



L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : UNE POLITIQUE PUBLIQUE AU CŒUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA GOUVERNANCE DE LA MONDIALISATION

JEAN-MICHEL SEVERINO *
PIERRE JACQUET **

Le thème des relations Nord-Sud a fait un retour en force dans les débats internationaux depuis les années 1980. La crise de la dette, les crises financières à répétition, les négociations commerciales multilatérales depuis l'Uruguay Round puis l'échec de Seattle, et plus récemment les attentats du 11 septembre ont remis les pays en développement au cœur de la problématique de la mondialisation. La fin de la Guerre froide a, par ailleurs, fourni l'occasion d'élargir l'interdépendance économique, auparavant limitée par la géopolitique des blocs. Au total, la problématique de la gouvernance mondiale, c'est-à-dire de l'organisation du bon gouvernement de l'économie mondiale en l'absence d'un gouvernement planétaire, concerne au premier chef la place faite aux pays en développement dans les institutions et négociations internationales et les politiques des pays industrialisés à leur égard.

Dans la mesure où elle est une des plus anciennes politiques publiques de la communauté internationale, et l'un des traits d'union trop rares entre le milliard d'habitant des pays riches, et les cinq (bientôt huit ou neuf) des pays pauvres, l'expérience de l'aide au développement internationale illustre plusieurs aspects de la relation Nord-Sud. Instrument complexe et hybride combinant transferts financiers, conseils économiques et techniques et transferts de connaissance ou de technologie, elle plonge ses racines dans les plans économiques élaborés au profit des colonies après la seconde guerre mondiale. En ce sens, elle présente des

* Professeur associé à l'université d'Auvergne (CERDI) et directeur général de l'Agence française de développement (AFD).

** Professeur à l'École nationale des Ponts et chaussées et chef économiste de l'AFD.

Les auteurs remercient Sarah Marniesse pour sa lecture attentive et ses suggestions.



parentés étroites avec les politiques de développement régional que nous connaissons encore dans nos espaces nationaux et, bien sûr, avec l'ensemble des actions structurelles et financières de l'Union européenne au profit de ses membres moins favorisés. À l'intuition, elle paraît devoir demeurer une politique essentielle de la mondialisation.

Pourtant, les flux d'aide publique au développement se sont fortement contractés dans la dernière décennie et représentent désormais moins de 60 Md\$ américains, un montant modeste à l'échelle mondiale. Les lignes qui suivent visent à diagnostiquer les raisons de ce déclin et à refonder cette politique publique de transferts financiers et intellectuels si nécessaire à la gouvernance de la mondialisation. Au-delà de la priorité donnée à la réduction de la pauvreté, à la stabilité politique et financière et à la gestion des flux migratoires, l'attention portée aux grandes causes environnementales, en premier lieu le climat et la biodiversité, mais aussi la problématique de la gestion des ressources en eau ou encore la sécurité alimentaire et sanitaire, jouent désormais un rôle fondamental pour ceux qu'il est convenu d'appeler « les développeurs ». L'aide au développement apparaît de plus en plus centrale dans la définition d'une gouvernance économique mondiale centrée sur le développement durable.

UNE POLITIQUE PUBLIQUE GLOBALE EN QUÊTE DE NOUVEAUX REPÈRES

L'aide au développement est la seule véritable politique publique globale à dimension financière, même si sa mise en œuvre est, et demeure, éparpillée entre de très nombreux acteurs bilatéraux publics, multilatéraux, ou encore non gouvernementaux. Elle est le fruit de la seconde guerre mondiale, de la décolonisation et de la Guerre froide. Son objet porte sur le développement, concept qui a fait l'objet de plusieurs approches concurrentes dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle. L'historien économiste Bradford DeLong¹ en résume l'histoire économique par le recouplement, plutôt que la succession, de six « croisades » dont l'échec est patent : celle de la construction du socialisme, l'une des premières, fondée sur le modèle de l'expansion soviétique dans les années 1930, dont le coût humain a été à l'époque incroyablement sous-estimé ; celle du *financing gap*, lancée par W.W. Rostow, voyant dans l'effort d'investissement la clef de la croissance et assignant à l'aide au développement la responsabilité de compléter une capacité d'épargne locale insuffisante ; la croisade de substitution des importations, notamment théorisée par Raul Prebisch, qui voyait dans l'industrialisation derrière des barrières aux importations le moyen de libérer les pays en développement d'une dépendance vis-à-vis d'exportations de produits



primaires dont les termes de l'échange devenaient de moins en moins favorables ; la croisade du recyclage des pétrodollars, qui s'est terminée dans l'effusion d'une crise de la dette généralisée ; celle de l'aide pour l'éducation, qui complétait à bon escient l'accent mis sur l'investissement physique par l'importance de la formation du capital humain, mais qui oubliait que le financement de l'éducation ne suffit pas à faire le succès de l'éducation ; enfin la croisade de l'explosion démographique, d'inspiration malthusienne, qui prévoyait à la fin des années 1960 des famines généralisées notamment en Asie du Sud. Reste notre croisade actuelle, que DeLong nomme la « croisade néo-libérale », menée en quelque sorte faute de mieux. Pour lui, elle s'appuie sur deux idées directrices : la progression des flux économiques entre les pays développés et les pays en développement, condition indispensable au transfert de technologies, qui conduit à préconiser l'ouverture et la libéralisation ; et une conception du gouvernement recentrée sur des fonctions de base comme la redistribution, la fourniture de biens publics, la justice, la police, la sécurité, ce qui implique une privatisation de nombreuses activités industrielles et de services et, en général, une réduction de la taille des administrations.

Cette évolution de la pensée sur le développement a conduit à mettre en question l'assise théorique du rôle de l'aide publique, alors même que les inspirations politiques et diplomatiques de cette aide étaient elles-mêmes en profonde mutation. Ces inspirations étaient triples :

- d'un premier côté, l'inspiration humaniste et humanitaire qui a toujours été présente, dans une grande diversité des inspirations philosophiques et religieuses, évolue vers la sensibilité à l'urgence et aux situations de grande détresse, notamment liées aux désastres climatiques ou naturels de plus en plus fréquents. Elle s'intéresse moins aux thèmes de la pauvreté permanente ou même de l'égalisation des conditions de vie ;
- d'un second côté, l'inspiration géostratégique de l'aide, tellement prépondérante durant la Guerre froide, se restreint à la gestion de certaines zones grises, et au souci de la reconstruction de pays sensibles. Les préoccupations globales ont cédé le pas à des préoccupations plus localisées. Avec la multiplication de conflits locaux, la question de la reconstruction de territoires ravagés par une crise politique est néanmoins réapparue comme un souci important de l'après Guerre froide ;
- enfin, d'un troisième côté, les soucis de gestion de l'endettement international et de l'ouverture commerciale, qui avaient joué un rôle essentiel dans la mise en place de mécanismes d'assistance conditionnée aux pays en développement, ont largement changé de nature, pour des raisons nombreuses, qui tiennent à la fin de l'ajustement financier au Sud et à l'émergence de l'OMC. Néanmoins, l'importance et la récurrence des crises financières et de change dans les pays émergents conser-



vent à l'aide publique au développement orientée à leur bénéfice une dimension de régulation financière et sociale très marquée.

