

Sommet du G8
au Royaume-Uni
6-8 juillet 2005

LA JUSTICE, PAS LA CHARITÉ
Recommandations aux bailleurs en prélude au Sommet du G8

LA JUSTICE, PAS LA CHARITÉ

Recommandations aux bailleurs
en prélude au Sommet 2005 du G8

Document de position de la CIDSE

janvier 2005



CIDSE
Coopération Internationale pour le
Développement
et la Solidarité



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Résumé analytique	1
- Les financements et les objectifs du millénaire pour le développement	1
- Commerce	2
- Conclusion	3
Introduction	4
OMD 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	5
Un cadre de financement des OMD : aide et allègement de la dette	7
- Ce qu'il faut faire pour atteindre les OMD	7
- Sources de financement des OMD	8
- Repenser l'allègement de la dette	10
- Un cadre de financement des OMD : trouver le juste dosage	12
- Des ressources stables et supplémentaires sont nécessaires	13
Les arguments en faveur d'un commerce plus équitable	14
- L'agriculture, la réduction de la pauvreté et les OMD	16
- Politique du commerce intérieur et politique agricole	17
- Politique du commerce international	18
- L'Afrique et le commerce non équitable	20
Conclusion	23
Liste des organisations membres de la CIDSE	24
Notes de fin	26
Encadrés	
1. Les OMD : un pas dans la bonne direction	4
2. Comment assurer le développement en cette époque de pauvreté et de VIH/sida ?	7
3. Aide et pauvreté	9
4. Genre et agriculture	16
5. Étude de cas	18
6. Étude de cas : l'impact des subsides du Nord	20
7. Pourparlers bilatéraux UE–Afrique en matière de commerce	22
Figures	
1. Projection de l'aide publique au développement nécessaire pour atteindre les OMD	8
2. Aides publiques nettes octroyées en 2002 par les pays du G7 et les institutions multilatérales aux pays d'Afrique subsaharienne (à l'exception du Nigeria)	10
3. APD bilatérale par secteur	15

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Lorsque les membres du G8 et d'autres bailleurs s'engagent solennellement à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sans par ailleurs fournir les ressources, les politiques et les réformes nécessaires à leur réalisation, ils s'exposent à être taxés de cynisme politique éhonté à l'égard des populations pauvres de cette planète. De nombreux pays à faible revenu n'atteindront pas les cibles des OMD. L'année 2005 est la dernière occasion pour le monde riche d'honorer son engagement à réduire la pauvreté sur le plan international en contribuant à la réalisation des OMD. Dans ce rapport, nous formulons une série de recommandations qui invitent les bailleurs à changer radicalement de politique pour aider les pays en développement.

Réduire de moitié la proportion de la population en situation de pauvreté souffrant de la faim, assurer l'éducation primaire pour tous et réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants d'ici 2015, voilà quelques OMD dont la réalisation dépend de facteurs politiques et économiques complexes touchant aussi bien pays développés que pays en développement. Une chose cependant est certaine : sans réforme des politiques des échanges et du financement du développement, les OMD resteront lettre morte. Dans un cas comme dans l'autre, la responsabilité du changement incombe entièrement aux gouvernements bailleurs de fonds. En soi, l'accroissement des possibilités d'échanges pour les pays pauvres laissera de nombreuses populations pauvres sur la touche des marchés intérieurs et internationaux, incapables de tirer parti d'une quelconque réforme. De même, une augmentation du volume de financement ne s'accompagnant pas d'une amélioration de la qualité de l'aide ou d'une réforme des échanges laisserait le monde en développement en général, et l'Afrique en particulier, à la merci des chocs économiques et d'une nouvelle crise de la dette. Bref, nous affirmons dans ce document que l'accroissement de l'aide sans un commerce plus équitable est une solution bancale et réciproquement. L'un et l'autre sont nécessaires pour maximiser et pérenniser la réduction de la pauvreté, car ils donnent aux pays pauvres les moyens financiers supplémentaires et nécessaires au développement de leur propre économie intérieure.

L'inégalité des rapports de force économiques et politiques est une réalité dans les relations liées au développement. Cette inégalité gangrène la qualité des aides versées et les politiques en faveur des pauvres, hypothéquant un peu plus les chances de voir les OMD se réaliser. La CIDSE¹ considère que les bailleurs doivent s'attaquer à cette inégalité des rapports de force, notamment en s'engageant dans un authentique partenariat.²

Les financements et les objectifs du millénaire pour le développement

Sans augmentation du financement du développement, les pays pauvres ne pourront jamais atteindre les OMD. Les estimations mondiales varient, mais toutes laissent à penser que les niveaux d'aide actuels devraient être au minimum doublés pour leur permettre d'atteindre les objectifs. Il ne reste plus que dix ans avant l'échéance 2015 et jusqu'ici, la communauté des bailleurs n'est parvenue ni à trouver ni à s'entendre sur l'origine de ces fonds supplémentaires. Alors que les États membres de l'Union européenne se sont donné pour cible d'accroître l'aide bilatérale communautaire d'au moins 0,33% de leur RNB d'ici 2006, la plupart d'entre eux sont encore loin d'atteindre ce minimum. Les propositions visant à créer de nouvelles sources de financement via l'introduction d'une taxe mondiale, telle que la taxe sur les transactions de change, ont été accueillies avec circonspection. Et les bailleurs doivent encore s'entendre sur le type de politiques qu'un gouvernement bénéficiaire devrait appliquer pour prouver son engagement vis-à-vis « de la réduction de la pauvreté, de la bonne gouvernance et des réformes économiques ».

Il y a six ans, le Sommet du G7 de Cologne promettait d'alléger la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) de 100 milliards de dollars, ce geste devant leur permettre de retrouver un niveau d'endettement viable. Jusqu'à présent, moins d'un tiers de la somme promise a été effacée et, d'après la Banque mondiale, l'Initiative en faveur des PPTE échoue dans la plupart des pays débiteurs.

Dans ce document, nous proposons un cadre nouveau et réaliste pour atteindre le niveau de financement nécessaire à la réalisation des OMD. Nous y défendons l'idée que le déficit de financement des OMD en Afrique devrait être comblé via l'aide au développement et l'allègement de la dette. Nous proposons que l'allègement de la dette soit le choix de prédilection pour le transfert des fonds de développement, car il favorise l'appropriation nationale et la prévisibilité à long terme des aides, deux conditions nécessaires à des relations bailleurs – bénéficiaires fructueuses.

Dans le même temps, il faudrait accroître massivement les niveaux d'aide : les flux d'aide publique au développement (APD) à destination des gouvernements d'Afrique subsaharienne devraient être plus que doublés (c'est-à-dire atteindre 40 milliards de dollars par an) pour remettre ces pays sur la voie des OMD.

Un changement fondamental doit en outre s'opérer dans la relation bailleur – bénéficiaire si l'on veut que les réalisations s'inscrivent dans la durée. Dans ce document, nous demandons la mise en place d'un nouveau cadre, plus équilibré, de réglementation de l'aide au développement, un cadre qui soit sous-tendu par un ensemble de principes de partenariat plus équitables entre les bailleurs institutionnels et l'Afrique.

Les engagements doivent être réciproques. Puisque les gouvernements des pays pauvres doivent rendre des comptes, il doit en être de même pour les bailleurs, pour s'assurer qu'ils tiennent leurs promesses. En 2002, les pays de l'OCDE avaient promis de combler le déficit de financement des OMD pour les pays « qui s'attachaient vraiment à lutter contre la pauvreté, à instaurer une bonne gouvernance et à engager des réformes économiques ». Trois ans plus tard, cette promesse n'a toujours pas été suivie des faits et ressemble de plus en plus à une coquille vide.

Commerce

L'Afrique n'est pas le bénéficiaire des règles d'échange actuelles. Des études menées par la Banque mondiale et par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) montrent que la situation de l'Afrique a empiré à l'issue des négociations commerciales du cycle de l'Uruguay, qui se sont caractérisées par un rapport de force inégal, un agenda faussé et un cruel manque d'attention aux implications pour le développement.³

En 2001, la communauté internationale lançait le cycle de « développement » de Doha, portant sur une négociation mondiale des règles d'échanges. Jusqu'ici, ces négociations avancent à pas de tortue. Les nations commerciales les plus riches du monde répugnent à modifier la politique des échanges pour qu'elle soit plus favorable au développement de l'Afrique.

L'appui massif et la protection accordés par les nations les plus riches à leur propre agriculture sont probablement l'exemple le plus évident de cette attitude. Bien que les subsides agricoles soient dans le collimateur des négociations de l'OMC, les pays riches ont utilisé tous les subterfuges du manuel

du négociateur pour qu'on n'y touche pas, au lieu de s'engager à mettre fin au dumping des produits subventionnés sur les marchés des pays pauvres.

Une réforme des subsides ne serait toutefois qu'un des éléments à modifier dans le régime des échanges pour que l'Afrique puisse introduire des stratégies efficaces de réduction de la pauvreté.

L'agriculture est le secteur potentiellement le plus à même de réduire la pauvreté et de favoriser une croissance économique favorable aux pauvres en Afrique. Mais il est systématiquement bridé par des politiques commerciales qui ignorent les intérêts des producteurs les plus pauvres et les plus vulnérables. Le monde nanti ne cesse de promouvoir la libéralisation des marchés africains tout en diminuant ses flux d'aide et en appliquant des politiques restrictives. Cette attitude a porté un coup sérieux à la vitalité du secteur agricole et aux vies des populations les plus démunies de la plupart des pays d'Afrique.

