance. La communauté des États du monde peut et doit favoriser l'expansion financière de cette philanthropie par des incitations fiscales et, plus généralement encore, par l'inscription permanente du développement durable dans ses interactions avec le secteur privé. Les Nations unies ont ouvert la voie, en juillet 2000, en signant, avec

un premier groupe de multinationales, un Pacte mondial (*Global Compact*) qui engage ces dernières à agir concrètement en faveur de valeurs partagées : droits de l'homme, droit du travail, respect de l'environnement. Il faut, sans aucun doute, aller plus loin et mobiliser, au-delà des entreprises, investisseurs (finance éthique) et consommateurs socialement responsables.

QUE PEUT L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ?

Après ce rapide tour d'horizon des flux privés et des perspectives qu'ils offrent, l'attention doit se tourner vers l'APD, dont tant est attendu lorsque l'on évoque les pays pauvres. Différentes questions méritent examen. De combien faudrait-il augmenter l'APD ? Comment évolue l'effort actuel des pays riches ? La dette du Tiers monde, qui a empoisonné ces vingt dernières années, fait-elle, enfin, partie du passé ? Quel mécanisme imaginer demain pour financer l'aide ? Comment accroître son efficacité ?

De combien augmenter l'APD ?

Selon une première approximation, il est possible de répondre à cette question en s'appuyant sur les conditions d'un rattrapage économique global du monde en développement (sommairement identifié plus haut à un besoin d'investissement en capital fixe de 30 % de PIB). Un examen rapide de la FBCF des PED, de la taille de leur économie et de leur mode de finan-

cement conduit à deux considérations. L'une est, généralement, implicite aux déclarations de la communauté internationale ; l'autre est, généralement, oubliée.

Premièrement, d'après un regard macroéconomique rapide, l'augmentation de l'APD ne semble avoir de véritable importance que pour un nombre restreint de PED, à savoir les petits pays pauvres. En effet, l'aide représente moins de 4 % de la FBCF de l'ensemble du monde en développement, moins de 2 % de celle des PRI, alors qu'elle constitue plus de 28 % de la FBCF des pays pauvres, si les quelques géants démographiques sont exclus. L'aide joue un rôle tellement marginal dans la FBCF globale des PED que son augmentation (à 100 milliards de dollars par an ou même 150 milliards de dollars par an) risquerait d'être inutile si elle était uniformément distribuée. Dans les PRI, par exemple, une FBCF de 30 % pourrait être obtenue par une augmentation d'un tiers des flux privés extérieurs, et d'un tiers de l'épargne nationale, l'APD étant incapable de modifier significativement ces chiffres.

C'est sur la base de ce raisonnement que la plupart des estimations du besoin d'APD laissent de côté les pays pauvres très peuplés et les PRI (pourtant, parfois, en mauvaise voie de réaliser les ODM). L'appel contemporain des Nations unies à augmenter l'aide au développement de 50 milliards de dollars par an est précisément fondé sur ce mode de sélection : il ne prend en compte que les petits pays pauvres, soit 1 milliard d'individus sur les 5 milliards que comprend le monde en développement. L'efficacité de l'aide

est, en somme, supposée nulle là où la taille économique ou démographique du pays bénéficiaire est jugée trop importante. L'APD a, pourtant, des implications sectorielles stratégiques qui échappent à un strict regard macroéconomique. La réflexion internationale actuelle sur les volumes d'aide, parce que ses fondements méthodologiques semblent oublier cette vérité, ignore plus de 80 PED où vivent 4 milliards d'être humains. Est-ce bien légitime ?

Deuxième enseignement macroéconomique, moins contestable celui-là : une forte augmentation de l'APD pourrait, certes, puissamment aider l'Afrique subsaharienne, mais au prix d'une dépendance inquiétante vis-à-vis de l'aide extérieure, et de doutes grandissants quant à sa capacité à absorber autant d'aide publique. Ses pays pauvres atteindraient, en effet, une FBCF de 30 % de PIB, s'ils voyaient l'aide internationale doubler et l'investissement d'origine domestique augmenter d'un tiers. Si l'APD accordée à ces pays était augmentée de 140 %, alors l'APD résoudrait, à elle seule, le problème de la croissance subsaharienne (en théorie), mais elle représenterait alors 55 % de la FBCF locale...

Il est donc très difficile de dire de combien l'aide publique devrait être augmentée. Tout dépend des pays dont on considère qu'ils peuvent ou doivent être aidés. Tout dépend de la capacité des PED à mobiliser davantage leur épargne domestique et les flux privés internationaux. Tout dépend de la part de l'APD qui se traduit effectivement en FBCF³⁴. Tout dépend, enfin, du rôle que l'on assigne à l'APD, dont les actions stratégiques peuvent transcender sa seule contribution au capital fixe.

Le chiffre généralement avancé par la communauté internationale (50 milliards de dollars d'aide supplémentaire) a des fondements discutables, on l'a dit. Néanmoins, il a l'avantage de paraître à la fois ambitieux et réaliste. Sa rationalité est donc à chercher dans le plaidoyer qu'il rend possible auprès des gouvernements du Nord, et moins dans une évaluation du besoin total en APD du monde en développement (qui est, très certainement, d'un autre ordre de grandeur).