L'affaiblissement de ces fondements classiques a rendu plus audible une critique radicale de l'aide au développement. Le fait que celle-ci ait rencontré des succès certains dans certaines zones du monde qui ont connu un progrès rapide et ont été simultanément très aidées, comme l'Extrême-Orient, et qu'elle ait globalement rempli son mandat de « cantonnement » du communisme, pâlit à côté du constat des impasses du développement en Afrique sub-saharienne, de l'augmentation de la pauvreté dans de nombreuses régions du monde et de la difficulté des organismes d'aide à défendre leur bilan, en partie du fait de leur incapacité à mesurer l'impact de leur action et à communiquer sur son efficacité et son efficience. La crise actuelle du financement de l'aide dérive de cette accumulation de facteurs.

Sur la base des justifications anciennes de l'aide et de l'idéologie néolibérale dominante, il y a donc bien peu de raisons pour que les contribuables, par le biais de leurs gouvernements et de leurs parlements, acceptent de contribuer aux organisations bilatérales et multilatérales compétentes pour d'autres motifs que la gestion des situations humanitaires et d'urgence et du post-crise, voire, comme le fait maintenant l'USAID, la promotion systématique des valeurs politiques démocratiques auxquelles nous tenons. Ces motivations représentent des volumes financiers modestes et ne nécessitent que des appareils restreints. L'ensemble de la politique d'aide au développement apparaît donc en crise, et à la recherche de nouveaux objectifs et de méthodes plus crédibles. Les problématiques de la mondialisation offrent l'occasion de réhabiliter cette politique publique, à l'intérieur même du paradigme néolibéral.

UNE CRITIQUE LIBÉRALE DE LA MONDIALISATION

Caractéristique majeure de la période contemporaine, la mondialisation est un processus, inachevé, à la fois produit de politiques publiques délibérées et généré par les stratégies des acteurs privés, la croissance démographique, l'occupation des surfaces planétaires, la mise en place de systèmes de transport physiques performants et l'innovation des technologies modernes de la communication et du vivant. Ce processus, qui conduit à la création de marchés mondiaux de plus en plus intégrés et à la constitution de réseaux d'interdépendance enchevêtrés, est exploité et promu par des organisations privées diverses : des entreprises à la taille croissante, des organisations de la société civile, des organisations criminelles également. Les gouvernements y perdent toute exclusivité de l'initiative et de l'action internationale, et parfois même l'autonomie de certaines de leurs politiques nationales. Ils ne sont donc plus les seuls acteurs, ni même parfois les principaux acteurs, de la gouvernance



globale. Dès lors, la mondialisation repose sur des fondements démocratiques incertains et incomplets, ce qui pose à l'évidence le problème de sa légitimité.

Cette légitimité peut être contestée de manière « externe », par rapport à des logiques non libérales. C'est le cas, par exemple, de la critique marxiste. Certains mouvements de la société civile critiquent ainsi la mondialisation libérale en vertu d'un refus de l'idéologie qui la sous-tend. Ce n'est pas ici notre approche, car nous considérons que les idéologies alternatives ont conduit à des impasses. Cependant, la mondialisation peut être également contestée de manière « interne », à partir des concepts et instruments mêmes du libéralisme. C'est de cette critique interne que peut émerger une méthode d'approche de la mondialisation fondée sur une articulation étroite entre les dimensions sociales, environnementales, politiques et macroéconomiques des relations Nord-Sud.

La légitimité peut s'appréhender selon deux dimensions : celle, à dominante économique, de l'efficacité du système de gouvernance mondiale et celle, plus philosophique, de son équité. L'économie donne une définition simple de l'efficacité : un état est efficace lorsque l'on ne peut améliorer le sort d'aucun participant sans détériorer celui d'un autre au moins. On parle alors d'optimum au sens de Pareto. Sur un marché parfait, la libre rencontre concurrentielle de l'offre et de la demande conduit à un état efficace. Mais les conditions de perfection des marchés sont suffisamment exigeantes pour relever d'un référentiel de raisonnement bien davantage que d'une approximation de la réalité. Les principales sont les suivantes : le marché doit être atomisé, c'est-à-dire qu'il comprend un grand nombre d'acteurs dont aucun n'est suffisamment important pour modifier par ses seules actions l'équilibre global du marché ; l'information doit être pure et parfaite, également distribuée ; les choix des agents doivent être indépendants les uns des autres, il ne doit pas y avoir d'effets externes ; il ne doit pas non plus y avoir de biens publics, concept sur lequel nous revenons ci-dessous ; il ne doit pas y avoir de rendements croissants, car ces derniers rendent la concurrence inefficace et la concentration préférable. Le non respect de chacune de ces conditions représente une « imperfection » du marché, qui appelle un traitement spécifique pour restaurer l'état efficace. Le paradigme néoclassique permet donc de développer les éléments de sa propre critique : plutôt que de considérer que l'économie de marché conduit à l'optimum, l'approche consistera à montrer que les imperfections des marchés existants peuvent être corrigées par des politiques publiques ou des réglementations, publiques ou privées, efficaces, ou encore par l'adjonction de nouveaux marchés (comme le marché des droits à polluer en matière de protection de l'environnement).



La seconde dimension, celle de l'équité ou de la justice, est d'essence plus philosophique. La théorie libérale insiste sur des conditions de légitimité plus globales et sociales que celles du fonctionnement du marché. La plupart des théories libérales² pensent la société à partir du concept de contrat social, en imaginant le système de règles que des êtres humains accepteraient contractuellement entre eux s'ils ignoraient leur futur état de richesse, de revenu ou de patrimoine biologique dans la future société régie par ces règles. Dans ces conditions, des êtres humains souscriraient par exemple à un principe de liberté, mais aussi de constante égalité des chances, ce qui renvoie à la question des inégalités transmises de génération en génération. Ils n'accepteraient les inégalités que dans la mesure où celles-ci peuvent être renversées par le souhait de ceux qui en pâtissent. Ils exigeraient aussi que les torts passés donnent lieu à réparation et les atteintes en leur défaveur à l'équité et au bon fonctionnement du marché, à compensation. Toute atteinte à ces principes renverrait à la nécessité d'une action collective pour corriger, par exemple, les effets de domination. La pensée libérale est hostile à toute forme de privilège. Elle est, par essence, l'ennemi du conservatisme.

Or, la gouvernance actuelle de la mondialisation, notamment dans ses dimensions Nord-Sud, est critiquable tant sur le plan de l'efficacité que sur celui de l'équité. Cette critique ne peut certes s'affranchir du contexte historique lié à la colonisation ; mais elle s'appuie également sur le caractère inégalitaire de la mondialisation et sur les nombreuses imperfections des marchés mondiaux.

L'injustice de l'Histoire

Si la culpabilité coloniale a fortement tendance à s'éteindre au Nord, le souvenir de la domination coloniale laisse des traces autrement plus sensibles au Sud. La conférence de Durban sur le racisme pendant l'été 2001 a ainsi vu la résurgence puissante, et trop inaperçue car masquée par les problèmes israélo-palestiniens, d'une demande de reconnaissance de l'esclavagisme et du colonialisme comme des formes de racisme et en tous cas, comme des préjudices historiques devant donner lieu à réparation. Cette revendication est légitimée par deux types de considérations libérales.