Les capacités d'échanges de l'Afrique sont considérablement affaiblies par l'affreuse inadéquation des infrastructures et par des schémas commerciaux qui prennent le continent au piège appauvrissant des produits de base. Les bailleurs ont eu tendance à privilégier les dépenses en matière de santé et d'éducation et à négliger un développement rural cohérent.

Pour que Doha puisse mettre les pays pauvres en capacité de relever les défis de la pauvreté lancés par les OMD, le développement doit être au cœur des négociations commerciales. Or jusqu'ici, on n'a eu droit qu'à un mélange de petites concessions et de périodes d'ajustement greffées sur un gabarit de libéralisation uniforme. Au pire, le développement aura, comme d'habitude, été le slogan ronflant derrière lequel se cachent des activités mercantiles. Il serait illusoire de croire que l'extrême pauvreté sera réduite de moitié dans les pays en développement d'ici 2015 si les pays riches ne modifient pas leur vision du commerce et du développement.

Conclusion

Les changements à apporter à la politique d'aide et des échanges sont d'un coût abordable. Il ne manque que la volonté politique. Chaque année, les citoyens d'Europe et des Etats-Unis dépensent à peu près autant pour leurs animaux domestiques que pour l'aide accordée à l'Afrique. Le commerce du monde riche enferme l'Afrique dans un piège des produits de base, alors que le volume d'aide reste trop faible et s'octroie de plus en plus sous une forme qui néglige les investissements dans la capacité productive de l'Afrique subsaharienne.

D'un point de vue éthique, rien ne justifie cette situation intolérable. D'un point de vue économique, le coût global des changements mondiaux nécessaires est relativement minime pour le monde nanti. Le choix est purement politique. Le leadership international que revendique le monde nanti s'accompagne de certaines responsabilités. Il nous incombe collectivement, à nous citoyens du monde riche, de fournir aux communautés pauvres les moyens qui leur permettront de s'en sortir. Telle est la décision que nous devons prendre en 2005.

INTRODUCTION

Lors du Sommet du millénaire, tous les Chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et, s'agissant en particulier de l'Afrique, à « prendre des mesures spéciales pour relever les défis que sont l'élimination de la pauvreté et la réalisation du développement durable en Afrique, y compris l'annulation de la dette, l'amélioration de l'accès aux marchés [et] l'accroissement de l'aide publique au développement ». ⁴

Au rythme actuel, les OMD ne seront jamais atteints. L'Afrique subsaharienne est particulièrement en retard ; à moins que les pays riches n'appliquent enfin des politiques qui correspondent à leurs engagements internationaux, la plupart des objectifs de développement n'ont aucune chance d'être réalisés un jour. ⁵ Nous disons qu'il est inacceptable que les institutions et les gouvernements des nations les plus riches du monde tardent à réformer leurs politiques pour tenir compte des objectifs de développement humains inscrits dans les OMD. ⁶ Nous proposons quelques démarches concrètes que les gouvernements les plus riches se doivent d'entreprendre dans le domaine du commerce et du financement du développement pour prouver leur attachement aux OMD. ⁷ Le premier chapitre demande l'instauration d'un nouveau partenariat de développement entre l'Afrique et la communauté internationale des bailleurs. Le deuxième chapitre aborde la question des financements supplémentaires qui seront nécessaires et propose un cadre de financement – qu'on ne trouve pas pour l'instant dans les plans des bailleurs internationaux. Le troisième chapitre décrit les réformes à entreprendre dans le domaine du commerce pour généraliser et pérenniser la réduction de la pauvreté en Afrique.

Encadré 1 : Les OMD : un pas dans la bonne direction ⁸

Les OMD forment un corpus d'engagements importants qui visent à remettre la pauvreté et l'injustice à l'ordre du jour international. Ils sont mondiaux, mesurables, directs et par-dessus tout, demandent la mise en place d'un partenariat mondial. C'est dans cet esprit qu'ils ont été salués par la société civile.

Les OMD peuvent néanmoins présenter de graves inconvénients dont il faut tenir compte dans l'élaboration des politiques. En tant que réseau d'agences catholiques, la CIDSE considère qu'ils ne sont pas suffisamment ambitieux : notre but est d'éradiquer totalement la pauvreté et d'arriver à la justice sociale. Pris dans un sens étroit, les OMD pourraient également susciter de nombreux problèmes : le bétonnage d'une approche descendante du développement qui cherche à réaliser les objectifs mondiaux plutôt que les priorités nationales ; la primauté de la rapidité sur la qualité ; l'absence de distinction entre les bonnes et les mauvaises pratiques. ⁹ La CIDSE insiste auprès des bailleurs pour qu'ils abordent les OMD en considérant que le processus est aussi important que la cible. Il ne faudrait pas que la cible nous fasse oublier tout ce que nous ont appris la participation et l'autonomisation, des enseignements difficilement mesurables mais indispensables au développement.

OMD 8 : METTRE EN PLACE UN PARTENARIAT MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT

« Le partenariat pour le développement est une relation que nous établissons librement avec des organisations de développement du Sud de même affinité que nous, qui se fonde sur une vision partagée d'une société humaine caractérisée par la justice, au nom de laquelle nous prenons l'engagement réciproque de partager. »

Définition du partenariat, selon la CIDSE

Dans leur discours, les pays bailleurs de fonds se disent particulièrement résolus à agir en partenariat avec les gouvernements bénéficiaires ; dans les faits, ils ignorent généralement ce que travailler en partenariat veut dire. Ils continuent d'allouer leurs subventions à des projets et à des programmes, d'imposer des conditions précises et des contrôles institutionnels, qui permettent difficilement aux gouvernements bénéficiaires de rendre des comptes à leurs propres administrés et aux acteurs de la société civile. L'aide conditionnelle n'incite guère les gouvernements bénéficiaires à rendre des comptes à leurs administrés et freine leur capacité à allouer les ressources publiques aux populations visées : les pauvres. Les bailleurs devraient tenir compte des éléments abondants et irréfutables prouvant que les régimes de conditionnalité imposés par le Fonds monétaire international (FMI) n'ont abouti ni à des résultats favorables pour les pauvres ni aux réformes politiques voulues par les bailleurs.¹⁰

Les communiqués successifs du G8, le groupe des huit nations les plus riches de la planète, disent et répètent que les bailleurs sont résolus à mieux coordonner leur aide et à harmoniser leurs politiques d'aide. Mais au sein de la communauté des bailleurs, les avancées demeurent dramatiquement inadéquates. D'après certaines estimations, les gouvernements bénéficiaires consacraient près de la moitié de leur temps à négocier avec les bailleurs plutôt qu'à améliorer leur administration publique.¹¹

Les bailleurs et les pays bénéficiaires doivent entrer dans une nouvelle ère de relations en matière d'aide, de commerce et de dette. Des relations où les pays pauvres et les populations démunies auraient davantage voix au chapitre des grandes décisions qui affectent leur vie et leur économie. Il nous paraît qu'une conjoncture propice au développement en Afrique – c'est-à-dire une conjoncture dans laquelle les institutions et les gouvernements bénéficiaires concourent à l'épanouissement des êtres humains – n'a de chance de voir le jour que si les bailleurs abandonnent les approches paternalistes ou égocentriques qui caractérisent la plupart des relations bailleurs / bénéficiaires.

Les bailleurs feraient bien de s'inspirer de la notion de partenariat telle que l'entendent les ONG. Certaines ONG ont appris qu'une participation plus large des populations démunies et d'autres bénéficiaires de l'aide est essentielle à l'avènement d'un développement durable. En tant que réseau d'agences de développement catholiques, la CIDSE considère que les principes¹² et démarches suivants doivent être appliqués si la communauté mondiale veut mettre en place de véritables partenariats de développement et réaliser les OMD :

- **Les partenariats de développement fonctionnent mieux lorsqu'ils reposent sur le principe d'obligations réciproques.** La Déclaration du millénaire impose un ensemble d'obligations aux bailleurs et aux bénéficiaires en fonction d'objectifs communs. Peu d'instruments, sinon aucun, existent à l'heure actuelle pour imposer aux pays donateurs de rendre compte des engagements pris envers les gouvernements bénéficiaires (et encore moins envers les parlementaires, les

organisations de la société civile ou les chambres de commerce). Du haut de leur tour d'ivoire, les bailleurs imposent des politiques et des conditionnalités changeantes et trop souvent tributaires de priorités stratégiques capricieuses et fluctuantes.

Recommandation aux bailleurs :

Un partenariat pour le développement plus authentique suppose que les financements et les instruments politiques des bailleurs, tels que les conditions d'appui budgétaire ou la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI, soient le fruit d'un dialogue et d'un processus de planification organisés dans le pays. Ils devraient s'inscrire en complément des objectifs de réduction de la pauvreté fixés par les gouvernements bénéficiaires en concertation avec le parlement, le secteur privé, les organisations de la société civile et les instances religieuses. Aujourd'hui, ce sont les bailleurs qui déterminent les sanctions, en optant trop souvent pour la suspension de l'aide ; la CIDSE estime au contraire que ces sanctions devraient être réciproques, codétenues et prévisibles. En d'autres termes, des bailleurs qui manqueraient à leurs obligations devraient, eux aussi, être passibles de sanctions.