Pour réaliser les ODM dans tous les pays, la deuxième partie de cet article a estimé le besoin annuel de financement supplémentaire à 200 milliards de dollars, dont 100 milliards de dollars pour les pays pauvres et 100 milliards de dollars pour les PRI. Raisons un instant à ressources constantes, et supposons ce besoin totalement pris en charge par l'APD, au travers d'instruments différenciés comprenant 80 % d'éléments dons pour les pays pauvres contre 25 % pour les PRI. Dès lors, l'effort financier net pour les pays donateurs s'élèverait à environ 100 milliards de dollars par an. Il s'agirait, en somme, de tripler le niveau actuel de l'aide, en portant l'effort des pays de l'OCDE aux alentours de 0,7 % de leur PIB³⁵ (un geste recommandé depuis longtemps par les Nations unies³⁶).

L'effort des pays riches

L'aide prodiguée par les pays riches a fortement chuté au cours de la décennie 1990. Elle a, en effet, traversé une crise profonde de légitimité suite à l'effondrement de ses fondements géostratégiques originels : la fin de la

guerre froide et l'accélération de la dynamique d'ouverture commerciale l'ont laissée, en apparence, à sa seule justification éthique. Dans le même temps, aux yeux des citoyens, l'aide semblait remise en cause par l'échec économique de certains pays aidés (un échec trop vite considéré comme celui de l'aide elle-même).

Depuis peu, toutefois, apparaît un nouveau fondement stratégique pour l'APD : la nécessité absolue, pour les pays du Nord, de donner une légitimité sociale et humaine à la mondialisation (cette mondialisation dont ils bénéficient tant et tous). Ce défi dépasse la seule aide publique, mais celle-ci n'en figure pas moins au premier rang des réponses à lui apporter. En effet, l'APD est particulièrement adaptée à la naissance d'une politique sociale globale, puisqu'elle constitue, aujourd'hui, la seule action publique d'envergure planétaire aux implications financières véritables³⁷. L'APD forme, *de facto*, l'embryon d'un mécanisme mondial de solidarité. Son fonctionnement décentralisé et multipolaire convient, d'ailleurs, à l'absence d'autorité mondiale centrale. Voilà pourquoi l'APD bénéficie actuellement d'un regain de faveur dont on peut espérer qu'il s'amplifiera avec le temps.

Les pays donateurs s'y sont d'ailleurs engagés à l'occasion de la conférence internationale sur le financement du développement, tenue en mars 2002 au Mexique. Le consensus de Monterrey affirme la volonté de la communauté internationale d'accroître substantiellement son aide en vue de la réalisation des ODM. Un peu avant cette conférence, les États-Unis ont annoncé l'augmentation de leur contribution de

5 milliards de dollars dans un délai de trois ans. L'Union européenne, elle, a affirmé vouloir porter son effort à 0,39 % du PIB d'ici à 2006. D'autres pays comme l'Irlande, la Belgique, ou la France, sont allés plus loin, en traçant un calendrier précis pour augmenter leur aide à 0,7 % du PIB. Le président Chirac a exprimé l'intention de la France d'y consacrer 0,5 % de son PIB dès 2007, puis 0,7 % en 2012. Ces multiples engagements feront, en principe, progresser l'APD mondiale de 31 % en termes réels d'ici à l'an 2006, avec 16 milliards de dollars supplémentaires.

Une certaine progression est déjà visible : l'aide des 22 pays donateurs de l'OCDE a augmenté de 4,9 % en termes réels en 2002³⁸, pour un total de 57 milliards de dollars, ce qui porte leur effort collectif à 0,23 % de leur revenu global ; neuf d'entre eux ont fait état d'un accroissement supérieur à 10 %, comme la France dont l'APD s'est accrue de plus de 15 %. La reprise actuelle de l'effort demande à être confirmée ; elle fait suite à un creux historique sans précédent qui a vu l'aide stagner pendant trois ans à 0,22 % du PIB de l'OCDE.

Néanmoins, même tenus, les engagements pris à Monterrey par les pays riches ne suffiront pas à mobiliser les ressources nécessaires : leur effort ne serait porté qu'à 0,26 % du PIB de l'OCDE, un niveau très inférieur à celui du début des années 1990, irrémédiablement inférieur aux 0,44 % officiellement requis pour réaliser les ODM (cf. les fameux 50 milliards de dollars) et plus encore aux 0,7 % mentionnés plus haut. La responsabilité des États-Unis est, ici, écrasante. Si

leur effort d'aide rejoignait celui de la France, l'APD mondiale s'en trouverait augmentée de moitié. Même après l'annonce de la création de leur nouveau fonds (Millennium Challenge Account), l'aide des États-Unis (0,12 % du PIB) ne reflète ni la taille de leur économie, ni leur poids symbolique dans la mondialisation.