La première est que tout tort demande réparation. Un débat peut s'instaurer sur la nature de la réparation, en particulier si, comme c'est vraisemblablement le cas pour le racisme et le colonialisme, le montant des torts est difficilement identifiable et les victimes directes disparues. On peut aussi argumenter qu'une stricte réparation, qui devrait être le fait des anciennes puissances coloniales, des pays arabes esclavagistes et des États-Unis, pourrait aboutir à des effets pervers, en renforçant la



dépendance financière des bénéficiaires et en diminuant leur compétitivité. Des voies de discussion intéressantes pourraient s'ouvrir si l'on considérait par exemple qu'une bonne réparation consisterait en une action collective mondiale déterminée en faveur de l'éducation et de la santé universelles, visant, par définition, à doter chacun des descendants des victimes des capacités intellectuelles à saisir ses chances de développement dans un monde ouvert. La voie commerciale est aussi intéressante. En effet, chez nombre d'africains et d'asiatiques, la colonisation est étroitement liée à des barrières commerciales illégitimes (interdiction d'exporter des biens manufacturés), ou des obligations commerciales non moins légitimes (obligation d'importer les biens manufacturés des métropoles coloniales, obligations d'ouverture à des produits y compris nocifs, comme dans les traités inégaux...), qui sont perçus comme étant à la source même du sous-développement, ou du moins de l'élargissement considérable et illégitime d'écart de richesse somme toutes limités à la fin du XVIII^{ème} siècle. Les dispositifs commerciaux étant étroitement liés à l'histoire coloniale, la perception par les pays en développement de la légitimité des cycles commerciaux multilatéraux du GATT puis de l'OMC, et de sujets comme l'asymétrie de l'ouverture commerciale, ne peut pas ignorer ces phénomènes historiques longs ni les frustrations qu'ils ont générées. L'ouverture commerciale avec réciprocité est vécue par de nombreux pays en développement comme un nouveau coup de force commercial des anciennes puissances coloniales, qui veulent désormais assurer leur avantage économique gagné grâce à des pratiques injustes et forcées en assurant un démantèlement tarifaire faussement égalitaire.

La seconde considération ressort également de la théorie de la justice, et tient au problème de la transmission héréditaire des handicaps évoquée plus haut. À supposer que la colonisation ou l'esclavage puissent trouver un quelconque fondement de quelque ordre que ce soit, et que les victimes puissent en souffrir légitimement, il est tout simplement évident que leurs descendants ne sauraient en souffrir. Or, la vaste majorité des pays en développement ont été colonisés, et une partie essentielle du continent africain fut victime de l'esclavage. Cette permanence dans la soumission à la domination peut s'analyser de la même manière que la transmission de la grande pauvreté dans les pays développés : existence de trappes à la pauvreté (exemple des pays dépendant des matières premières agricoles), transmission des handicaps psychologiques et culturels...

En tout état de cause, nous ne construirons pas une société globale légitime si nous ne trouvons pas les moyens de passer un consensus sur la manière de traiter ce qui est perçu comme des injustices majeures de l'histoire par la plus grande partie de la population planétaire, injustices



dont la mécanique est étroitement liée à des développements économiques et politiques contemporains.

Inégalités d'accès

Le processus de la mondialisation est fondamentalement inégalitaire. Certains pays et certaines personnes font partie du marché mondial, d'autres non. Certains sont assujettis aux règles de la concurrence, bénéficient ou paient les coûts des régimes publics de normes (commerciales, sanitaires, financières...). Ces inégalités, que l'on peut qualifier de « transitoires » dans la mesure où elles pénalisent les acteurs qui ne font pas encore pleinement partie du processus de mondialisation, s'analysent selon trois dimensions. La première tient aux difficultés d'accès de nombreux marchés des pays développés à quelques-unes des exportations les plus compétitives des pays en développement (textile, automobile, agriculture...). En outre, des pans entiers de l'économie des pays développés sont subventionnés sans que la réciprocité soit possible dans les économies en développement. C'est le cas de l'agriculture. La Banque mondiale estime ainsi que le système de protection tarifaire et non tarifaire des pays industrialisés coûte aux pays en développement environ 100 Md\$ par an, soit plus de deux fois le montant de l'aide publique au développement mondiale qu'ils reçoivent. Cette distorsion coûteuse n'est pas seulement commerciale, puisqu'elle a des conséquences écologiques considérables en termes de surconsommation d'intrants de tous ordres (pesticides...) et d'eau, dont 70 % est réservé dans le monde à l'usage agricole. Ce système international de subventions ne peut qu'aggraver les phénomènes de pauvreté. La réponse optimale, du point de vue libéral, réside dans la poursuite et l'intensification de l'ouverture commerciale, sous réserve que l'on sache traiter les autres imperfections évoquées ci-dessous.

La deuxième manifestation de l'inégalité réside dans les écarts de compétitivité et de performance économique à l'entrée dans le marché global. Ces disparités sont inévitables. Elles peuvent justifier certaines formes de protection transitoires de la part des pays en développement, ou certaines compensations, si elles résultent d'effets de domination interdisant aux mécanismes de marché, spontanément convergents selon la théorie économique, de jouer leur rôle et s'avèrent dès lors irrémédiables. La question de la disparité renvoie aussi à celle des dotations initiales en facteurs de production et en ressources naturelles. C'est une des conditions de l'équilibre des marchés les plus difficiles à analyser en termes pratiques.

De nombreuses discussions sur les concepts de « coût de l'homme », au sens de Pigou, ou sur les capacités ou *capabilities*, au sens de Sen³, renvoient à ce concept. Une formulation de base pourrait consister à



dire que l'on ne peut participer au marché que si l'on a quelque chose à vendre, et les capacités d'y agir. Mais quelles sont ces *capabilités*, ou ces dotations de survie ? Sont-elles exclusivement financières, ou incluent-elles d'autres dimensions ? En fait, la philosophie et la pratique de la communauté internationale sont en train de faire évoluer ce concept et de lui donner un contenu aux contours de plus en plus précis. La philosophie libérale, tout d'abord, a toujours accolé aux analyses du marché une théorie des droits naturels que l'on retrouve exprimée dans tous les textes constitutionnels fondamentaux - mais on sait que l'essentiel de l'humanité en est privée, qu'il s'agisse de la liberté individuelle comme du droit de propriété. Que vaut l'ouverture économique mondiale à des sociétés dont les membres sont interdits de concourir à la prospérité globale ou de construire leur propre prospérité individuelle par l'oppression économique ou politique ? Les grands débats sur le développement sont par ailleurs en train de construire, touche par touche, une théorie des droits fondamentaux économiques et sociaux, qui prolonge, *de facto*, l'inspiration de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1945. Un exemple en est fourni par la déclaration du forum de Dakar sur l'éducation universelle, en 2000⁴, dont l'ensemble des pays de la planète a fait un objectif fondamental des dix prochaines années, et qui spécifie que « nul pays ne doit être prévenu d'atteindre cet objectif de l'éducation universelle par manque de moyens ». Ainsi est instauré un droit fondamental de l'individu et un devoir de solidarité financière mondiale, qui s'inscrivent directement dans l'inspiration de la théorie des capacités, des coûts de l'homme ou des droits libéraux.