- **Pour que les communautés pauvres puissent en bénéficier, les partenariats pour le développement doivent appliquer le principe de subsidiarité.** Dans la sphère du développement, la subsidiarité présuppose qu'une politique réussira plus facilement si elle est conçue et appropriée au niveau où elle s'applique. La subsidiarité exige que les intérêts des démunis et des marginalisés soient au cœur de l'élaboration des politiques. La relation bailleur / bénéficiaire fonctionnera probablement mieux si les bailleurs renoncent à l'attitude paternaliste caractérisant trop souvent leur dialogue avec les gouvernements bénéficiaires. Dans chaque pays concerné, de plus larges groupes d'intervenants avertis devraient être associés à des processus de planification ouverts, cycliques et participatifs. La relation d'aide doit se faire entre pays et non entre fonctionnaires.

Recommandation aux bailleurs :

Les décisions relatives aux orientations stratégiques de la relation d'aide devraient se prendre dans des forums et des tables rondes plus larges où l'on retrouverait les bailleurs, les gouvernements, la société civile, le secteur privé et les parlementaires.

- **L'autonomisation et l'association de divers intervenants locaux à l'élaboration des politiques passe par la transparence et l'information.** Pour l'instant, les bailleurs négocient secrètement et exclusivement avec les gouvernements bénéficiaires. Des décisions qui engagent l'avenir à long terme des nations se prennent souvent sans que les parlementaires ni d'authentiques représentants des populations démunies n'aient été tenus au courant. Dans un premier temps, les bailleurs bilatéraux devraient commencer par publier et diffuser les informations relatives au financement du développement, à la politique d'aide et aux programmes bilatéraux.¹³

Recommandation aux bailleurs :

Il incombe aux bailleurs de développer des pratiques responsables en matière de prêt et d'emprunt en publiant la liste des accords de prêts, nouveaux ou en cours. Les bailleurs devraient publier un catalogue des options de financement du développement.

UN CADRE DE FINANCEMENT DES OMD : AIDE ET ALLÈGEMENT DE LA DETTE

Le système d'aide actuel est sous-financé par rapport aux priorités et aux promesses des bailleurs. Lors du sommet du G8 de Kananaskis, en 2002 au Canada, les bailleurs avaient solennellement promis à l'Afrique « qu'aucun pays qui s'attachait vraiment à lutter contre la pauvreté, à instaurer une bonne gouvernance et à engager des réformes économiques ne se verrait refuser la chance de réaliser les objectifs du millénaire faute de moyens financiers » [Plan d'action du G8 pour l'Afrique]. Trois ans plus tard, cette promesse n'a toujours pas été suivie des faits et ressemble de plus en plus à une coquille vide.

Jusqu'ici, les bailleurs ne sont parvenus à s'entendre ni sur l'origine ni sur la forme de ces moyens financiers. Ni à fixer les critères d'après lesquels ils détermineront si un pays « s'attache vraiment à lutter contre la pauvreté, à instaurer une bonne gouvernance et à engager des réformes économiques. »

Les bailleurs doivent d'urgence définir une stratégie de financement des OMD qui précise à partir de quelles sources et dans quelles conditions des financements supplémentaires seront accordés au développement. Dans ce chapitre, nous relevons quelques éléments que tout nouveau cadre de financement des OMD devrait prendre en considération. Mais avant cela, il n'est sans doute pas inutile de décrire l'ampleur du défi que constitue le dégagement de ressources suffisantes pour atteindre les OMD.

Encadré 2 : Comment assurer le développement en cette époque de pauvreté et de VIH/sida ?

Le gouvernement zambien a récemment supprimé la demande de paiement de frais d'inscription dans les écoles primaires. Les classes comptent souvent plus d'une centaine d'élèves. La propagation du VIH/sida pose des difficultés de recrutement et de formation des nouveaux enseignants. Dans certaines contrées, le gouvernement zambien devra augmenter le nombre d'enseignants de 25 pour cent, uniquement pour remplacer les enseignants emportés ou en train de l'être par la maladie.

Joshua Daka, directeur de l'École primaire de Mbozi, à Chipata, Zambie : « *Nous avons beaucoup d'orphelins dans l'établissement. Plus de 90 élèves sont orphelins de père, de mère ou des deux. Et la situation ne fait qu'empirer. La scolarité en souffre car les enfants n'ont pas de quoi s'acheter des vêtements et se nourrissent mal. Ils ont des problèmes de concentration. Sans soutien familial, de nombreuses jeunes filles se marient pour pouvoir compter sur l'aide d'un mari.* » Le salaire moyen d'un instituteur zambien ne suffit pas à couvrir le budget alimentaire d'une famille de taille moyenne.¹⁴

Ce qu'il faut faire pour atteindre les OMD

L'apport de financements supplémentaires est aussi primordial que les facteurs politiques et sociaux dans la mise en place d'une conjoncture politique intérieure favorable aux OMD.

Dans son rapport d'évaluation des besoins, le Projet du millénaire estime que l'aide extérieure accordée aux trois pays africains considérés (l'Ouganda, la Tanzanie et le Ghana) devrait être augmentée d'environ 50 dollars par personne et par an pour qu'ils puissent atteindre les OMD. En extrapolant cette moyenne (et en tenant compte des prévisions démographiques), la CIDSE estime que l'Afrique subsaharienne aura besoin de plus de 40 milliards de dollars d'aide extérieure par an pour atteindre les OMD, soit plus de deux fois ce qu'elle a reçu en 2002 (18 milliards de dollars).

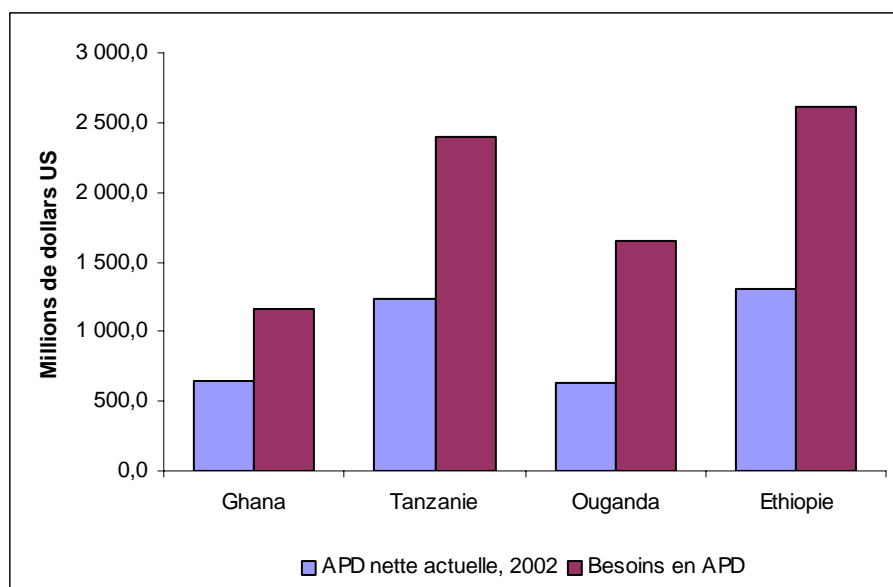
L'estimation de la CIDSE est du même ordre que les 38 milliards de dollars mentionnés dans le *Rapport 2002 sur la pauvreté dans le monde* de la Banque africaine de développement et en deçà de la limite inférieure donnée à titre préliminaire par le *Plan mondial provisoire pour la réalisation des OMD* du Projet du millénaire (entre 41 et 72 milliards de dollars).

Cette estimation est largement corroborée par une étude de cas de CAFOD, une des agences membres de la CIDSE, réalisée à partir de diverses sources (cf Figure 1).¹⁵

Recommandation aux bailleurs :

Les pays les plus riches du monde doivent accroître d'au moins 40 milliards de dollars par an l'aide financière qu'ils accordent aux programmes de réduction de la pauvreté des gouvernements africains s'ils veulent que l'Afrique subsaharienne ait la moindre chance d'atteindre les OMD.

Figure 1. Projection de l'aide publique au développement nécessaire pour atteindre les OMD



L'accroissement des flux d'aide publique est la seule solution réaliste qui puisse apporter à l'Afrique les fonds supplémentaires dont elle a besoin pour atteindre les OMD. D'après les estimations du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'ensemble des aides accordées à l'Afrique subsaharienne – en ce y compris les donations et les nouveaux prêts – s'élève actuellement à quelque 18 milliards de dollars par an.¹⁶ C'est-à-dire un peu plus que ce que les populations d'Europe et des Etats-Unis dépensent chaque année pour nourrir leurs animaux domestiques. Le total annuel des donations faites aux gouvernements africains se situe à un peu plus de 11 milliards de dollars,¹⁷ soit l'équivalent des sommes dépensées pour les croisières de vacances en haute mer.¹⁸

Sources de financement des OMD

Avant de proposer la forme et l'orientation des réformes à mener dans les politiques d'aide et de dette pour atteindre les OMD, il convient de recenser les sources de financement et leur rôle dans la réalisation des OMD.