Dans l'espoir d'accroître rapidement les volumes financiers de l'aide aux pays pauvres, de nombreux projets agitent aujourd'hui les débats de la communauté internationale. Certains ont proposé d'augmenter les avoirs monétaires des PED au sein du FMI par une nouvelle allocation de droits de tirage spéciaux³⁹. Le gouvernement britannique, lui, sous l'impulsion du chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, et avec le soutien d'autres gouvernements, dont celui de la France, suggère de créer un fonds international d'un type nouveau (International Finance Facility - IFF). Il s'agit de mettre en place un fonds bénéficiant d'une promesse irrévocable de versements futurs de la part des États donateurs. Ce fonds pourrait alors émettre des obligations sur les marchés financiers, sur la base de ces engagements souverains. Il ne constituerait pas une nouvelle agence multilatérale : les ressources dégagées seraient acheminées vers les pays par les canaux classiques d'APD. Les auteurs de l'initiative considèrent que ce montage garantit au fonds une notation AAA, qui lui donnerait accès à des conditions de financement favorables. Il serait reconstitué périodiquement, par exemple tous les trois ans, et aurait une durée de vie de trente ans : quinze années d'investissement et quinze années de

remboursement. Il est encore trop tôt pour savoir si cette initiative aboutira, au moins dans la forme initiale qui lui a été donnée, mais on note qu'elle s'accorde assez bien avec un autre groupe de propositions qui visent à instaurer une ou plusieurs formes de taxation internationale (une perspective que l'on précisera plus loin).

La réduction de la dette

Il y a maintenant sept ans, a été lancée une vaste initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Pour en bénéficier, un pays doit être éligible aux prêts les plus concessionnels des institutions multilatérales. Il doit également connaître un niveau d'endettement que les mécanismes traditionnels d'allègement de la dette (Club de Paris) sont incapables de rendre « soutenable ». Le pays éligible doit, ensuite, s'entendre avec la Banque mondiale sur un programme économique et social de lutte contre la pauvreté, bénéficier d'une aide du FMI, et s'engager, au travers de mesures précises, à améliorer la transparence de sa gestion budgétaire. Une fois ces plans d'action définis, le « point de décision » est réputé atteint. Le pays entre alors dans une « période intérimaire », d'un an au minimum, au cours de laquelle il montre que ses engagements sont tenus. Il parvient alors au « point d'achèvement », à partir duquel sa dette peut être considérablement réduite.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Des 38 pays potentiellement éligibles (situés pour la plupart en Afrique subsaharienne), 19 ont passé le « point de décision » et traversent la « période

intérimaire ». 8 autres ont déjà atteint le « point d'achèvement ». Selon de récentes projections, en valeur actuelle nette, le stock combiné de la dette de ces 27 pays devrait fondre des deux tiers suite à l'initiative PPTE.

Néanmoins, les problèmes ne manquent pas. La plupart des pays ont dérapé dans leur calendrier, allongeant la période intérimaire au grand dam des populations, mais aussi des ONG, qui jugent trop strictes les conditions imposées par les IFI. Deuxièmement, les créanciers commerciaux rechignent à s'aligner sur les réductions de dettes offertes par les prêteurs multilatéraux et bilatéraux : ils attaquent même parfois en justice les pays engagés dans l'initiative PPTE. Troisièmement, cette dernière ne semble pas garantir la réduction de l'endettement à un niveau soutenable pour les pays : les hypothèses sur lesquelles reposent ses mécanismes ont souvent été trop optimistes, notamment quant au taux de croissance des économies et à l'évolution du prix des matières premières (coton, café, poissons, cuivre...). Enfin, même après une réduction réussie de la dette d'un pays pauvre, le financement de son développement demeure tout entier à concevoir. Beaucoup sont aujourd'hui tentés de conclure qu'il ne faut plus prêter à ces pays, mais uniquement leur donner. Une commission du Congrès américain a, par exemple, suggéré que la Banque mondiale et ses institutions sœurs ne consentent plus que des dons⁴⁰. Voilà une fausse bonne idée qui peut se révéler dangereuse.

Le don est, certes, l'instrument le plus symbolique de l'aide au développement, mais avant tout pour des raisons culturelles : il entre en résonance

avec une conception classique (laïque et religieuse) de la générosité. Il y a pourtant bien d'autres façons d'être généreux. Se contenter de dons peut certainement donner bonne conscience aux bons esprits des pays du Nord, mais peut aussi nuire gravement aux pays du Sud dont les besoins sont bien plus complexes.

Les ressources libérées par le prêt et par le don sont généralement incomparables en volume : le prêt peut débloquer des contraintes financières très importantes, et donner lieu à des investissements impensables sans lui⁴¹. De plus, un pays capable d'assumer une dette se construit une réputation financière qui l'aide à intégrer progressivement les circuits privés de financement et les flux d'interdépendance de l'économie mondiale. L'objectif de l'initiative PPTE n'est pas d'exclure les pays pauvres de l'emprunt, mais de favoriser leur retour à un endettement raisonnable au regard de leur capacité de remboursement. Cette initiative serait un échec cuisant, si elle ne rendait pas les pays capables, à moyen terme, d'emprunter à nouveau à des conditions très concessionnelles. Par conséquent, le prêt et le don ont chacun un rôle à jouer dans la gestion du surendettement des pays, notamment pour éviter l'affaiblissement de leurs ressources extérieures pendant cette période difficile et maintenir un flux réel net en leur faveur⁴².

Vers une fiscalité mondiale ?