La communauté internationale va probablement continuer à évoluer dans ce sens : la longue série de conférences internationales qui s'égrènent maintenant annuellement crée un chapelet de déclarations, munies d'objectifs et de nouveaux droits qui, pour avoir une crédibilité pratique immédiate limitée, dessine un paysage juridique et économique révolutionnaire à l'échelle planétaire. Droit à l'eau, droit à la santé, droit à l'éducation... Ces droits en cours de constitution touchent tout à la fois à des dimensions de la personne (une capacité) comme à l'accès à des services essentiels qui sont le vecteur d'obtention, soit de biens totalement ou partiellement publics (l'eau, la connaissance...) soit de ce qu'on pourrait appeler une aspiration élémentaire de la personne (l'espérance de vie à la naissance...). On voit se constituer progressivement un corpus de tels droits, constituant un ensemble auquel le seul fait de naître dans la communauté globale planétaire doit donner accès.

La troisième dimension du caractère inégalitaire de la mondialisation tient aux externalités créées dans le marché du fait de l'insertion de nouveaux venus, aux marchés intérieurs imparfaits. Beaucoup de ces



externalités sont négatives pour les pays développés : elles comprennent, par exemple, l'insuffisance de la qualité du système financier des pays du Sud, ou encore la faiblesse de leur système de normes environnementales et sanitaires. La gestion de la globalisation a fait un sort très particulier à cette situation. Dans le domaine financier, le fameux « consensus de Washington » a superbement ignoré cette problématique, et a poussé les pays émergents, par exemple, à libéraliser leur compte de capital sans tenir compte des problèmes liés aux défaillances des structures bancaires comme des modes de régulation de ces marchés. Le télescopage entre ces réalités locales brinquebalantes et l'ouverture financière a donné des crises financières profondes et imparfaitement maîtrisées, comme les récentes crises asiatique, russe ou turque. Les domaines sanitaire et environnemental fournissent des exemples au moins aussi tragiques et probablement davantage encore. Toute solution passe par la mise à niveau des normes et pratiques des pays en développement dans les domaines exposés aux échanges internationaux de personnes, de biens et de services. La nécessaire coopération internationale comprend certes des dimensions technologiques, institutionnelles et de capacités, qui sont fondamentales. Mais il est difficile de les imaginer sans des transferts financiers, tant les ressources de nombre de ces émetteurs d'externalités négatives sont réduites. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la santé, où la maîtrise des grandes endémies ne nécessite pas seulement des personnels médicaux et des médicaments, le tout à un prix acceptable localement, mais aussi l'ensemble d'un système de santé publique raisonnablement opérationnel.

Des marchés imparfaits

Au-delà de ces inégalités d'accès et de capacités, les marchés mondiaux présentent de nombreuses imperfections, qui revêtent souvent une dimension Nord-Sud. Une première catégorie d'imperfections que l'on relève est relative à l'existence d'externalités globales. Un bon exemple en est les émissions de carbone à l'origine du réchauffement atmosphérique, dont l'origine est essentiellement dans les pays industrialisés, mais dont certains coûts sont payés par les pays en développement, qui ne seront pas autorisés à croître avec le même « contenu en pollution ». La résolution de ce genre de problèmes appelle deux sortes de solutions, qui sont également à l'œuvre dans les grandes conventions internationales en cours de discussion ou de ratification. La première série de solutions réside dans la reconnaissance, acquise dans le protocole de Kyoto, d'efforts asymétriques entre les pays en développement et les pays industrialisés pour la réduction des émissions carboniques. Cette reconnaissance ne peut être toutefois totale, comme l'illustre bien le cas de la Chine, du fait de sa taille et du risque de pollution que son



développement entraîne. La seconde série de solutions réside dans la création de mécanismes de marché s'appuyant sur les différences de coûts d'une réduction d'émission d'une tonne de carbone suivant qu'elle est réalisée dans les pays industrialisés ou dans les pays en développement. Dans un tel contexte, les pays en développement peuvent voir leurs espaces naturels, désertiques ou humides, et certaines zones fragiles comme les récifs coralliens, acquérir une valeur marchande et négociable. La préservation de ces espaces, ou leur promotion, auront un prix, que des acteurs privés ou publics seront prêts à payer. Or, ces espaces sont souvent habités par des populations pauvres, qui en sont soit les gardiens soit les prédateurs, suivant les circonstances. Transformer ces populations de prédateurs en gardiens, et maintenir ces gardiens sur place quand nécessaire, nécessite des politiques et des opérations qui, dans nombre de cas, ne pourront pas se limiter à de la location ou de l'achat d'espaces, mais entraîneront des actions du type de celles que les organisations d'aide au développement connaissent bien mais que leur manque de moyens les empêchent de généraliser : création d'alternatives économiques, optimisation de la gestion de la ressource naturelle, accompagnement de la migration... Une telle approche est aussi susceptible de bouleverser certaines approches de la macroéconomie, en obligeant à intégrer la gestion des ressources naturelles dans la conception même de la politique de change, monétaire ou des finances publiques⁵. L'ensemble des relations entre investissement privé, aide publique au développement, et gestion macroéconomique sont à repenser dans les années à venir sous l'impact de ce changement radical de paradigme mondial.

Une seconde imperfection réside dans l'existence de certains biens publics globaux dont des pays ou certains individus sont détenteurs. Un bon exemple qui fonctionne au détriment des pays industrialisés est le cas de la sécurité internationale. Celle-ci est actuellement la résultante de dysfonctionnements locaux et de frustrations globales. La communauté internationale a particulièrement mal géré les uns et les autres depuis la fin de la Guerre froide, accumulant de ce fait un passif non financé dont le coût va progressivement devoir être internalisé dans les finances publiques de nos pays. Les pays industrialisés ont en effet eu tendance à sous estimer, et en conséquence, à ne pas traiter, les crises locales jusqu'aux moments où, visiblement, leur amplitude atteignait, finalement, des conséquences globales, et se sont résignés à la stagnation économique de nombreux pays très pauvres, enclavés et en voie de peuplement ou de surpeuplement, résignation marquée par le maintien de discriminations commerciales négatives et la baisse de l'aide publique au développement. Les interventions internationales prenaient alors place, avec des coûts considérables tant pour le maintien de la paix que



pour la reconstruction. Mais, parallèlement, d'autres zones grises étaient tolérées, sans que l'on apprécie leur potentiel nocif à terme où que l'on prenne en compte les externalités négatives qu'elles nous infligeaient (grands trafics...). Ce mécanisme s'est répété à de nombreuses reprises, comme en Yougoslavie, mais l'Afrique noire détient le triste record de ces situations. Ce qu'il y a d'intéressant dans cette situation est la relation entre la conflictualité et le développement économique. Les travaux menés dans les dix dernières années par les économistes du développement⁶ soulignent l'influence du niveau de croissance d'une part et le niveau du revenu par habitant d'autre part sur la genèse des conflits internes et internationaux. Ils lient aussi la dépendance aux matières premières agricoles ou minières à la conflictualité (« le diamant fait la guerre... »), et soulignent l'importance de la problématique de l'accès aux plus rentables d'entre elles (pétrole, drogue...) dans la prolongation des conflits. Mais la communauté internationale, en particulier les plus riches des pays industrialisés, ont laissé s'instaurer une perception générale dans les pays en développement de profonde injustice dans la conduite de la mondialisation, largement perçue comme fonctionnant pour l'essentiel au bénéfice de « l'Occident ». Si cette perception n'excuse, ni n'explique totalement l'émergence d'un terrorisme multiforme, elle éclaire le soutien ou la sympathie dont il bénéficie largement et il justifie la faiblesse de la coopération internationale qui caractérise les rapports internationaux actuels. Là aussi, donc, l'existence de « maux publics globaux » dont la localisation de l'origine est spécifique suppose une action concertée en faveur d'une croissance économique mieux répartie.