Il y a peu de sources financières sur lesquelles les pays à faible revenu puissent véritablement compter pour combler le manque de financement des OMD. À savoir : les recettes fiscales intérieures, les investissements du secteur privé national et étranger ; les salaires ; le commerce ; et les flux de capitaux sous la forme d'aide publique et de réduction de la dette. Plusieurs de ces sources sont liées à la croissance économique de l'Afrique et du reste du monde. Le défi consiste à combiner ces différentes sources de financement afin de mettre les OMD à leur portée.

Bien que les flux du secteur privé constituent une part importante de l'ensemble des ressources, les flux provenant de sources publiques – les aides sous forme de donations, d'annulations de la dette et de nouveaux prêts – constituent la majeure partie des entrées de capitaux dans les pays à faible revenu.¹⁹ Il convient dès lors d'examiner non seulement le montant des flux de capitaux publics, mais aussi leur efficacité en tant qu'instruments d'aide et de développement.

Si les bailleurs veulent véritablement atteindre les OMD, ils doivent non seulement fournir une aide suffisante, mais aussi veiller à ce que les instruments de financement soient suffisamment prévisibles et souples pour réagir aux besoins des pays à faible revenu. Pour l'heure, les flux des bailleurs sont franchement imprévisibles. Ils sont quatre fois plus volatiles que les revenus générés par les recettes intérieures.²⁰

Encadré 3 : aide et pauvreté

« Les bailleurs sont obnubilés par les cabinets d'experts, la conception des programmes, les missions, les études, mais il n'y a aucune mise en œuvre. Avec toutes ces activités pilotées par les bailleurs, la majeure partie des fonds reviennent à la case départ. Avec parfois des duplications inutiles des connaissances, lorsqu'un bailleur effectue une étude et que la Banque mondiale commande la même étude à un cabinet d'experts. »

Propos anonymes tenus par le représentant d'un bailleur à un représentant de CAFOD, agence membre de la CIDSE, au Mozambique, en 2004

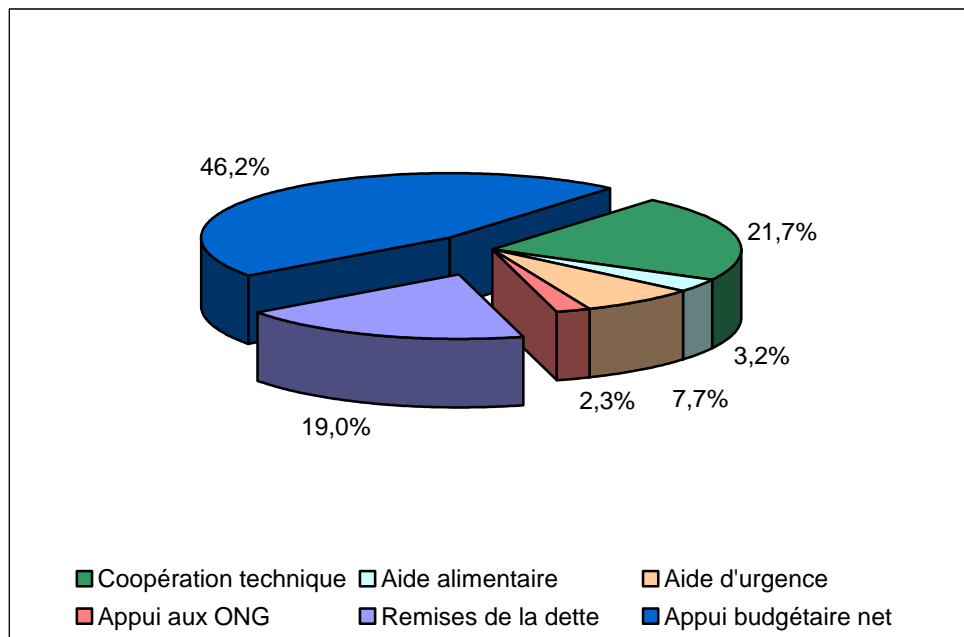
Comme le montre la Figure 2, l'aide nette engrangée par les budgets des gouvernements bénéficiaires équivaut à moins de la moitié des aides publiques octroyées à l'Afrique. Près d'un quart de l'aide publique brute est en outre réexpédiée sous forme de service ou de remboursement de la dette. Comment les pays à faible revenu peuvent-ils élaborer et poursuivre leurs propres priorités de développement dans de telles conditions ? En réalité, les gouvernements africains échangent leurs propres recettes fiscales, qu'ils maîtrisent totalement, contre une aide au développement souvent liée aux priorités des bailleurs.

Recommandation aux bailleurs :

Une aide plus efficace se heurte à deux défis :

- **Les bailleurs doivent définir un calendrier de sorte que leurs aides soient stables, prévisibles et mobilisées pour soutenir des politiques de réduction de la pauvreté définies par les pays bénéficiaires eux-mêmes.**
- **Les finalités et les conditions des nouvelles aides doivent être portées à la connaissance de tous les acteurs concernés des pays bénéficiaires.**

Figure 2. Aides publiques nettes octroyées en 2002 par les pays du G7 et les institutions multilatérales aux pays d'Afrique subsaharienne (à l'exception du Nigeria)



Repenser l'allègement de la dette

Du côté de la dette aussi, les pays les plus riches du monde ne tiennent pas collectivement leurs promesses envers le monde en développement. En 1999, à l'occasion du Sommet du G7 à Cologne, les chefs de gouvernement des sept nations les plus riches du monde avaient promis d'alléger la dette de 100 milliards de dollars. A ce jour, 31 milliards de dollars seulement ont été effacés de l'ardoise. Au cours des réunions de suivi, le FMI et la Banque mondiale avaient promis d'alléger la dette au point de débarrasser les pays pauvres très endettés (PPTE) du fardeau de leur dette insoutenable. Tout jugement sur les avantages financiers de l'initiative renforcée en faveur des PPTE doit commencer par analyser l'impact de cette dernière pour les PPTE et constater que les résultats sont modestes.

- Le FMI et la Banque mondiale estiment qu'au point d'achèvement²¹, huit des dix PPTE les plus touchés par l'effondrement des cours des produits de base auront des ratios dettes sur exportation supérieurs à l'objectif de 150 pour cent que s'était fixé l'Initiative PPTE.
- Plus de la moitié des PPTE affectent environ 15 pour cent de leurs recettes publiques au service de la dette.²²

La CIDSE affirme depuis longtemps que la principale faille technique de l'initiative PPTE est de recourir à un critère analytique inadéquat (le ratio dette sur exportations) pour juger de la viabilité de l'endettement d'un pays. Elle a proposé que l'on analyse la viabilité de la dette des pays à faible revenu en fonction d'un plus large éventail d'indicateurs de développement humain. Les possibilités de rentrées de devises étrangères grâce aux exportations sont un élément d'appréciation indispensable pour analyser la viabilité d'une dette libellée en devises étrangères. Mais pour les pays à faible revenu en proie à une misère profonde et généralisée, il y a deux autres éléments d'analyse déterminants : les recettes fiscales dont disposent effectivement les gouvernements et

l'arbitrage qu'ils sont amenés à faire entre le respect du service de leur dette d'une part, et le financement de la réduction de la pauvreté d'autre part.

Cela dit, il est vrai que l'initiative PPTE s'est traduite par des financements du développement qui ont été bénéfiques pour les pauvres. L'Initiative ayant prouvé que la réduction de la dette avait manifestement des répercussions favorables sur le développement, la CIDSE (comme les pays en développement eux-mêmes) demande que soient définis de nouveaux critères de viabilité de la dette qui accordent la priorité au développement.

- Dans les PPTE qui ont atteint le point de décision²³, les dépenses sociales ont augmenté de 20 à 50%. Le Mozambique a lancé un programme de vaccination gratuite pour les enfants. L'Ouganda, le Malawi et la Tanzanie ont supprimé les frais scolaires dans l'enseignement primaire, tandis que le Bénin, le Mali, le Mozambique et le Sénégal ont annoncé une hausse des dépenses pour la prévention du VIH/sida dans les zones rurales.
- L'obligation de consulter la société civile pour l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté a en outre conféré aux populations pauvres un pouvoir d'influence plus grand sur les processus nationaux d'allocation des ressources.²⁴
- L'Ouganda et le Mozambique, premiers bénéficiaires d'un allègement de la dette et de flux d'aide accrus, ont constamment gardé des taux de croissance annuels supérieurs à 5 pour cent. Deux documents de travail du FMI laissent entendre que l'allègement de la dette a un effet positif sur les taux de croissance, alors que les formes d'aide traditionnelles n'engendrent pas la même dynamique.²⁵

Des groupes continuent de militer en faveur d'allègements supplémentaires de la dette car ils y voient un moyen efficace et effectif de transférer des ressources. L'allègement de la dette présente plusieurs avantages par rapport aux formes traditionnelles d'aide au développement. Une fois décidé, cet allègement est très prévisible. D'après un document de travail du FMI, il est anti-inflationniste.²⁶ L'effacement des dettes peut également réduire la pression sur les emprunts nationaux, accroître la disponibilité et réduire le coût du crédit intérieur, et ainsi donner un coup de fouet à la croissance économique. En apportant un appui budgétaire *de facto*, l'annulation de la dette peut également réduire les frais de transaction des bailleurs et améliorer la redevabilité et la bonne gouvernance locales.