Si les ODM constituent bien une étape sur la voie d'une politique sociale mondiale, la communauté internatio-

nale devra bientôt envisager de financer certains coûts récurrents en sus des investissements ponctuels. Comment peut-elle, par exemple, inviter les pays les plus pauvres de la planète à instaurer l'éducation primaire universelle sans la prendre en charge en partie de façon permanente ? Aussi, la problématique du financement du développement semble-t-elle s'orienter, à long terme, vers la recherche de financements publics récurrents. Certains envisagent, par exemple, la création d'une loterie mondiale dont les bénéfices seraient largement reversés à une fondation des Nations unies⁴³. Mais la réflexion la plus intense et la plus dense porte sur l'éventualité d'une fiscalité mondiale.

La mobilisation politique en sa faveur a été croissante ces dernières années, notamment dans la foulée du mouvement d'opinion suscité par l'association Attac (pour une « taxe Tobin » sur les transactions financières). La France s'est déclarée favorable, en 2002, à Monterrey puis à Johannesburg, à une forme ou à une autre d'impôt mondial : le chef de l'État a mis l'accent sur la nécessité d'un « prélèvement de solidarité sur les richesses considérables engendrées par la mondialisation » ; il a également mis en place un groupe de travail officiel qui devrait lui rendre compte durant le premier semestre 2004. Le Brésil, le Canada, mais aussi divers membres de l'Union européenne, ont marqué un intérêt similaire. Le secrétaire général des Nations unies, lui aussi, a apporté son soutien à cette possibilité, en précisant toutefois qu'il s'agirait, pour lui, « d'impôts nationaux pouvant être mis en place au moyen d'accords internationaux ».

Le contraste est frappant entre la mobilisation de certaines opinions publiques et gouvernements, et la fragilité des fondements politiques et techniques d'une telle fiscalité. Les contradictions et les inconnues sont multiples ; les expériences sur lesquelles s'appuyer sont rares.

Une fiscalité mondiale pourrait légitimement œuvrer à trois grands types d'objectifs : le rattrapage économique des PED ; une redistribution mondiale à caractère social ; et la gestion des externalités, c'est-à-dire les biens publics mondiaux (BPM). Ces derniers sont les biens communs de l'humanité dont la production requiert la coopération internationale : biodiversité, couche d'ozone, sécurité alimentaire, recherche médicale et agricole... Leur négatif renvoie aux maux qui ont la même envergure planétaire : gaz à effet de serre, pluies acides, désertification, crime organisé, spéculation financière, maladies infectieuses... L'aide au développement et la production des BPM constituent deux problématiques profondément imbriquées. Radicalement liées par leur relation commune aux imperfections des marchés mondiaux, elles le sont également par la réalité technique de leur mise en œuvre sur le terrain : c'est bien souvent par des actions de développement dans les pays du Sud que les BPM peuvent être produits. Le développement durable est une notion qui concilie précisément développement et BPM : il semble naturel qu'une fiscalité internationale soit mise à son service.

En dépit de cette logique imparable, aucune fiscalité mondiale n'est toujours advenue, car les pays qui y sont

hostiles sont nombreux et n'y voient qu'une perte sèche de souveraineté nationale. L'attitude la plus extrême est celle des États-Unis qui sont allés très loin dans le refus. Une loi votée par leur Congrès, en 1997, conditionne la contribution américaine au fonctionnement des Nations unies à l'absence de toute taxe internationale touchant leurs entreprises ou leurs citoyens. Il n'est donc pas surprenant que, sous l'influence américaine, le consensus final de la conférence de Monterrey ne fasse pas mention de la possibilité d'un système fiscal international.

Néanmoins, on peut penser que la position américaine évoluera. Les États-Unis financent déjà, *de facto*, une grande part des mécanismes de régulation mondiale. À travers le FMI, ils participent au sauvetage financier des pays en difficulté ; ils mènent la recherche médicale ; ils financent une guerre contre le terrorisme... Une puissance hégémonique de cette taille a, sans doute, intérêt à voir un maximum de pays contribuer aux coûts d'une gouvernance mondiale qu'elle devra financer de toutes les façons, seule ou accompagnée, pour des raisons propres de sécurité nationale. Une fiscalité internationale constituerait précisément un moyen de répartir ces coûts. Pourquoi ne pas imaginer, par exemple, que le fonds IFF (proposé par les Britanniques pour relever l'APD en empruntant sur le marché des capitaux privés) soit garanti ou directement financé par un prélèvement obligatoire mondial ?

Comment prélever ? Qui imposer ? À quel taux ? Qui devra collecter ? Comment redistribuer ? Les questions ne manquent pas. Entre réalisme et

imagination, la voie à suivre est ouverte, mais étroite.

L'efficacité de l'aide

En bonne logique, la contrainte de financement des PED pourrait être allégée si l'APD voyait son efficacité s'accroître et, avec elle, son effet de levier sur les ressources privées. La réflexion sur l'efficacité de l'aide a déjà une histoire mouvementée. Il est important de la connaître pour apprécier la façon dont elle peut contribuer, aujourd'hui et demain, à la réalisation des ODM.