Le cas de la biodiversité est également significatif, mais cette fois d'une liaison fonctionnant en sens inverse. Du fait de la dégradation écologique qui a sévi dans les pays industrialisés, l'essentiel de la biodiversité actuelle est préservée dans les pays en développement, tout particulièrement dans les zones humides et les zones forestières. La communauté internationale s'est enfoncée ici dans une contradiction dont la sortie est complexe. Les pays en développement ont en effet réussi à repousser le principe d'une propriété collective universelle de cette biodiversité, dont ils auraient pu se faire déclarer les gardiens, mais dont la conséquence aurait été une privation de leur souveraineté. En revanche, ils ont milité pour la reconnaissance d'une propriété nationale de cette biodiversité, sans que l'on tranche très bien la situation des groupes ethniques ou des communautés qui en sont les gestionnaires réels, et les habitants. Le débat a vivement rebondi vers la question des droits de propriété intellectuelle, et en particulier pour le sort fait à la propriété du vivant ou à la question des innovations, en particulier médicales, tirées de l'analyse des instruments végétaux ou autres em-



ployées par la médecine traditionnelle. Mais, quel que soit l'état du débat sur la propriété de la biodiversité, les pays en développement doivent recevoir une compensation à la fois pour leur œuvre de conservation et pour les surcoûts relatifs de leur développement liés à la préservation de leur biodiversité. Les politiques actuelles d'aide au développement ciblent de plus en plus ce genre de situation en tentant de se positionner davantage sur les problématiques de gestion et d'aménagement de l'espace, soit dans des optiques de conservation, soit dans des optiques d'optimisation de la gestion de la ressource naturelle, suivant la nature des espaces en question. En pratique, et dans l'absence d'un accord sur les compensations ou le paiement de services de gardiennage naturel, cette intervention publique internationale représente un compromis possible et concret, produisant des résultats opérationnels.

Une troisième catégorie d'imperfections est liée à l'existence d'une information imparfaite sur les marchés. Ces phénomènes sont particulièrement caractéristiques des marchés financiers, en particulier des marchés financiers des pays en développement, en raison de l'existence d'asymétries d'information entre les créanciers et les débiteurs. Mais ils existent également sur les marchés des biens, comme en témoigne le besoin de normes de qualité ou de sécurité, par exemple. Une quatrième imperfection est liée à l'existence de monopoles ou monopsones de fait sur les marchés mondiaux, dont les bénéficiaires sont systématiquement des entreprises des pays industrialisés. Ces monopoles sont particulièrement fâcheux dans le domaine de l'information, de la communication voire de la culture. Ils sont proches dans certains cas de la situation du monopole naturel, dont les coûts de production sont fixes. On voit ici que la question des monopoles dans les industries culturelles rejoint celle de la qualité de l'information, essentielle pour le fonctionnement des marchés.

Mais c'est sans doute sur le terrain de l'innovation scientifique et technologique, et ses liaisons avec la situation des marchés mondiaux, que réside une question fondamentale et particulièrement difficile. En effet, nous assistons depuis une vingtaine d'années à une formidable accélération du progrès technique, non seulement dans les secteurs de l'information et de la communication, mais aussi dans les domaines des biotechnologies et du vivant. Or, les coûts, en grande partie fixes, de mise au point et de diffusion de l'innovation sont tels qu'ils exigent d'être amortis sur des marchés mondiaux et ne sont à portée que de très grandes entreprises. La production d'organismes génétiquement modifiés, permettant d'améliorer le rendement hydrique, de diminuer l'apport d'engrais ou de pesticides, d'améliorer les rendements économiques, et de conduire à de nouvelles espèces à usages multiples, comme les « alicaments », fournit à la fois une raison fondamentale pour les rappro-



chements que l'on a vu s'opérer sur les marchés entre les industries agroalimentaires et les industries pharmaceutiques et pour les concentrations considérables qui ont pris place, et représente l'enjeu le plus fondamental qui soit pour les agricultures des pays en développement. Les contradictions à l'œuvre sont d'autant plus importantes que ces transformations non seulement posent des questions graves de structurations des marchés mondiaux, de démocratie économique et d'optimalité, mais aussi de sécurité sanitaire et environnementale, et renvoient enfin à des sensibilités d'opinion particulièrement développées.

REFONDER L'APD

La critique interne de la mondialisation libérale, dans ses dimensions Nord-Sud, permet de refonder l'aide publique au développement. Dans le monde de l'après-Guerre froide, elle repose sur trois motivations fortes :

- la compensation d'un passé qui engage la responsabilité des pays développés dans le développement des pays pauvres ; notons que cette inspiration de la politique publique d'aide s'appuie naturellement sur une composante bilatérale significative ;
- l'altruisme et la solidarité internationale, sentiment très réel et très partagé dans les sociétés civiles du Nord, et qui renvoie en partie, mais en partie seulement, à l'aide humanitaire ;
- et, ce qui découle de notre critique libérale, une vision réaliste des intérêts partagés du Nord et du Sud ; l'APD n'est pas seulement l'expression de l'altruisme, mais elle doit aussi se penser comme un instrument de rapprochement des intérêts des donateurs et de ceux des pays en développement. À l'inspiration géostratégique de la Guerre froide doit succéder le souci d'assurer la légitimité d'une gouvernance globale essentielle pour le Nord comme pour le Sud, en améliorant aussi bien l'efficacité que l'équité du système actuel de gouvernance.

Pour importantes qu'elles soient, les deux premières motivations font de l'aide publique au développement un simple accompagnement de la gestion de la mondialisation. La troisième motivation, au contraire, place l'APD au cœur de la gouvernance globale, comme véritable composante d'une politique publique globale décentralisée, à laquelle participent les donateurs bilatéraux et multilatéraux, et dont l'organisation doit s'appuyer sur quelques principes directeurs, que l'on peut organiser autour de trois piliers. Le premier renvoie à la bonne gestion de l'ouverture et de la libéralisation ; le second aux actions sectorielles et thématiques à entreprendre pour répondre aux imperfections des différents marchés ; le troisième à l'architecture d'ensemble de la gouvernance globale.



Commerce et développement

La libéralisation des économies et l'ouverture au commerce ne sont pas des fins en soi, mais doivent être compris comme des moyens, parmi les plus prometteurs, d'une croissance économique durable et soutenue et du rattrapage du Nord par le Sud. Cependant, l'expérience de plusieurs décennies montre bien, d'une part, que la dynamique de convergence des niveaux de vie prévue par la théorie néo-classique ne se produit pas de façon automatique, et d'autre part, que la libéralisation seule ne permet pas de prendre en compte le besoin d'action collective qu'implique le traitement des externalités globales comme la lutte contre le réchauffement climatique, la préservation de la biodiversité, la stabilité du système financier international, l'endigement des grandes pandémies. Les mesures d'ouverture et de libéralisation doivent donc à la fois être adaptées aux contextes locaux, faire l'objet de mesures d'accompagnement visant à en gérer les coûts de transition, et être complétées par un ensemble d'actions collectives aux différents niveaux, régional et global, de ces externalités.