Militants de l'allègement et créanciers s'affrontent dans un débat dont l'une des clés est le critère de mesure de viabilité de la dette. Au fond, cela revient à discuter de la finalité de l'allègement de la dette. Du côté des créanciers, il est désespérant de voir combien l'objectif de l'allègement de dette accordé au titre de l'Initiative PPTE est confus.²⁷ S'ils ont soutenu l'Initiative PPTE renforcée, c'était en pensant qu'elle apporterait un élan et des fonds nouveaux à la réduction de la pauvreté. Mais pour les architectes de cette politique, FMI et Banque mondiale, l'objectif central était une viabilité hypothétique de la dette qui permettrait effectivement aux pays débiteurs de rembourser leurs créances. Au titre de l'Initiative PPTE, on peut donc tout à fait considérer qu'un pays a une dette viable alors qu'il n'a pas un centime à allouer à la réduction de la pauvreté. La CIDSE y voit un détournement du terme « viabilité ».

Suite aux campagnes répétées des ONG, plusieurs créanciers importants – dont le gouvernement britannique – ont proposé que FMI et Banque mondiale effacent les créances des pays ayant franchi le point d'achèvement de l'Initiative PPTE. La CIDSE y voit une démarche plus que nécessaire si l'on veut donner à l'Afrique toutes ses chances d'atteindre les OMD. Cette proposition a toutefois ses limites. Quoique surendettés, plusieurs pays d'Afrique, dont le Nigeria, n'ont pas droit à une réduction de leur dette aux mêmes conditions que les autres PPTE. Il faudrait donc aborder la

question de l'aide et de la dette selon une nouvelle approche, qui s'articulerait autour du financement des OMD, pour garantir une égalité de traitement entre les pays à faible revenu très endettés et non endettés.

Recommandation aux bailleurs :

Les créanciers devraient rapidement revoir leur approche de la dette. Trois choses doivent changer :

- **L'obligation de financement des OMD doit être au cœur des analyses de viabilité de la dette. Dans le cadre de cette approche analytique, des pays comme le Nigeria devraient avoir droit à un allègement de leur dette aux mêmes conditions que d'autres pays à faible revenu.**
- **Il faudrait instituer un mécanisme institutionnel plus équitable et plus inclusif, dans lequel les créanciers n'auraient plus le monopole des décisions en matière de réduction de la dette.²⁸**
- **La souscription d'emprunts et la gestion de la dette doivent se faire avec un ensemble plus large de parties prenantes des pays bénéficiaires. Les bailleurs et les créanciers doivent donner des informations au sujet des flux d'aide à venir, et notamment les degrés de libéralité et le détail des accords conclus avec les gouvernements bénéficiaires.**

Un cadre de financement des OMD : trouver le juste dosage

Le consensus mondial autour des OMD en a fait la nouvelle « règle d'or » de la coopération au développement international. On mesure de plus en plus la politique et les performances des bailleurs par rapport à l'effort mondial qui est déployé pour atteindre les objectifs. La CIDSE propose une approche commune pour financer les pays à faible revenu : annuler la dette des pays très endettés, ce qui est une façon efficace de dégager des ressources au profit du développement, et octroyer les montants d'aide correspondants aux pays à faible revenu qui ne sont pas très endettés.

Tout cadre de financement des OMD doit commencer par déterminer les déficits de financement : les besoins qui ne peuvent être couverts par les recettes intérieures nettes. Ce sont ces déficits que doivent combler les flux extérieurs.

Les flux officiels extérieurs sont essentiellement de deux ordres : l'aide ou l'allègement de la dette. Nous proposons de combler les déficits via l'un ou l'autre type de flux en fonction de quelques indicateurs de bonne pratique en matière de gestion de l'aide au développement. Pour être précis, le choix entre un transfert de l'aide au développement des OMD sous la forme d'une aide (appui budgétaire, donation, prêt, aide de projet ou aide de programme) ou d'un allègement de la dette dépendra :

- de la quantité et du meilleur dosage entre emprunt et allègement de la dette dont les pays ont besoin pour maximiser leurs perspectives de croissance économique ;²⁹
- des formes de transfert de ressources propices à un recentrage sur la pauvreté et à une gestion prudente des recettes publiques des gouvernements bénéficiaires ;
- des formes d'aide au développement qui favorisent une plus grande prévisibilité des transferts de ressources et qui réduisent les coûts de transaction et le dévoiement des responsabilités que l'on constate trop souvent lorsque le gouvernement bénéficiaire doit rendre des comptes à plusieurs bailleurs.

A l'avenir, les calculs de viabilité de la dette devraient inclure une évaluation des recettes nettes possibles³⁰ dont disposent les gouvernements bénéficiaires ou débiteurs. Il existe plusieurs variantes de ce modèle,³¹ mais le principe sous-jacent reste le même : le gouvernement doit déterminer le niveau de viabilité du service de sa dette, déduction faite des dépenses qu'il consacre à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD. Ce qui revient à inverser la logique actuelle des critères de viabilité de la dette. La CIDSE propose que le service de la dette soit payé avec les ressources restantes une fois que les dépenses et les investissements nécessaires à la réalisation des OMD ont été déduits.

D'après les premières estimations, de nombreux pays PPTE et quelques pays non PPTE comme le Nigeria auront besoin d'une annulation totale de leur dette et de flux d'aide supplémentaires pour que leurs recettes puissent combler le déficit de financement des OMD.³²

Compte tenu des avantages de l'allègement de la dette par rapport à l'aide, la CIDSE propose que l'annulation de la dette soit le choix de prédilection et que les aides supplémentaires soient envisagées en deuxième lieu pour les pays à faible revenu qui sont endettés et dont les gouvernements sont manifestement résolus à affecter des ressources à la réduction de la pauvreté.³³ Le montant global de l'aide et/ou de l'allègement de la dette serait déterminé par l'OMD chiffré ou par le déficit de financement de la réduction de la pauvreté. Cette approche serait également appliquée aux pays non PPTE à faible revenu dont les flux d'aide et les recettes publiques actuels sont insuffisants pour financer les OMD. Dans ce cas précis, l'allègement de la dette serait le choix de prédilection et l'octroi conjugué de donations et de prêts concessionnels le choix à envisager en second lieu.

Recommandation aux bailleurs :

Les bailleurs doivent souscrire à un cadre de financement qui décrit le déficit de financement des OMD et les sources de financement qui seront utilisées pour le combler. Une gestion transparente et responsable des deniers publics ainsi qu'une participation plus large des parties prenantes du pays concerné dans l'allocation de l'aide au développement devraient être les conditions d'éligibilité de toute aide ou de tout allègement supplémentaires de la dette. Parmi les parties prenantes doivent figurer d'authentiques représentants des populations démunies.

Des ressources stables et supplémentaires sont nécessaires

La volatilité et l'imprévisibilité actuelles des flux d'aide constituent un sérieux obstacle à la planification des OMD. Un mode de financement plus stable et plus prévisible des dépenses sociales et des mises de fonds est indispensable.

Primo, les gouvernements de l'OCDE doivent définir des calendriers mesurables et prendre des engagements budgétaires annuels précis de sorte à allouer 0,7 pour cent de leur PNB à l'APD comme ils le promettent depuis 35 ans.

Au fond, toute la question est de savoir d'où proviendront les financements supplémentaires pour combler les déficits de financement. Les bailleurs ont le choix entre plusieurs options.

La CIDSE soutient vivement l'instauration d'un système mondial de taxation, et notamment la proposition d'une taxe internationale sur les transactions de change (TTC).³⁴ La taxe sur les transactions de change offre de nombreux avantages : elle peut favoriser une répartition plus

équitable des richesses et l'instauration d'un climat financier plus stable, tout en conduisant à un accroissement de recettes qui pourrait être affecté au financement des OMD. Le *Rapport Landau* commandité en 2004 par le gouvernement français ainsi que la Banque mondiale accèdent la faisabilité de la TTC.³⁵

Le gouvernement britannique a proposé une facilité internationale de financement (International Finance Facility) qui anticipe les dépenses d'aide pour accroître les flux de financement à court terme. Cette approche inquiète vivement la CIDSE, qui craint qu'elle ne se fasse aux dépens des flux d'aide postérieurs à 2015. Certains appellent aussi à la vente ou à la réévaluation des réserves d'or du FMI sur le long terme de manière à éviter tout préjudice aux recettes que les pays en développement tirent des exportations d'or.

Recommandation aux bailleurs :

Il est politiquement intolérable que la communauté des bailleurs tienne un discours favorable aux objectifs internationaux de réduction de la pauvreté sans par ailleurs fournir les moyens financiers nécessaires à leur réalisation. Pour atteindre les OMD, il faut plus que des propositions ou des promesses : le temps est venu de mobiliser des ressources stables et nouvelles au profit du développement. Faute de quoi, les pays les plus riches seront taxés de cynisme politique éhonté, vu le fossé béant qui sépare leur discours de la réalité, les promesses des OMD de l'affligeant manque de moyens pour les réaliser. Il est plus que temps d'agir.

