

Aide internationale

1 PRÉSENTATION

Aide internationale, ensemble des ressources, publiques ou privées, transférées à l'échelle internationale à des conditions plus favorables que celles du marché, dans le but de favoriser le progrès économique et social des pays qui en sont les destinataires.

L'organisation d'une aide internationale massive est apparue au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, avec la création de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et la mise en œuvre du plan Marshall à destination des pays d'Europe occidentale victimes des bombardements. Dès le milieu des années cinquante, l'aide s'est reportée vers les pays du tiers-monde, dont la plupart accédaient à l'indépendance politique. Aujourd'hui encore, elle est fournie, pour la plus grande part, par les pays riches industrialisés et est destinée aux pays en voie de développement et aux pays les moins avancés (PMA). Depuis la fin des années quatre-vingt et l'effondrement des régimes communistes, elle est également dirigée vers les pays en transition de l'Europe orientale et centrale, ainsi que vers les nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique (PECO-NEI dans la terminologie des organismes internationaux).

2 MODALITÉS DE L'AIDE

2.1 Les objectifs

Les capitaux transférés aux pays bénéficiaires se substituent à une épargne nationale insuffisante pour favoriser l'investissement directement ou indirectement productif. Outre un soutien financier direct, l'aide internationale peut prendre la forme de transferts de technologie et de coopération technique. Pour les pays en transition, il s'agit plutôt d'ajuster les économies déjà industrialisées au fonctionnement du marché et de lutter contre la dégradation des conditions de vie engendrées par un passage brutal du système communiste au système libéral.

Dans les deux cas, l'aide a pour objectifs de réduire les inégalités entre pays et de réduire les déséquilibres régionaux à l'intérieur d'un même pays. En ce sens, elle répond à des motivations à la fois philosophiques, politiques et économiques. Des considérations d'ordre humanitaire sont plus directement

apparentes lorsque est dispensée une aide d'urgence, alimentaire ou médicale, dans le contexte de catastrophes naturelles ou industrielles, ou bien de conflits.

Dans un monde marqué par une interdépendance croissante des économies, l'aide économique s'inscrit nécessairement dans une démarche politique : réduire les inégalités entre Nord et Sud et accompagner les changements qui se sont opérés à l'Est contribuent également à assurer la stabilité du système international.

Cet aspect était déjà présent dans le plan Marshall, mis en place pour lutter contre la propagation du communisme dans des pays considérablement affaiblis par les destructions de la Seconde Guerre mondiale. Fort logiquement, chaque pays donateur privilégie donc toujours une sphère d'influence pour dispenser son aide : Israël et l'Égypte sont devenus les premiers destinataires des transferts américains ; le Japon, aujourd'hui premier dispensateur d'aide publique, a consacré aux États asiatiques 61,3 p. 100 du montant global des ressources allouées en 1995 aux pays en développement. Quant aux transferts publics de la France, ils s'opèrent essentiellement en direction de ses anciennes colonies : en 1995, le seul continent africain a reçu plus de 69 p. 100 de l'aide publique française au développement.

Les pays donateurs attendent également des retombées économiques de l'aide qu'ils fournissent : l'« aide liée », accordée à condition que le pays destinataire importe biens et services en provenance du pays donateur, représente toujours, malgré une baisse substantielle, environ un tiers de l'aide internationale globale. Au-delà de cette dérive, elle retourne indirectement vers son origine, par le remboursement de la dette publique ou par la création de nouveaux marchés, investis plus facilement par les entreprises des pays donateurs.

2.2 Les formes de l'aide

L'aide privée, recouvrant principalement les dons et projets financés par les organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que les transferts technologiques réalisés par les entreprises, ne constitue qu'une part minoritaire de l'aide internationale.

L'aide publique recouvre, pour sa part, un ensemble de ressources apportées soit directement d'États à États (on parle alors d'aide bilatérale), soit par les organisations multilatérales. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui regroupe 21 pays industrialisés, principaux contributeurs, produit chaque

année des statistiques annuelles (qui portent autant sur l'aide au développement que sur l'aide aux pays en transition), en a précisé la définition dès 1969. Sont comptabilisées comme aides les ressources assorties de conditions financières favorables, c'est-à-dire les dons ou les prêts dont, l'élément de libéralité est au moins égal à 25 p. 100 du montant de l'aide. Cette définition couvre un éventail relativement large d'opérations, qui vont de l'aide alimentaire à la coopération technique, en passant notamment par les financements d'infrastructures, les programmes éducatifs, les remises de dette.

Les deux tiers de l'aide publique prennent la forme de transferts bilatéraux. Les États apportent par ailleurs leurs contributions aux organismes multilatéraux, lesquels mobilisent également des ressources obtenues par des emprunts sur les marchés. En effet, les organisations multilatérales sont souvent mieux à même de mener sur le long terme des programmes de grande ampleur, correspondant davantage aux besoins des pays destinataires. Cependant, il existe un réel problème de coordination entre la multitude d'institutions impliquées : dans le cadre de l'Organisation des Nations unies coexistent des agences spécialisées relativement autonomes, tels que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Unicef ou le Programme alimentaire mondial, qui coordonnent les programmes d'aide et de développement et apportent une assistance technique aux pays, et une centaine de fonds rattachés à l'Assemblée générale.