Les pays développés portent une lourde responsabilité dans le choix, par les pays en développement, d'une stratégie d'ouverture et de promotion d'un système économique multilatéral libéral. Ils doivent d'abord, comme nous l'avons mentionné, être crédibles, ce qui implique d'ouvrir leurs propres marchés aux exportations des pays en développement. Ils doivent aussi encourager ces pays à gérer la transition et les laisser maîtres de l'horizon de leur libéralisation : en la matière, le processus d'ouverture compte davantage que le degré d'ouverture atteint. La tendance, dans le passé, a consisté à faire bénéficier les pays en développement d'un traitement préférentiel, fondé sur une ouverture asymétrique, qui les autorise à conserver des barrières protectionnistes plus élevées que les pays riches. Cette stratégie, cependant, trouve vite ses limites⁷. Ces préférences sont souvent inadaptées, car comme nous l'avons dit, les marchés du Nord pertinents pour les pays en développement ne sont pas suffisamment ou préférentiellement ouverts ; par ailleurs, comme dans les pays développés, les politiques protectionnistes, si elles ne sont pas soumises à un questionnement permanent et à la pression de la libéralisation, comportent des coûts pour les pays en développement : elles renchérissent les importations de biens d'équipement, elles pénalisent les secteurs exportateurs, elles créent des rentes de situation peu propices au dynamisme et à l'innovation. Compte tenu de la faiblesse des tissus économiques locaux, ces coûts sont probablement relativement plus pénalisants que dans les pays développés. En outre, le traitement préférentiel sur les marchés du Nord peut confirmer les pays en développement dans une spécialisation inadaptée et bloquer le développement de leurs avantages comparatifs. Si traitement préféren-



tiel il y a, et, du fait des inégalités mentionnées plus haut, un tel traitement paraît souhaitable, il doit viser à ne pas exclure les pays en développement des bénéfices dynamiques de la libéralisation et de l'ouverture. C'est donc plutôt sur l'horizon temporel qu'il doit porter : il serait naturel de recommander une ouverture à plusieurs vitesses, qui s'appuie sur des engagements multilatéraux clairs et exigeants mais permet de lisser les coûts d'ajustement, construire les capacités, gérer les transformations économiques et sociales qu'implique le développement.

Cette politique doit s'accompagner de transferts de technologie massifs et de transferts financiers en volumes suffisants, de façon à permettre aux pays en développement de disposer des capacités nécessaires pour tirer tous les bénéfices de l'ouverture. Ce doit être l'un des objectifs de l'aide publique que de favoriser les transferts de technologie en encourageant les investissements privés nationaux et étrangers, en contribuant au financement de l'éducation universelle, en permettant aux entreprises quelle que soit leur nationalité, de bénéficier de la protection de l'innovation tout en s'assurant que les produits essentiels, notamment en matière de médicaments, soient accessibles aux populations les plus pauvres. L'APD doit aussi contribuer à renforcer les capacités à l'exportation des pays en développement, en favorisant le financement des infrastructures nécessaires, en aidant les exportateurs locaux à respecter les normes en vigueur dans les pays développés, en contribuant au développement des services sans lesquels le commerce ne peut prospérer (services financiers, financement et assurances, de marketing, cadres juridiques et institutionnels...). Sur ce plan, l'émergence du nouveau mot d'ordre *aid for trade*, à condition qu'il ne soit pas exclusif d'autres considérations toujours nécessaires, apporte un élément de réponse encourageant.

Effets externes et biens publics mondiaux

Le second principe directeur du bon fonctionnement des marchés mondiaux consiste à traiter secteur par secteur les questions relatives aux externalités, biens publics et autres dysfonctionnements. C'est en général dans le cadre des grandes négociations globales sur la santé publique, sur l'environnement, sur la politique de la concurrence..., que peuvent être débattus ces sujets très nombreux, très complexes, et très détaillés, pour lesquels l'économie publique et la théorie des marchés fournissent des solutions ou des méthodes d'approche. Dans chaque domaine, il devrait être possible de recenser la nature des externalités et biens publics en cause, d'identifier les réponses possibles et leurs implications en matière de transferts financiers ou de compensations, et d'en déduire les implications en matière de transferts Nord-Sud à mettre en place. Cependant, ces transferts ne sont qu'une partie des mesures de politique



économique nécessaire pour assurer une bonne gestion des problèmes soulevés. Les solutions nécessiteront aussi en général la mise en place de cadres institutionnels, de mécanismes d'information, de transferts privés, de marchés spécifiques, ou, tout bonnement, l'extension du marché et le retrait d'interventions publiques néfastes.

Quand les transferts financiers ou technologiques publics sont nécessaires, ils peuvent être définis et gérés dans le cadre d'institutions spécialisées (OMS...). Cette voie est mise en avant par les partisans d'une approche stricte des biens publics globaux⁸, qui voient dans l'établissement de grandes politiques sectorielles mondiales le mode optimal de leur distribution. En pratique, cependant, les organisations d'aide au développement généralistes, par leur connaissance du terrain, leur expertise technique, leur expertise financière, non seulement peuvent être des bons instruments de gestion de ces transferts spécialisés, mais apparaissent souvent comme le seul mode de distribution et de gestion efficace.

D'une part, en effet, les biens publics en cause ne sont pas gérables de manière cloisonnée, et sans entrer dans une problématique d'arbitrages et d'appuis propres au pays dans lequel s'incarne l'action globale. Ainsi, la mise en œuvre d'un programme d'action de lutte contre de grandes pandémies sensibles pour la situation sanitaire globale ne peut pas se faire sans prendre en compte l'ensemble de la situation du réseau sanitaire public d'un pays, dans sa complexité et ses multiples composantes. Mépriser cette réalité pourrait conduire soit à rencontrer un échec total dans la conduite de la politique de distribution du bien public, soit créer des externalités négatives sur le reste du système sanitaire du pays (concentration excessive de ressources sur un seul objectif au détriment de tous les autres, même légitimes, par exemple), dont l'accumulation pourrait conduire finalement à une réaction locale négative s'étendant à la légitimité même du produit.

D'autre part, dans un grand nombre de cas, il n'est pas possible de dissocier techniquement la fourniture de biens publics locaux de celle de biens publics globaux. On peut identifier trois combinaisons :

- le bien public considéré est à la fois global et local. Un bon cas de figure est la gestion de la ressource halieutique. Il y a un intérêt commun, dans le pays et auprès des consommateurs étrangers, à la baisse des prises et à la reconstitution du stock. En pratique, pour y parvenir, il faut fournir au pêcheur des alternatives économiques, l'aider à faire baisser ses coûts de revient pour lui permettre de maintenir ou accroître son revenu en pêchant moins, il faut qu'il gère de manière communautaire les prises. Tout ceci relève du travail classique de l'aide au développement, et les considérations de croissance économique convergent avec les considérations de gestion de la ressource. Dans ce cas de figure, il n'y a pas besoin



d'un financement supplémentaire à celui de l'aide publique au développement ;

- le bien public est global mais pas perçu comme local : un bon cas de figure est la gestion de la ressource forestière dans un pays qui en possède en abondance. Les priorités de développement du pays vont d'abord à l'exploitation de la ressource, en « rente minière », tant les perspectives d'épuisement sont lointaines. Mais il y a un intérêt global à la préservation de la ressource forestière dans ce pays, car elle demeure une des rares réserves existantes de forêt primaire, avec des dimensions convergentes tant en ce qui concerne le piégeage du carbone que la préservation de la biodiversité. Dans une telle situation, la communauté internationale « doit » quelque chose au pays, qui bénéficie par ailleurs de l'externalité globale qu'il produit, mais pas à due concurrence du coût qu'il est le seul à supporter. En pratique, ce sujet sera abordé soit par la création d'un parc naturel, soit par des mécanismes de soutien à l'exploitation raisonnée de la forêt, dont les coûts peuvent être supportés par des mécanismes spécifiques⁹ ou par l'aide au développement. Par ailleurs, les agences d'aide, d'un point de vue organisationnel, peuvent fournir le service, en raison de leur réseau, de leur savoir faire opérationnel, de leur présence sur le terrain...