LES ARGUMENTS EN FAVEUR D'UN COMMERCE PLUS ÉQUITABLE

Les niveaux de recettes des pays pauvres sont non seulement bas mais aussi sujets à de fortes variations dues à des facteurs exogènes. Plus un pays est pauvre, plus il est vulnérable à des chocs économiques fréquents et prolongés.³⁶ Les pays qui dépendent fortement d'un ou deux produits de base, généralement agricoles, sont plus susceptibles de rester pauvres. Par le passé, les schémas d'allègement de la dette ont souvent oublié de prendre en compte cette caractéristique structurelle et déstabilisante des économies des pays pauvres. D'où des chocs extérieurs, commerciaux ou autres, qui ont annulé les gains apportés par l'aide ou par l'allègement de la dette. Dans les pays qui dépendent des préférences commerciales, les recettes sont et resteront tributaires de prévisions tendanciennes, telles que l'érosion des préférences. Comme ces effets ne sont pas inattendus, ils ne sont pas considérés comme des chocs. Cela dit, une atténuation de ces effets exige une vaste refonte des schémas de production des pays concernés, ce qui demande plusieurs années. Ces effets ressemblent donc beaucoup à des chocs, sans que les pays qui en sont victimes puissent faire grand-chose pour s'en protéger.

A elles seules, de fortes augmentations des subventions accordées au développement ne suffiront pas à pérenniser les moyens d'existence de la plupart des Africains. C'est tout le système des échanges qui est faussé en défaveur des pays africains et qui doit donc être radicalement changé pour leur permettre de se sortir du piège appauvrissant des produits de base.

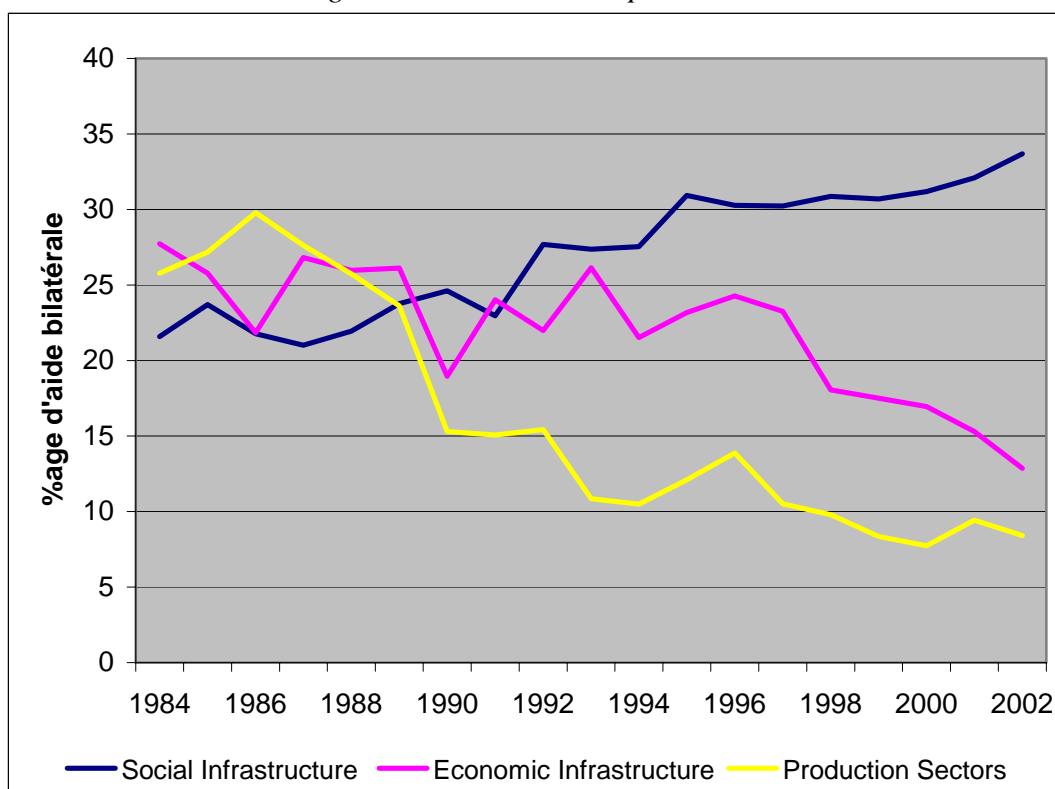
Recommandation aux bailleurs :

Tout cadre de financement des OMD devrait garantir la disponibilité de fonds de prévoyance qui pourraient être libérés rapidement et à des conditions abordables pour contrebalancer les effets de chocs extérieurs ou d'autres dynamiques commerciales prévues, susceptibles d'affecter les niveaux de recettes des pays à faible revenu. (PFR).

Pour que les pays africains puissent tirer avantage de ces réformes, il faut en outre investir massivement dans leurs secteurs de production.

Comme le montre la figure 3, en termes relatifs, l'aide allouée aux secteurs productifs d'Afrique a baissé au cours de ces 20 dernières années. Vu que les bailleurs préfèrent de plus en plus allouer leur aide à des secteurs sociaux comme la santé et l'éducation, des investissements de même ampleur, voire accrus dans les secteurs productifs et économiques de l'Afrique sont absolument cruciaux pour que ce continent puisse créer sa base de production et améliorer ses perspectives économiques.

Figure 3. APD bilatérale par secteur



Source : Statistiques du CAD sur le développement international (IDS-DAC)

Comme le déclarait Ky Amoako, président de la Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, en 2003 :

« Je crains que ce souci d'améliorer les services sociaux ne nous ait écartés de la nécessité de renforcer les fondamentaux... La part de l'aide allouée aux secteurs productifs a beaucoup décliné. En d'autres termes, il est fort possible que l'Initiative PPTE II soit axée sur des priorités qui ne reflètent pas exactement les besoins les plus urgents de l'Afrique. De toute évidence, les économies qu'elle permet de réaliser ne doivent pas profiter au seul secteur social. »³⁷

L'agriculture, la réduction de la pauvreté et les OMD

Encadré 4 : genre et agriculture

« *Il n'y aura pas de sécurité alimentaire sans femmes rurales* » Jacques Diouf, Directeur général de la FAO³⁸

Il est difficile d'exagérer l'importance des femmes dans l'agriculture des pays en développement. Les femmes produisent 70 à 80 pour cent des denrées cultivées en Afrique subsaharienne, tandis qu'en Asie du Sud et du Sud-Est, 60 pour cent des travaux agricoles et de la production alimentaire sont pris en charge par les femmes. On note aussi une tendance croissante vers « la féminisation de l'agriculture », par suite des conflits, du VIH/sida et de l'exode rural.

Mais les femmes sont également victimes de graves discriminations du fait de leur sexe. L'inégalité règne, qu'il s'agisse de l'accès au capital (notamment au crédit), des droits de propriété légaux et sociaux (la terre en particulier) ou encore de l'accès aux ressources productives et aux services (y compris aux services d'appoint agricoles, à la formation, à la technologie et à l'information sur les marchés). Les taux plus élevés d'analphabétisme constatés chez les femmes les empêchent de profiter des nouvelles opportunités du marché ; les agricultrices sont souvent négligées par les responsables politiques et leur contribution à l'agriculture n'est pas correctement estimée ou comprise.

Ces inégalités entre les hommes et les femmes limitent le droit des femmes et restreignent leur chance de participer avec succès à certains secteurs de l'agriculture des pays en développement. Ce qui a été nommé « intégration du genre par l'exploitation »³⁹ minimise la participation des femmes dans l'agriculture à vocation exportatrice et, s'agissant de la production intérieure, les écarte des activités à plus grande échelle et plus rentables (le négoce, la commercialisation). Les préjugés fondés sur le genre à leur tour piègent souvent les femmes dans des activités de productivité basse, de faible croissance économique, leur laissant peu d'occasions autres que des emplois domestiques dans des secteurs à basse technologie.

En Afrique, plus de 70 pour cent de la population la plus pauvre habite dans les zones rurales et vit de l'agriculture. Il y a une relation intime entre la pauvreté et l'agriculture. À maintes reprises, des études ont démontré que la réduction de la pauvreté en Afrique passait nécessairement par l'agriculture et que celle-ci était donc appelée à jouer un rôle essentiel dans la réalisation des OMD. Sur les 1,2 milliards de personnes ayant un revenu inférieur à un dollar par jour, 900 millions vivent dans des zones rurales.⁴⁰

En l'absence d'autres alternatives, l'agriculture est donc bien la seule voie qui mène à une réduction durable de la pauvreté en Afrique.