Après la fin de la guerre froide, un discours s'est développé qui mettait radicalement en cause l'efficacité économique de l'APD. C'est sa capacité à stimuler la croissance qui a particulièrement été mise en doute. Certains ont cru pouvoir identifier un paradoxe selon lequel l'aide serait efficace sur le terrain (au niveau des projets qu'elle finance), mais n'aurait pas d'effet détectable sur l'économie globale : c'est le « paradoxe micro/macro » défini par Mosley⁴⁴. Après une controverse opposant entre eux les économistes-statisticiens, la question paraît aujourd'hui tranchée en faveur de l'APD : « l'aide a toujours un impact positif sur la croissance du revenu par tête des pays aidés ; elle se caractérise cependant par des rendements décroissants »⁴⁵. L'aide publique stimule donc les économies nationales et participe, à ce titre, à la lutte contre la pauvreté.

En termes directement sociaux, également, son efficacité est loin d'avoir été négligeable. En juste un demi-siècle, l'immense majorité de la population mondiale a bénéficié

d'améliorations saisissantes de ses conditions de vie⁴⁶. Dans les mondes en développement, l'espérance de vie s'est accrue de plus de vingt années, de quarante et un à soixante-quatre ans. La part des populations qui n'a pas accès à l'eau potable s'est considérablement réduite, de 65 à 20 %. La production et la consommation alimentaires ont progressé plus rapidement que la démographie, de 20 % environ, éloignant ainsi la menace de la sous-nutrition. La mortalité infantile a été réduite de plus de moitié. En trente ans, l'analphabétisme a, lui aussi, été réduit de moitié dans les PED, de 52 à 26 %. On ne peut nier le rôle de l'aide publique dans ces grands succès de l'homme, alors qu'elle a constamment œuvré sur tous les fronts : eau, santé, éducation, planning familial, condition féminine... L'Afrique subsaharienne est souvent citée comme « preuve » de l'inefficacité de l'aide, mais la réalité est inverse : sans l'assistance internationale, comment rendre compte du paradoxe d'un continent sans croissance économique soutenue et qui, pourtant, a vu ses conditions concrètes de vie s'améliorer significativement⁴⁷ ?

Ces controverses ont, toutefois, modifié durablement la réflexion sur l'efficacité de l'aide, en plaçant au premier plan la question de son allocation entre pays. Burnside et Dollar⁴⁸ ont, en effet, marqué les esprits, en soutenant que l'aide n'est utile qu'aux pays qui poursuivent déjà de « bonnes politiques ». Certains ont alors laissé entendre qu'une réorientation de l'aide vers les pays « bien gérés » aurait le même effet qu'une augmentation de 50 % du volume mondial d'APD (en termes de réduction de la pauvreté). Le discours

a de quoi séduire : avec de tels gains de productivité, les ODM paraissent bien davantage en mesure d'être atteints. Mais ne risque-t-il pas de porter un regard trop étroit sur les pays pauvres, à la seule lumière de leur macroéconomie et de leur gouvernance ?

Il a été montré, depuis, que d'autres facteurs conditionnent l'efficacité de l'aide plus encore que la qualité des institutions des pays bénéficiaires. Tout d'abord, l'aide est d'autant plus efficace qu'elle s'adresse à un pays plus « vulnérable » aux chocs exogènes : instabilité des prix d'exportation, sécheresses, déluges, cyclones⁴⁹... L'aide a également 2 fois plus d'impact dans un pays qui a connu la guerre, après une première période de transition⁵⁰. Il faut donc être extrêmement prudent à l'égard de toute formule automatique d'attribution de l'aide. Pour accroître son efficacité, la bonne question n'est sans doute pas « dans quel pays placer l'aide publique ? », mais « comment la rendre plus efficace, aussi bien structurellement que contextuellement ? ».

La communauté des bailleurs de fonds répond, aujourd'hui, à cette interrogation de quatre façons.

La première conduit à séparer nettement l'APD et le soutien aux exportations des pays du Nord : cette « déliaison de l'aide » accroît son efficacité en stimulant les réseaux locaux de production, comme la concurrence entre les fournisseurs internationaux.

La seconde est une harmonisation et une coordination accrues des projets, des procédures et des acteurs institutionnels de l'aide. Trop souvent, en effet, leur multiplication fait peser une charge administrative insupportable sur les pays pauvres qui ont, par ailleurs, de

si maigres ressources pour définir et mettre en œuvre leurs propres politiques.

La troisième est un choix plus avisé du mode d'intervention de l'aide en fonction du contexte institutionnel des pays. De la prévention des conflits au soutien budgétaire des États, en passant par le financement de projets, les incarnations potentielles de l'APD sont nombreuses.

Enfin, l'aide publique peut accroître son effet d'entraînement sur les capitaux privés en se faisant médiateur de partenariats publics-privés, et en diversifiant les produits financiers de gestion des risques encourus par les investisseurs.