24

- le bien public est au contraire local mais pas global : il peut s'agir de la fourniture d'un service aux populations par un gouvernement local dont la communauté internationale n'a pas à se préoccuper, ou d'un cas classique d'aide publique au développement, où le seul impact qui est recherché est la croissance accélérée du pays grâce à des ressources concessionnelles extérieures par exemple.

Les institutions d'aide au développement peuvent donc devenir des instruments de gestion des imperfections de marché liées aux dimensions Nord-Sud de la globalisation, spécialement dans le cas des convergences global-local, où par nature, le financement à objectif « développement » ne peut se distinguer du financement à objectif « bien public global ». Elles peuvent aussi gérer des fonds spécialisés internationaux dans le cas de divergences apparentes qu'il faut réconcilier, entre global et local. C'est dans cet espace que les fonds spécialisés sectoriels internationaux, avec leurs financements particuliers (taxation internationale...) sont particulièrement légitimes, mais ceci ne veut pas dire que la mise en œuvre de ces fonds nécessite la construction de nouvelles bureaucraties : celles qui ont géré l'aide publique peuvent être mises à contribution...

Architecture de la gouvernance globale

Ces considérations ont évidemment des implications en termes de gouvernance. Il n'est pas possible de gérer un tel système sans la superposition (i) d'instances publiques mondiales représentatives, du



type sommet de chefs d'États, assurant la coordination centrale, l'arbitrage et l'impulsion ultime, ce à quoi les idées du type « conseil de sécurité économique et social mondial » répondent, (ii) d'instances politiques sectorielles, qui doivent couvrir tout le champ de la globalisation, d'où la proposition, par exemple, d'une organisation mondiale de l'environnement, (iii) d'instances publiques de mise en œuvre et de gestion des transferts financiers et technologiques. Les organisations d'aide au développement peuvent remplir ce rôle. C'est bien sûr le cas pour les organisations multilatérales, mais c'est aussi le cas pour les organisations bilatérales.

Un regard « libéral » sur la gouvernance globale conclurait immédiatement que les imperfections des marchés touchant aux relations Nord-Sud n'ont aucune chance d'être corrigées si les modes de décision publics mondiaux n'associent pas tous les acteurs, y compris les plus faibles. La modestie de leur poids économique est sans relation aucune avec les coûts économiques et humains potentiels qu'ils subissent du fait de leur absence de voix dans le concert public global. La mise en place d'un système de gouvernance du type de celui qui vient d'être évoqué ne saurait donc être légitime sans qu'il fasse participer d'une manière suffisante les pays en développement à la prise de décision internationale. *In fine*, le seul principe libéral de représentation légitime, comme l'énonce d'ailleurs suffisamment la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, est la représentation démographique : un homme, une voix. Ni les systèmes « censitaires », qui prévalent dans les organisations internationales financières, ni le système « un pays une voix » onusien, dont l'inadaptation est accrue par le caractère dictatorial de nombre des États membres de l'Organisation, n'ont de chance de survivre à une revendication de démocratie globale. Il faut donc s'attendre à ce que, sans doute progressivement comme ce fut le cas dans nos propres démocraties au plan national, les systèmes de représentation évoluent fondamentalement. À ce titre, la façon dont l'Union européenne s'est construite, et continue de se construire, fournit un bon exemple d'une des voies de construction d'un mode supranational de représentation et de prise de décision, avec ses frustrations et ses limites, certes, mais aussi ses étonnantes réussites.

Le système global de gouvernance est nécessairement un système hybride, associant différents modèles d'action collective publique et privée et de construction politique et juridique. Le souci de légitimité de l'ensemble conduit donc à adopter un certain nombre de principes de base pour fonder l'unité conceptuelle de ce système hybride. Des travaux récents ont proposé de retenir les principes suivants¹⁰. Premièrement, les institutions internationales n'ont de légitimité que celle que leur donne leur mandat. Ce dernier doit donc être précis, transparent, facilement



contrôlable, et spécialisé, pour éviter une trop grande dilatation des missions et l'exercice d'un pouvoir démesuré et finalement non légitime. Deuxièmement, ce principe de spécialisation des institutions ne trouve tout son sens que si un contrôle politique efficace permet d'encadrer l'évolution nécessaire de ces missions en fonction des aléas et de l'évolution de l'économie mondiale. La responsabilité politique, tant au niveau de chaque institution qu'à celui des grands arbitrages mondiaux est aujourd'hui insuffisamment présente et insuffisamment représentative. En particulier, c'est aussi au niveau de ce contrôle politique d'ensemble que les sociétés civiles doivent trouver leur place : les organisations et mouvements qui respectent des exigences minimales de transparence doivent pouvoir disposer d'un droit de regard et d'intervention dans les pratiques des institutions multilatérales (y compris lors de la procédure de règlement des différends de l'OMC).

Troisièmement, la spécialisation des institutions va aussi de pair avec la coordination de leurs actions, car les domaines qui leur sont assignés seront nécessairement interdépendants. Il faut à la fois que ces domaines soient suffisamment représentés dans l'architecture institutionnelle mondiale, pour garantir un certain équilibre des normes, et que des procédures horizontales de concertation soient mises en place. La première tâche consiste à compléter cette architecture, en renforçant certaines organisations existantes comme l'OIT ou l'OMS, et en créant une organisation mondiale de l'environnement pour donner poids à l'ensemble des accords multilatéraux sur l'environnement et aux actions du Programme des Nations Unies pour l'environnement dont l'assise institutionnelle, juridique et financière est particulièrement faible. La seconde tâche relève des procédures de coordination nécessaires pour gérer de possibles conflits d'objectifs. L'idée maîtresse serait ici celle de l'équilibre entre les différentes normes (sociales, commerciales, environnementales). Par exemple, dans le cas d'un conflit commercial mettant en jeu des questions environnementales, l'OMC serait tenue de solliciter l'avis de l'Organisation compétente sur l'environnement, avis qu'elle pourrait ensuite ne pas suivre à condition de justifier sa position. Une telle organisation ne résout pas tous les conflits et peut nécessiter in fine de recourir à des arbitrages politiques, mais elle permet de prendre en compte l'existence de différents systèmes de normes et de ne pas privilégier tel ou tel système au détriment des autres.

Le quatrième principe est celui de la subsidiarité, développé notamment par l'Union européenne : la gouvernance mondiale ne peut que reposer sur la qualité de la gouvernance au niveau de chaque État participant, d'une part ; et la région est parfois le regroupement géographique pertinent. Certains biens publics sont régionaux davantage que mondiaux ; mais la coopération régionale permet aussi d'identifier les



problèmes et les méthodes liés à la gestion d'une interdépendance internationale complexe et de guider ainsi l'action collective. Elle peut aussi permettre une meilleure représentation de chaque pays au niveau multilatéral. Ainsi, les initiatives régionales ne doivent pas s'envisager en alternative au multilatéralisme, mais en appui de la démarche multilatérale. Il convient dès lors de mieux définir la notion d'accord régional, d'en fixer les conditions d'acceptation dans le cadre des engagements multilatéraux et de préciser les modalités de représentation régionale dans les organismes multilatéraux.