La croissance agricole a des effets plus puissants sur la réduction de la pauvreté que tout autre secteur économique.⁴¹ La croissance agricole profite au secteur dans lequel les pauvres travaillent, utilise la terre et transforme ce qu'ils possèdent, produit des récoltes qu'ils consomment. Elle favorise aussi les zones rurales dans lesquelles ils vivent. Elle génère de l'emploi, des revenus et aide les pauvres à s'assurer et à se créer de nouveaux avoirs. On a calculé qu'une augmentation de 1 pour cent de la productivité agricole se traduisait par une baisse de 0,6 à 1,2 pour cent du nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour.⁴²

Pour atteindre ses OMD, l'Afrique devrait avoir des taux de croissance compris entre 6 et 8 pour cent⁴³ : seule l'agriculture est en mesure de mobiliser un tel dynamisme économique.⁴⁴ L'agriculture est capable non seulement de réduire directement la pauvreté, mais aussi de stimuler la croissance du reste de l'économie. Des études ont montré qu'une augmentation de 1 dollar de la valeur agricole se traduisait par une augmentation de 1,5 à 2 dollars dans l'économie non agricole. De même, on a démontré qu'une augmentation de 1 pour cent de la production agricole brute augmentait l'emploi non agricole de 1 pour cent.⁴⁵

Politique du commerce intérieur et politique agricole

Le déficit de financement de l'agriculture africaine

Le secteur agricole africain est à vau-l'eau. L'Afrique subsaharienne est la seule région du monde où l'essor démographique de ces 30 dernières années dépasse celui de la production agricole.⁴⁶ C'est là, à de rares exceptions près, que se concentrent toutes les moyennes les plus basses en récoltes et en bétail.⁴⁷ En chiffres réels, la production agricole africaine a *baissé* de 5 pour cent entre 1980 et 2001.⁴⁸

S'il incombe manifestement aux gouvernements africains de donner la priorité aux dépenses agricoles, il est tout aussi évident que ce secteur souffre d'un cruel manque d'aide internationale. Ces 15 dernières années, l'aide octroyée à l'agriculture de par le monde a diminué ; elle ne représente plus que 12 pour cent des flux d'aide, contre 20 pour cent auparavant.⁴⁹ En valeur absolue, l'aide octroyée à l'agriculture a baissé des deux tiers entre 1987 et 1998.⁵⁰

Les effets se voient au manque chronique d'infrastructures et notamment de routes pour acheminer les produits agricoles vers les marchés. Le Mozambique par exemple, dont la surface est plus grande que celle du Royaume-Uni et de la France réunis, dispose de moins de routes goudronnées que le seul comté de Kent en Angleterre.⁵¹ De nombreux producteurs ruraux se retrouvent ainsi isolés, à la merci de négociants qui dictent leurs conditions d'achat, ou incapables de commercialiser leurs produits à quelque condition que ce soit.

D'après l'IFPRI (International Food Policy Research Institute), le montant à investir dans l'agriculture pour avoir une véritable incidence sur la faim et atteindre les OMD entre 2002 et 2015 ne représenterait qu'un supplément de 5 milliards de dollars par an. Cette somme permettrait de financer des infrastructures rurales (routes, irrigation et services de recherche et d'appoint), l'accès à l'éducation et à l'eau potable. Cela équivaut à peu près à une semaine de subventions agricoles de l'OCDE.⁵²

L'Afrique et la politique agricole intérieure

En ne s'attaquant pas aux défis rencontrés par les ruraux pauvres d'Afrique, les politiques internationales ont été aussi pernicieuses que le manque de dépenses. Les politiques préconisées par les bailleurs et reprises dans les conditions d'octroi de nouvelles aides ou de rééchelonnements des prêts ont été aussi dévastatrices que le déni d'une aide adéquate à l'agriculture.

Les réformes préconisées par les institutions internationales, qui sont généralement une des conditions d'octroi des prêts, mettent systématiquement l'accent sur l'ouverture des marchés et le désengagement de l'État. Il s'avère de plus en plus que cette approche a hypothéqué les perspectives de croissance agricole de nombreux pays africains.⁵³

Les formes d'intervention qui se sont avérées vitales pour la mise en place de marchés agricoles opérationnels sont systématiquement absentes des arsenaux politiques des gouvernements. Par exemple, les politiques visant à réduire les risques pour les producteurs qui souhaitent investir, ou à leur donner accès à des crédits saisonniers ou à des marchés d'entrée ou de sortie à des conditions plus favorables, ont été tronquées ou purement et simplement abandonnées.⁵⁴

Encadré 5 : étude de cas

Les programmes d'ajustement qui imposent des mesures de privatisation et de libéralisation sont une des conditions liées à l'allégement de la dette. Dans la filière coton en Afrique de l'Ouest, ils ont contraint l'État à se retirer de la commercialisation, du crédit et des services d'appoint.

Auparavant, des institutions d'appui aidaient les exploitants pauvres à faire face aux chocs économiques et atténuaient la volatilité des cours. En d'autres termes, les mauvaises récoltes, une météo capricieuse, la volatilité des cours au moment des récoltes ou l'inaptitude à rembourser les crédits étaient des risques partagés au niveau national via des offices de producteurs ou d'autres institutions du même genre. Depuis que les programmes d'ajustement les ont fait disparaître sans leur substituer d'autres formes de soutien, ce sont les exploitants et leurs communautés qui, individuellement ou collectivement, assument tous les risques.

Les cultivateurs de coton des pays d'Afrique de l'Ouest visités par la CIDSE sont confrontés à divers problèmes : augmentation du prix des intrants, difficulté à obtenir et à rembourser les crédits, absence de productions agricoles alternatives, manque de services d'appoint et de débouchés commerciaux stables. Des problèmes qui leur rendent la vie aussi dure que les subventions agricoles américaines et européennes.

Cette approche du *laissez-faire* en matière de politique intérieure délègue trop souvent des tâches essentielles à des acteurs trop faibles, ou trop peu intéressés vu les risques encourus, ou qui n'existent tout bonnement pas, sur des marchés qui ne fonctionnent pas.

Une croissance économique favorable aux pauvres devrait avoir pour objectif politique primordial de favoriser la pérennisation des productions agricoles et des emplois ruraux, en stimulant surtout les petites exploitations d'économie rurale. Or ceci ne peut se faire que si les exploitants peuvent compter sur les services et le soutien dont ils ont besoin. Les politiques actuelles vont malheureusement à l'opposé de cet objectif en isolant et en exposant davantage les ruraux pauvres.

Politique du commerce international

Faiblesse des producteurs, ouverture des marchés et concurrence déloyale

La suppression des subventions agricoles dans les pays du Nord est l'une des principales revendications des pays en développement dans le cadre des négociations commerciales mondiales. À supposer même qu'elle soit possible à court terme, cette suppression ne serait qu'une des réformes à apporter à la politique des échanges pour que l'agriculture puisse être mise au service de la réduction de la pauvreté en Afrique. La revendication acharnée d'une ouverture rapide et totale des marchés agricoles africains par les pays du Nord anéantira tous les avantages issus d'une réforme des systèmes de subvention.

Si l'agriculture africaine est en crise, c'est parce que la plupart des producteurs ruraux ne sont pas en mesure de concurrencer des producteurs plus riches, ayant de bien plus grandes capacités et une agriculture fortement capitalisée, même sans subventions à l'exportation. Les petits exploitants et les paysans pauvres sont tributaires du fonctionnement des marchés locaux et de politiques nationales favorables au développement rural. Ces politiques échoueront, ou leur impact sera très limité, si les marchés agricoles s'ouvrent trop rapidement, sans donner le temps aux pays en développement de maintenir des conditions qui permettent l'application de politiques agricoles favorables aux pauvres.

Depuis vingt ans, les pays d'Afrique sont en outre constamment pressés d'abaisser leurs barrières tarifaires agricoles.

Pour s'en convaincre, il suffit de lire les conditions auxquelles le FMI et la Banque mondiale assortissent l'octroi de nouveaux prêts et de nouveaux allègements de la dette. La libéralisation s'est souvent faite en profondeur et à un rythme effréné, et semble avoir été davantage dictée par le dogme économique que par une analyse réfléchie de ses effets probables sur les populations pauvres. Les économies du Mozambique et de la Zambie sont aujourd'hui plus ouvertes que celles du Royaume-Uni et de l'Allemagne, par exemple.⁵⁵

Sur les marchés des pays en développement, cela s'est traduit par un accroissement soudain des importations de produits à bon marché, généralement subventionnés, que les petits exploitants locaux pouvaient difficilement concurrencer. Cela a donné lieu à ce que la FAO appelle « une paupérisation progressive des petits agriculteurs qui ne peuvent, en aucun cas, soutenir la concurrence des exploitations capitalisées modernes dans une économie mondiale se libéralisant progressivement. »⁵⁶

Les seize études de cas par pays réalisées par la FAO en vue de déterminer l'impact de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC constatent toutes un accroissement soudain des importations après la libéralisation. « Les droits de douane constituent pour ces pays le premier, voire le seul instrument commercial à leur disposition pour stabiliser les marchés intérieurs et pour préserver les intérêts des agriculteurs », note la FAO.⁵⁷

Alors qu'ils ne tiennent pas leurs engagements à réduire leurs subventions agricoles, les pays riches continuent d'exercer des pressions sur les pays africains à l'OMC et dans les négociations bilatérales pour qu'ils ouvrent leurs marchés agricoles à une concurrence mondiale subventionnée.

L'Afrique est écartée du commerce mondial et de ses opportunités

Les politiques commerciales des pays donateurs ne font qu'engluier un peu plus l'agriculture africaine dans la crise.

Les négociations commerciales actuelles sont placées sous le signe d'une plus grande libéralisation des échanges. Le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement et aux pays moins avancés (PMA) se traduit principalement par l'allongement des périodes d'ajustement et l'abaissement des seuils d'exigence, mais il ne fait aucun doute que la libéralisation totale des échanges soit le but ultime. Nous voudrions ici remettre en cause le postulat selon lequel un régime commercial libéral, surtout pour les produits agricoles, serait profitable à l'Afrique. Plus généralement, il convient de se demander si le rythme et la profondeur du régime commercial actuel aideront l'Afrique à relever ses défis en matière de développement.

Les chiffres à la une des projections des études d'économétrie ont amené les stratèges politiques à croire qu'une libéralisation mondiale de l'agriculture serait automatiquement bénéfique pour l'Afrique. Or ces projections oublient certains facteurs aux incidences considérables pour l'Afrique : les rigidités du côté de l'offre, l'incapacité à tirer parti des opportunités commerciales, ou encore les pertes induites par l'érosion des préférences commerciales.