Toutefois, même si les États du Nord parvenaient à doubler ou tripler leur effort d'aide, rien n'indique que les PED les plus pauvres seraient en mesure d'employer utilement ces nouveaux flux. La question soulevée, ici, est celle de leur « capacité d'absorption d'aide publique ». Celle-ci dépend de la solidité de leurs institutions et de la qualité de leurs actions publiques. De fait, nombreux sont les pays où les administrations seraient vite débordées par un afflux brutal de ressources, provoquant congestions et gaspillages. Pour explorer l'importance de cette difficulté, certains ont proposé de définir un point théorique de « saturation » au-delà duquel l'aide publique, trop abondante au regard de la taille de l'économie bénéficiaire, n'aurait plus d'impact sur la croissance. Ce point a récemment été estimé à 30 % du PIB dans les pays aux institutions solides, et à seulement 6 % pour ceux dont les capacités administratives sont faibles⁵¹. Notons qu'aujourd'hui déjà, plus de la moitié

des pays d'Afrique subsaharienne voient leur aide dépasser le seuil des 6 % de leur PIB. Si, demain, les flux d'APD doubleraient soudainement, les trois quarts se retrouveraient dans cette situation. Autant dire que la capacité d'absorption de l'aide par les PED constitue l'un des défis collatéraux majeurs des ODM. On peut, certes, tenter de l'améliorer en simplifiant et en harmonisant les procédures attachées à l'obtention de l'APD, mais cette démarche a aussi ses limites.

Face au besoin de financement des PED, la solution ne peut reposer exclusivement sur l'APD, en particulier dans sa forme actuelle : il faut renforcer et accroître d'autres ressources moins contraintes par les capacités institutionnelles des États. Mais on l'a vu : ni la fiscalisation des économies nationales, ni les IDE, ni les investissements de portefeuille, ni les prêts privés, n'offrent d'importantes perspectives d'accroissement à court terme. Par conséquent, il serait souhaitable de stimuler les revenus du commerce et de mieux canaliser les envois des travailleurs migrants. On ne saurait trop insister sur l'espoir que représentent ces derniers pour les économies du Sud, pour investir, mais aussi atteindre rapidement les objectifs sociaux de développement. Il est essentiel de formaliser ces transferts, accroître leur efficacité et les faire contribuer au financement des actions publiques.

Une revue des sources de financement du développement tend, fatalement, à mettre l'accent sur l'offre de capital privé ou public, domestique ou internationale. Pourtant, la demande

joue un rôle tout aussi essentiel, sinon premier puisqu'elle génère l'offre.

Dans nombre de PED, la situation politique et sociale (guerres, corruption, institutions défailtantes) n'offre guère les conditions de l'investissement. Ces pays, qu'une étude récente de la Banque mondiale regroupe sous le terme de *Low Income Countries Under Stress* (Licus), rassemblent 500 millions de personnes, bien loin de bénéficier des standards fixés par les ODM, et dont 40 % vivent dans l'extrême pauvreté. Les objectifs que la communauté internationale peut y entretenir sont modestes dans leur portée économique, mais demeurent essentiels : réinstaurer la paix ; secourir et soutenir les populations ; rétablir un fonctionnement institutionnel minimum. Dans cette entreprise, les instruments publics doivent tenir un rôle très important, mais les volumes financiers qui peuvent être employés sont nécessairement limités par la faiblesse des capacités nationales. Cela relativise fatalement l'ampleur des besoins financiers appréciés, aujourd'hui, pour toute la planète, ou conduit à les étaler davantage dans le temps.

Même pour les pays pauvres qui connaissent des conditions sociales normales, la demande de capital est entravée par de multiples facteurs limitant les possibilités d'investissement, alors même que les besoins humains sont élevés : médiocrité de la situation compétitive ; enclavement ; problèmes de politiques microéconomiques ; déséquilibres macroéconomiques ; et capacités institutionnelles limitées. La capacité des pays pauvres subsahariens à absorber utilement des flux d'aide publique ne peut, sans doute, être

accrue au maximum que de 50 % à court terme (ce qui serait déjà un grand succès). Dès lors, ces pays ne devraient pas bénéficier de plus de 18 milliards de dollars par an d'APD, contre des besoins totaux estimés à 30 milliards de dollars⁵² et des flux actuels de 12 milliards de dollars. C'est dire combien les ODM sont un objectif ambitieux...

Voilà qui plaide en faveur de différents principes : l'accroissement progressif (non pas brutal) de l'APD dans les pays très pauvres ; l'amélioration de son efficacité et l'exploration de nouveaux modes de décaissement (soutien aux prix, appui direct aux producteurs locaux) ; une meilleure allocation de l'aide dans les pays où elle peut avoir le plus grand effet de levier ; et surtout, une amélioration des politiques économiques locales qui, malgré les progrès très substantiels effectués au plan macro dans les années 1990, ne sont pas encore toujours marquées, au plan micro, par l'excellence...

Paradoxalement, c'est dans les PRI, relativement moins dépendants de l'APD, que l'aide peut, sans doute, atteindre son effet de levier maximum ; c'est dans ces pays, aussi, que se trouvent les meilleurs moyens pour atteindre rapidement les ODM au niveau mondial. Bénéficiaires de prêts et d'IDE, les PRI ont de meilleures capacités institutionnelles, et des changements majeurs de politiques économiques peuvent y avoir des impacts massifs. Néanmoins, leur conjoncture fluctuante et les *stop and go* de leur croissance, dus à des marchés mal maîtrisés, constituent de grands facteurs de fragilité. L'APD internationale ne devrait pas mettre trop hâtivement ces

pays de côté, même si ses modalités d'intervention doivent différer de celles appliquées aux pays très pauvres : une très grande part de la pauvreté humaine y est encore concentrée, et de considérables progrès sont à portée.

NOTES

1. 1948.