L'aide internationale est également distribuée par les institutions financières intergouvernementales, au premier rang desquelles celles qui forment le groupe de la Banque mondiale. Si les prêts accordés par la BIRD sont soumis à des conditions strictes de solvabilité et de forte rentabilité économique des projets ainsi financés, l'Association internationale de développement (AID), créée en 1960, propose aux pays les plus pauvres des financements à des conditions moins lourdes. La Société financière internationale contribue quant à elle aux financements d'entreprises commerciales dans les pays en développement.

L'aide internationale ne constituait pas, à l'origine, une des missions attribuées au Fonds monétaire international (FMI). Il apparaît pourtant aujourd'hui dans les contributeurs à l'aide publique multilatérale. Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel mis en place pour répondre à la crise de la dette à partir de 1982, le FMI, comme la Banque mondiale, ont en effet été amenés à accorder des aides « hors projet » destinées à réduire les déficits des balances des paiements et à financer les importations (voir Commerce international). Ces interventions ont fait progresser la notion de conditionnalité de l'aide, ces

facilités étant accordées en échange de rigoureuses réformes budgétaires et fiscales, mais aussi de politiques d'assainissement et de privatisation des entreprises publiques.

Outre les contributions propres de ses membres, l'Union européenne est également, en tant qu'institution, l'un des acteurs essentiels de l'aide internationale. Elle a notamment mis en place un dispositif original de garantie du prix de certaines matières premières, dans le cadre des conventions de Lomé (Sysmin et Stabex). Une part non négligeable de l'aide publique aux pays de l'ancien bloc communiste provient de la Commission des communautés européennes, à quoi s'ajoutent les prêts de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

3 ÉVOLUTION DE L'AIDE

3.1 Le volume des flux

Les pays de l'OCDE s'étaient engagés en 1964, lors de la première Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (Cnuced), à consacrer 1 p. 100 de leur produit national brut (PNB) à l'aide au développement, objectif ramené à 0,7 p. 100 en 1972. À l'exception des États scandinaves et des Pays-Bas, les 21 pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) n'ont jamais tenu cet engagement. De 1970 à 1990, ils ont transféré en moyenne 0,35 p. 100 de leur PNB vers les pays en voie de développement. Cette part est tombée à 0,27 p. 100 en 1995.

Sur l'ensemble de la période, il apparaît en fait que les courbes de l'aide et des flux financiers privés suivent des évolutions inverses. Entre 1975 et 1982, alors que l'aide publique stagnait, les flux financiers privés (prêts bancaires, investissements directs, achats de titres) à destination du Sud en développement ont augmenté fortement, favorisés par le recyclage des pétrodollars. Lorsque les prêts bancaires privés se sont taris après le déclenchement de la crise, l'aide publique a pris le relais. Depuis le début des années quatre-vingt-dix s'est opéré un nouveau renversement. L'aide publique, qui représentait en 1985 la moitié des flux de capitaux vers les pays en développement, n'en constitue plus aujourd'hui qu'un tiers. En 1995, les investissements privés directs ont atteint la somme record de 160 milliards de dollars.

L'aide publique au développement fournie par les pays membres du CAD a régressé de 9 p. 100 de 1994 à 1995. Elle atteignait pour cette année 59 milliards de dollars, dont 8,4 milliards apportés par la France, ce qui

représente une baisse de la contribution française de 12 p. 100 en valeur réelle par rapport à 1994. Une des explications immédiates de cette évolution est le retrait croissant des États-Unis en matière d'assistance au développement : ce pays qui fournissait **un quart** de l'aide publique au développement en 1985 n'en apporte plus que **12,5 p. 100**, soit seulement **0,1 p. 100 de son PNB**.

La politique américaine témoigne d'une lassitude plus générale des bailleurs de fonds qui, par ailleurs, doivent réduire leurs propres déficits budgétaires. Dans un contexte de difficultés économiques, les gouvernements justifient d'autant moins facilement l'aide internationale auprès des opinions publiques que l'efficacité de celle-ci est mise en doute. Alors que les nouveaux pays industrialisés d'Asie du Sud-Est constituent des concurrents économiques redoutables, les pays les moins avancés, pour la plupart situés sur le continent africain, semblent frappés d'incapacité à se développer.

Les principales critiques portent sur le gaspillage de l'aide internationale, dont un tiers n'atteindrait jamais sa destination, ainsi que sur l'incohérence et la lourdeur des programmes de développement menés par les organisations internationales. Celles-ci sont en conséquence les premières victimes des restrictions. Le PNUD, pièce maîtresse en matière d'aide au développement, a ainsi vu ses ressources, provenant des contributions volontaires des États, baisser de 15 p. 100 entre 1993 et 1994.