Enfin, le dernier principe est celui de la solidarité. Les événements du 11 septembre en ont rappelé la profonde nécessité, en faisant apparaître clairement le désenchantement et la révolte d'une bonne partie de l'humanité. L'exigence de solidarité relève de considérations éthiques et altruistes, mais aussi politiques et égoïstes. Tout doit être fait pour mieux intégrer les pays qui sont aujourd'hui à la marge de la mondialisation et pour les aider à en tirer les bénéfices. La conférence de Monterrey, à juste titre, a souligné l'importance de la bonne gouvernance dans les pays pauvres. Mais elle a également rappelé les responsabilités des pays développés, tant en matière d'aide publique au développement que d'ouverture des marchés.

L'AVENIR DE L'APD

Refonder une légitimité pour cette politique publique en en faisant un instrument de gestion de la globalisation n'est pas suffisant. Il faut non seulement que ses fondements conceptuels soient solides, mais aussi que ses modalités de gestion soient performantes. Sur ce plan, de nombreuses difficultés demeurent à résoudre. La dispersion des acteurs de l'aide, au niveau multilatéral comme bilatéral, crée la nécessité de procédures de coordination complexes, à défaut d'une rationalisation institutionnelle hors de portée à court terme. La conception de cadres d'objectifs au niveau de pays comme de régions, voire au niveau planétaire, soulève des problèmes théoriques comme opérationnels difficiles à résoudre. Les instruments financiers ne sont pas non plus sans défaut, tandis que les outils de transferts de compétences comme de savoirs ou de conseils sont particulièrement délicats à manier, comme en témoigne la performance très disparate de l'assistance technique. Enfin, les problèmes d'économie politique de l'aide sont également très difficiles : la question de la conditionnalité de l'aide, la question de la bonne insertion des réformes économiques dans les contextes culturels et institutionnels des pays, la question de la stabilité et de la performance des régimes politiques aidés par la communauté internationale, ou encore du respect par ces derniers de la démocratie et des droits de l'homme, tous ces



sujets, et bien d'autres encore, témoignent de la complexité des facteurs de succès et des conditions de la bonne mise en œuvre de l'aide. Néanmoins, peut-on dire à ce stade que l'aide publique au développement est vouée à l'échec opérationnel, quelle que soit la qualité de ses fondements conceptuels ? La réponse est franchement non. Toutes les évaluations d'opérations, conduites de manière externe ou interne, aboutissent à des ratios de succès au minimum honorables, tandis que les évaluations macroéconomiques sont largement positives¹¹ ; on sait aussi la part importante qu'a jouée l'aide internationale dans la stabilisation politique et sociale de zones très importantes. Au plan régional, l'aide internationale a joué un rôle important dans la performance de l'Extrême-Orient. Mais il est non moins vrai que, dans certains cas, des programmes d'aide mal conduits ont pu avoir des effets pervers et créer des mentalités d'assistanat dans certains pays, et que, nulle part, cette aide internationale ne peut être le facteur premier de la réduction de la pauvreté ou de la croissance économique. C'est donc un instrument difficile à manier, et auquel il ne faut pas trop demander. La recherche économique pourrait se concentrer davantage sur les facteurs de l'efficacité de l'aide, sur la mesure de sa performance, ou encore sur la conception d'outils et d'instruments plus performants.

28

Notre approche attribuée à l'aide au développement, dont l'objet est d'assurer des transferts financiers et de connaissance, a une place essentielle dans la réussite de la mondialisation, au côté de la politique commerciale. Son rôle principal n'est, dans cette perspective, ni d'atténuer des conséquences négatives de la mondialisation ni même d'être un instrument de solidarité, bien que ces vocations soient aussi présentes. S'attacher à la question des imperfections du marché mondial, ou à la réparation des torts historiques, ne signifie en effet pas que la redistribution de revenus à l'échelle mondiale, de la même manière que dans le cadre national, ne soit pas pertinente pour accélérer la croissance internationale, ou pour atteindre des objectifs d'équité qui seraient sans relation avec la performance économique : ceci représente des objectifs soit économiques soit moraux légitimes, et qui peuvent s'ajouter aux perspectives que nous avons développées. Mais dans le fil conducteur qui précède, la mission de l'aide au développement est de contribuer à la fabrication d'une gouvernance légitime de la mondialisation, en lui permettant d'atteindre les objectifs économiques qui seuls la rendront durable, et qui reposent sur l'équité des rapports Nord-Sud. Il s'agit donc, dans cette approche, de faire de l'aide au développement une politique centrale de la mondialisation.

NOTES

1. Dans sa fiche de lecture de l'ouvrage récent de William Easterly (2000), disponible sur Internet à l'adresse www.j-bradford-delong.net
2. Voir notamment les travaux de John Rawls (par exemple, Rawls, 1995).
3. Voir par exemple Sen (1999).
4. « L'éducation pour tous : tenir nos engagements collectifs », texte adopté au Forum mondial sur l'éducation, Dakar, Sénégal, 26-28 avril 2000. Disponible sur le site Internet de l'Unesco : www.unesco.org
5. Voir par exemple Arcand et al. (2001) sur les interrelations entre la déforestation et les changements de parité monétaire.
6. Voir par exemple les travaux de P. Collier (2001).
7. Voir la critique de Bhagwati (2002).
8. Voir par exemple Kaul et al. (1999).
9. Comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).
10. Voir notamment Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana (2002).
11. Voir sur ce sujet le site Internet du comité d'aide au développement de l'OCDE, qui fournit des vues synthétiques, aussi bien que par pays, de l'efficacité de l'aide, y compris des analyses comparatives des différentes revues de l'aide internationale menées par différentes institutions.

BIBLIOGRAPHIE

- ARCAND Jean-Louis, Patrick GUILLAUMONT et Sylviane GUILLAUMONT-JEANNENEY (2001), « Taux de change réel et déforestation », CERDI.
- BACHELIER Bernard (2002), « Nouvelles approches pour le partenariat agricole avec l'Afrique », Paris, Cirad.
- BHAGWATI Jagdish (2002), « Trading for development. The poor's best hope » *The Economist* 22-28 juin, Londres.
- BIANCO Jean-Louis et Jean-Michel SEVERINO (2001), *Un autre monde est possible*, notes de la Fondation Jean-Jaurès.
- COLLIER Paul (2000), « Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy », dans Crocker, Chester A. et Fen Osler Hampson (avec Pamela Aall) (sous la direction de) *Managing Global Chaos*, Washington DC: US Institute of Peace, à paraître.
- JACQUET Pierre, Jean PISANI-FERRY et Laurence TUBIANA (2002), « Les institutions économiques de la mondialisation », rapport de synthèse, dans *Gouvernance mondiale*, rapport du CAE n° 37, La Documentation Française.
- RAWLS John (1995), *Libéralisme politique*, Presses Universitaires de France. Traduction française de *Political Liberalism* (1993).
- SEN Amartya (1999). *Commodities and Capabilities*. Oxford University Press.
- KAUL Inge, Isabelle GRUNBERG et Marc A. STERN (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford University Press.