2. 1946.

3. 1966.

4. 1973.

5. Le taux de croissance démographique annuel du monde en développement est aujourd'hui de 1,35 %. Une croissance économique de 6 % par an résulte donc en un taux de croissance du PIB par tête de 4,59 %, ce qui permet de le doubler en quinze ans et de le décupler en cinquante et un ans. Les pays pauvres mettraient alors soixante et un ans à atteindre le revenu actuel par tête des pays de l'OCDE, contre trente-trois ans pour les pays à revenu intermédiaire.

6. Becker, 1964.

7. Comme l'Inde, l'Indonésie, le Vietnam... En effet, les estimations disponibles concernent uniquement les PED où un accroissement de l'APD est perçu comme susceptible de modifier la capacité du pays à atteindre les ODM. L'essentiel des PRI ont, ainsi, été exclus, mais aussi des pays pauvres très peuplés où l'aide « ne pourrait pas changer significativement le cours des choses ». Autant d'hypothèses discutables.

8. Devarajan et al., 2002. La Banque mondiale (2003b) estime ce besoin entre 8 et 10 milliards.

9. Des chiffres cohérents avec ceux de la Commission on Macroeconomics and Health, 2001.

10. Le rapport Camdessus mentionne le chiffre de 10 milliards (*World Panel on Financing Water Infrastructures*, 2003, p. 3). La Banque mondiale (2003b) va jusqu'à avancer le chiffre de 25 milliards.

11. Les évaluations disponibles selon la première méthode disent généralement calculer un besoin d'APD, mais elles chiffrent, en réalité, un besoin global de financement, auquel peut répondre toutes sources de financement. En effet, le besoin d'APD supplémentaire est toujours calculé « toutes choses égales par ailleurs » (cf. Devarajan et al. 2002, p. 19), ce qui revient à estimer un besoin indifférencié de financement supplémentaire.

12. Voir www.unmilleniumproject.org

13. Chiffre notamment mentionné par Nicholas Stern (Banque mondiale, 2003a).

14. Besley et Burgess, 2003.

15. Un style de vie « classe moyenne » requiert un revenu minimum d'environ 6 000 dollars par an. 290 millions de Chinois satisfont à ce critère, 90 millions d'Indiens .

16. Collier, 2000, p. 4.

17. Banque mondiale, 2003c, p. 13.

18. Banque mondiale, 2003c, p. 12.

19. *World Development Indicators*, 2003.

20. Unicef et PNUD, 1998.

21. 2002.

22. Cette affirmation est toujours objet de débats.

23. Severino, 2003.

24. Lewis, 1955.
25. Au regard de la taille de l'économie mondiale, les flux de capitaux entre 1880 et 1914 étaient, sans doute, 3 fois supérieurs à ceux des années 1980 (Eichengreen, 1989).
26. Les lignes qui suivent s'appuient sur certaines conclusions de la publication de référence (Banque mondiale, 2003c).
27. Entre 1990 et 2000, le poids de l'IDE dans la FBCF des pays de l'OCDE est passé de 4 à 19 %. Il a crû de 3 à 13 % dans les PRI, et dans les PMA de moins de 1 % à plus de 10 %.
28. Sur la période 1992-2001, les 10 premiers PED bénéficiaires des IDE ont été, dans l'ordre décroissant : la Chine, le Brésil, le Mexique, l'Argentine, la Pologne, le Chili, la Malaisie, la Thaïlande, la République tchèque et le Venezuela. En 2002, l'Inde a fait son entrée dans cette liste.
29. Banque mondiale, 2003c, pp. 94-95. Naturellement, ces bons rendements reflètent, en partie, la prime de risque que les investisseurs réclament pour investir, mais sans doute pas uniquement.
30. Jacquet, 2003.
31. Woodruff et Zenteno (2001) estiment, par exemple, que 20 % du financement des microentreprises dans les villes mexicaines sont directement liés aux versements des migrants.
32. Maldonado et Robledo, 2002.
33. Banque mondiale, 2003c, p. 170.
34. Un dollar d'APD ne se traduit pas nécessairement par un dollar de FBCF. Les estimations actuelles du besoin supplémentaire d'APD font, pourtant, cette approximation.
35. Les pays membres de l'OCDE sont à l'origine d'au moins 95 % des versements mondiaux d'APD. Les États-Unis demeurent le donneur le plus important au monde par le volume de son aide ; ensuite, viennent le Japon, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni.
36. Severino, 2003.
37. Le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède demeurent les seuls pays à atteindre l'objectif de 0,7 %.
38. Compte tenu de l'inflation et des taux de change (OCDE, 2003).
39. Soros, 2002.
40. Commission Meltzer (IFIAC, 1998).
41. Dans certains pays pauvres très endettés, quelques entreprises publiques rentables ont un grand besoin d'emprunter. Ne serait-il pas absurde de leur refuser l'accès à cette ressource ?
42. Jacquet et Severino, 2004.
43. Ahde et al., 2002.
44. 1987.
45. Roland-Holst et Tarp, 2002 ; McGillivray, 2003.
46. Les chiffres qui suivent sont extraits de diverses sources : *World Development Indicators*, 2002 ; www.uis.unesco.org ; www.un.org ; DAC, 1996.
47. Certes, au cours des années 1990, l'indicateur de développement humain (IDH) a reculé dans 21 pays du monde, dont 14 sont africains et violemment touchés par le virus du sida (PNUD, 2003). Mais, durant cette même période, l'APD mondiale a fortement fléchi, et l'Afrique en a beaucoup pâti : son utilité n'est donc pas remise en cause, bien au contraire.
48. 1997, 2000.
49. Guillaumont et Chauvet, 2001.
50. Collier et Hoeffler, 2002.
51. Étude mentionnée par Devarajan et al., 2002.