3.2 La répartition de l'aide

Les bouleversements géopolitiques jouent également leur rôle dans cette situation : avec la disparition de l'antagonisme Est-ouest, l'intérêt stratégique de l'aide aux pays du Sud est moindre. Et les pays de l'Est, autrefois pays donateurs, sont devenus des réceptacles de l'aide internationale. L'aide publique des pays de l'OCDE aux PECO-NEI n'a cessé d'augmenter, passant de 7,5 milliards de dollars en 1994 à 8,2 milliards en 1995.

La baisse de l'aide publique au développement frappe en premier lieu l'Afrique, qui en perçoit, depuis 1990, 40 p. 100, et plus largement les pays à faible revenu (dont le PNB par habitant est inférieur à 675 dollars), auxquels sont alloués 51 p. 100 de ces ressources. L'aide est pourtant vitale pour ces pays dont se détournent les flux privés : les trois quarts de ceux-ci se concentrent sur une dizaine de pays, principalement en Asie, continent qui reçoit par ailleurs 30 p. 100 de l'aide publique au développement. À peine 2 p. 100 des apports privés se dirigent vers les pays les moins avancés, leur orientation n'étant pas par nature déterminée en fonction des besoins des pays destinataires.

La satisfaction des besoins fondamentaux des populations demeure la priorité des programmes d'aide internationale. Principalement tournée, jusqu'aux années soixante-dix, vers l'investissement productif, la mise en place d'infrastructures économiques et la création d'« industries industrialisantes », conformément aux théories du développement alors dominantes, l'aide s'est progressivement réorientée, sous l'impulsion du PNUD, vers les secteurs administratifs et sociaux. Un quart des ressources publiques affectées au développement est aujourd'hui destiné à l'éducation, à l'amélioration des infrastructures sanitaires et sociales, et à la réforme des administrations publiques. Un autre quart est consacré à l'agriculture, l'objectif étant de permettre aux pays les plus pauvres d'atteindre l'autosuffisance alimentaire.

La multiplication des conflits régionaux et locaux a toutefois provoqué un accroissement sensible de l'aide d'urgence, au détriment de ces actions à plus long terme qui sont aussi moins spectaculaires. Les Nations unies consacrent désormais près de la moitié de leurs ressources à l'aide d'urgence, dont la part a également doublé dans l'aide bilatérale. Cette tendance récente s'exprime aussi dans l'implication croissante des organisations non gouvernementales, auxquelles les États délèguent de plus en plus la responsabilité des interventions dans les pays en développement. Or, si ces organisations peuvent répondre plus souplesment aux situations de crise et développer des actions de développement très ciblées, en partenariat étroit avec les populations locales, elles ne peuvent se substituer aux acteurs publics du développement.

La réussite des nouveaux pays industrialisés d'Asie, continent qui recevait la plus grande part de l'aide internationale jusqu'aux années soixante-dix, témoigne de l'utilité de cette aide lorsqu'elle s'inscrit dans une politique cohérente et volontariste de développement. La politique engagée en faveur des pays de l'Est en transition tend également à montrer que l'aide internationale demeure essentielle pour atténuer les inégalités sociales engendrées par la croissance économique et les ajustements de structures.

Organisations non gouvernementales (ONG)

Organisations non gouvernementales (ONG), organismes ayant une large structure internationale mais dont le financement est essentiellement privé et dont l'objectif est de venir en aide aux pays en voie de développement ou aux victimes de catastrophes ou de conflits. Les Organisations non gouvernementales (ONG) sont apparues sur la scène politique internationale au

XIX^e siècle, à la suite de la tenue de la Convention mondiale contre l'esclavage en 1840. Les ONG abordent de nos jours quantité de problèmes et de causes, allant des échanges scientifiques à la religion, à l'aide d'urgence et aux questions humanitaires. **Le Conseil œcuménique des Églises, le Secours catholique, le Secours populaire, Terre des hommes et la Croix-Rouge internationale** figurent parmi les ONG les plus célèbres. En 1909, il y avait près de 200 ONG internationales enregistrées. Au milieu des années 1990, elles étaient plus de 2 000. Le rôle de plus en plus officiel qui est dévolu aux ONG dans les organisations comme les Nations unies, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union européenne leur est très bénéfique. Ainsi, **l'article 71 de la charte de l'ONU** invite le Conseil économique et social des Nations unies « à prendre les dispositions nécessaires en vue de consulter les ONG ». Sachant faire entendre leurs voix, efficaces et bénéficiant d'un large soutien, les ONG permettent l'échange de contacts et d'informations d'un pays à l'autre en dehors de toute participation des gouvernements. Elles sont désormais reconnues comme partie intégrante des relations internationales et contribuent toujours plus à influencer la politique nationale et multilatérale. Elles ont néanmoins fait l'objet de quelques critiques au sujet des limites de leurs programmes et, pour certaines, d'un manque de rigueur dans leur financement.