52. Cette estimation du besoin d'APD repose sur une FBCF cible de 30 % de PIB. Elle ne prend pas en compte l'augmentation possible des flux privés. Si ces derniers prenaient en charge un tiers du surcroît nécessaire de financement extérieur (conformément à leur poids actuel), alors le besoin total d'APD ne serait plus que de 23 milliards de dollars par an (un chiffre qui demeure significativement supérieur à la capacité d'absorption de 18 milliards, supposée ici de façon optimiste).

BIBLIOGRAPHIE

- AHDE M., PENTIKÄINEN A. et SEPPÄNEN J.-M., *Global Lottery*, Crisis Management Initiative, ministère des Affaires étrangères, Helsinki, 2002.
- BANQUE MONDIALE (2003a), *Foreign Investment, Remittances Outpace Debt as Sources of Finance for Developing Countries*, Washington DC, 2 avril 2003.
- BANQUE MONDIALE (2003b), *Costing the Service Delivery MDGs*, note de synthèse au conseil d'administration, 9 avril 2003.
- BANQUE MONDIALE (2003c), *Global Development Finance*, Washington DC, 2003.
- BECKER G., *Human Capital*, Columbia University Press, New York, 1964.
- BESLEY T. et BURGESS R., *Halving Global Poverty*, London School of Economics, mars 2003.
- CHENERY H. et STROUT A., *Foreign Assistance and Economic Development*, American Economic Review, septembre 1966.
- COLLIER P., *Flight Capital as a Portfolio Choice*, document de travail 2066, Banque mondiale, 2000.
- COLLIER P. et HOFFLER A., *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*, document de travail de recherche politique 1902, World Bank, Washington DC, 2002.
- COMITÉ MONDIAL SUR LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE L'EAU, présidé par Michel Camdessus, *Financing Water for All*, mars 2003.
- COMMISSION ON MACROECONOMICS AND HEALTH (présidée par Jeffrey D. Sachs), *Macroeconomics and Health : Investing in Health for Economic Development*, Organisation mondiale de la santé, décembre 2001.
- DEVARAJAN S., MILLER M. et SWANSON E., *Goals for Development : History, Prospect and Costs*, Banque mondiale, document de travail 2819, avril 2002.
- DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC), *Shaping the 21st Century : the Contribution of Development Cooperation*, OCDE, Paris, 1996.
- DOMAR E.-D., *Capital Expansion, Rate of Growth and Employment*, Econometrica, avril 1946.
- EICHENGREEN B., *Resolving Debt Crisis : an Historical Perspective* in Edwards et Larrain, *Debt, Adjustment and Recovery*, Oxford, Blackwell, 1989, pp. 68-96.
- GUILLAUMONT P. et CHAUVET L., *Aid and Performance : a Reassessment*, Journal of Development Studies, vol. 37, n° 6, 2001, pp. 66-87.
- HARROD R.-F., *Toward a Dynamic Economics*, Macmillan, Londres, 1948.
- INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTION ADVISORY COMMISSION (IFIAC), rapport de la Commission présidée par A.-H. Meltzer, www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm, 1998.
- JACQUET P., *Promouvoir les partenariats public-privé*, Perspectives stratégiques n° 13, mars 2003, pp. 42-45.
- JACQUET P. et SEVERINO J.-M., *Prêter, donner : comment aider ?*, à paraître en 2004.
- LEWIS A., *The Theory of Economic Growth*, George Allen et Unwin Ltd, Londres, 1955.

- MALDONADO A. et ROBLEDO A., *Sending Money Back Home*, McKynsey Quarterly, n° 4, 2002.
- McGILLIVRAY M., *Aid Effectiveness and Selectivity : Integrating Multiple Objective into Aid Allocations*, document préparé pour le séminaire de OCDE DAC/Development Centre Experts, OCDE, Paris, 2003.
- MOSLEY P., *Overseas Aid : its Defence and Reform*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1987.
- OCDE, statistiques en ligne, 2003.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE, discours du directeur général, Zagreb, Croatie, 11 juin 2002.
- PERROUX F., *Trois outils d'analyse pour le sous-développement*, Institut des sciences mathématiques et économiques appliquées, revue Développement, croissance et progrès, n° 1, 1973.
- ROLAND-HOLST D. et TARP F., *New Perspectives on Aid Effectiveness*, article écrit pour la conférence annuelle de la Banque sur les économies en développement, 2002.
- SEVERINO J.-M., *De la justice sociale glabale*, Le Monde, 30 mai 2003.
- SEVERINO J.-M., *De retour de Cancun*, Le Monde, 30 septembre 2003.
- SOROS G., *On Globalization*, Public Affairs, Oxford, 2002.