L'Afrique doit actuellement faire face à une érosion de ses dispositions commerciales préférentielles.⁵⁸ Elle éprouve de plus en plus de mal à se positionner sur des marchés mondiaux sans cesse plus compétitifs, face à des producteurs fortement capitalisés du monde développé et en

développement.⁵⁹ D'après certains modèles économiques, l'Afrique subira des pertes nettes au cas fort probable où l'agriculture connaîtrait une faible ou une moyenne libéralisation mondiale.⁶⁰

Ces vingt dernières années ont été maussades pour le commerce agricole de l'Afrique, qui a connu une baisse constante de sa balance du commerce des produits agricoles.⁶¹ Les pays africains sont pris au piège des produits de base avec des termes de l'échange qui se détériorent considérablement pour leurs produits d'exportation.

Les pays qui se sont servis du commerce pour réduire la pauvreté se sont diversifiés dans des secteurs de croissance dynamiques du commerce mondial – principalement dans les produits manufacturés ou les services, mais aussi dans les produits agricoles à forte valeur. À l'inverse, la plupart des pays d'Afrique se sont spécialisés dans des secteurs en déclin du commerce mondial.⁶² Les principaux produits d'exportation des pays d'Afrique ont enregistré une baisse durable de leurs cours et de leur part dans le commerce mondial. La Conférence des Nations unies sur le Commerce et le développement (CNUCED) estime que si les termes de l'échange de l'Afrique subsaharienne s'étaient maintenus à leur niveau de 1980, la part de la région dans les exportations mondiales serait aujourd'hui presque deux fois plus importante.⁶³

Pire encore, l'Afrique a perdu une partie de son avantage concurrentiel sur des produits de base comme le thé et le café au profit de nouveaux producteurs asiatiques et latino-américains, plus efficaces.⁶⁴

Le train-train des affaires et le statu quo ne déboucheront pas sur un commerce satisfaisant pour l'Afrique. Il faudrait insister beaucoup plus sur la capacité de production en accordant la priorité aux marchés locaux et régionaux, à la valeur ajoutée, à une action internationale pour résorber la crise des produits de base et, par-dessus tout, à la diversification.

L'Afrique et le commerce non équitable

L'Afrique n'est pas le bénéficiaire des règles d'échange actuelles. Les négociations commerciales du Cycle de l'Uruguay se sont caractérisées par un rapport de force inégal, un agenda faussé et un cruel manque d'attention aux implications pour le développement. Résultat, d'après les études du PNUD et de la Banque mondiale : l'Afrique y a perdu 1,2 milliards de dollars.⁶⁵

Les subventions agricoles sont indubitablement le secteur où le manque d'action est le plus criant.

Encadré 6 : Étude de cas : l'impact des subsides du Nord

« Le coton est tout pour nous – nos médicaments, notre hôpital, nos écoles, nos enfants » explique le cultivateur burkinabé Joseph Kaboré, qui cultive du coton depuis 1986, aux représentants de la CIDSE qui sont venus visiter son village de Limseyga. *« Au début, le coton nous donnait de l'espoir ; mais avec le faible prix du marché et le coût élevé des intrants, nous n'avons pas l'argent nécessaire pour subvenir aux besoins de nos familles. »* « *C'est la misère totale,* » ajoute sa femme, Jane.

La baisse des prix mondiaux du coton a porté un rude coup au pouvoir d'achat des plus de deux millions de personnes dépendants de la filière du coton au Burkina Faso. Bien qu'il produise du coton de grande qualité à bas coût, le Burkina Faso, l'un des pays les plus pauvres de la planète, se fait damer le pion par les producteurs de coton fortement subventionnés des pays les plus riches du globe.

Les États-Unis sont le plus grand exportateur de coton puisqu'ils comptaient pour 41% des exportations mondiales de coton en 2003. Les planteurs de coton américains sont relativement peu concurrentiels : les larges subventions dont ils bénéficient sont la seule explication à leur immense part de marché. Les États-Unis ont en effet versé 3,9 milliards de dollars de subventions aux producteurs de coton en 2001/2002, soit plus que le PIB du Burkina Faso, et trois fois le budget total de l'aide bilatérale des États-Unis pour l'Afrique.⁶⁶

Joseph, sa femme et leurs jeunes enfants récoltent le coton à la main. C'est leur seule et unique source de revenus qui doit couvrir les achats de vêtements, de médicaments, de fournitures scolaires et de paille pour le toit. La faiblesse des cours du coton oblige beaucoup d'enfants à quitter le village et à abandonner leurs études, tandis que les jeunes s'en vont à la ville chercher du travail.

Les États-Unis n'ont pas le monopole de l'hypocrisie en matière de subsides. Nonobstant son discours en faveur du développement dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC), l'Union européenne continue d'augmenter chaque année le budget de la PAC. En 2002, l'ensemble du budget consacré à la PAC s'élevait à 43 milliards d'euros⁶⁷ et il est prévu qu'il atteigne les 50 milliards d'euros en 2013. En 2003, le soutien aux producteurs agricoles comptait pour 32 pour cent des recettes agricoles totales, soit un avantage massif et inéquitable pour les exploitants européens.⁶⁸

Bien qu'il faille se féliciter de cette première étape, la réforme de la PAC n'aura que des effets limités sur le dumping des produits agricoles européens. En 2004, l'OCDE envisageait deux scénarios pour la réforme de la PAC. Hormis le riz, pour lequel on prévoit une baisse de la production, l'effet de la réforme sur la production céréalière sera très limité. L'hypothèse la plus optimiste prévoit une baisse d'un pour cent seulement.⁶⁹ Dans la filière du blé, une étude commanditée par la Commission européenne estime que la réforme aboutira à une *augmentation* de la production.⁷⁰ Plusieurs autres études arrivent aux mêmes constatations.⁷¹

Le rythme du changement est tout aussi lent du côté de l'OMC, où s'est amorcé le cycle de négociation de Doha. Bien que les subsides agricoles soient dans le collimateur des négociations de l'OMC, les pays riches ont utilisé tous les subterfuges du manuel du négociateur pour qu'on n'y touche pas, au lieu de s'engager à mettre fin au dumping des produits subventionnés sur les marchés des pays pauvres.

Les boîtes verte et bleue de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC décrivent les types de subsides autorisés. La boîte bleue permet de ne pas limiter le montant des aides directes versées aux exploitants agricoles pour autant que celles-ci soient liées à des programmes de limitation de la production. Une des propositions soumises dans le cadre des négociations actuelles à l'OMC vise à plafonner et à réduire les aides de la boîte bleue. Elles resteraient néanmoins tellement élevées qu'il n'y aurait aucune incidence sur les schémas de dépenses des États-Unis et de l'UE. La boîte verte regroupe des aides liées aux programmes environnementaux, à la lutte contre les parasites et les maladies, au développement d'infrastructures et à l'aide alimentaire intérieure (payée aux prix du marché). Sont également comprises dans la boîte verte les aides versées aux producteurs indépendamment de tout changement de niveaux de production (appelées « aides directes découplées »), ainsi que les contributions des gouvernements aux programmes de garantie des revenus.

Il est peu probable que le récent accord-cadre de l'OMC conclu à Genève en juillet 2004 conduise les États-Unis ou l'Union européenne à entreprendre une importante refonte de leurs mécanismes de subvention.⁷²

Des pays comme le Mozambique ou le Burkina Faso ne pourront avancer dans la voie de la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015 que si les pays riches mettent un terme au dumping.

Recommandation aux bailleurs :

Les bailleurs doivent veiller à ce que les pays du Nord modifient radicalement leurs systèmes de subventions agricoles de manière à mettre un terme au dumping sur les marchés mondiaux.

En particulier, le G8 devrait soutenir les efforts déployés à l'OMC pour éliminer toutes les formes d'appui à l'exportation, veiller à une réduction substantielle des appuis au titre de la boîte bleue et à une refonte totale de la boîte verte. L'objet de ces mesures est de s'assurer que la distorsion des échanges induite par l'appui intérieur subsistant soit aussi minime que possible et qu'elle serve à des biens publics tels que la protection de l'environnement et l'octroi d'une garantie de moyens de subsistance aux petits exploitants agricoles.

Encadré 7 : Pourparlers bilatéraux UE–Afrique en matière de commerce

L'Union européenne est en train de négocier des Accords de partenariat économique (APE) avec tous les pays d'Afrique subsaharienne. Elle demande à ces pays de supprimer 90 pour cent de leurs barrières commerciales aux exportations de l'UE. Cette revendication s'applique à tous les produits agricoles. Mais dans le même temps, l'UE refuse d'inscrire la PAC à l'ordre du jour de ces négociations.

Le combat est inégal. Le budget de la PAC est à peu près deux fois supérieur au montant annuel des exportations agricoles africaines.⁷³ Chaque exploitant européen reçoit en moyenne une aide agricole équivalente à 16.028 dollars par an,⁷⁴ soit cent fois plus que les rentrées annuelles moyennes d'un rural pauvre d'Afrique subsaharienne, son probable concurrent direct dans le cadre des APE.⁷⁵

L'UE doit oublier sa revendication de réciprocité dans ces négociations et proposer des alternatives au libre-échange, qui n'obligent pas les pays d'Afrique à libéraliser leurs marchés pour avoir accès à ceux de l'Union européenne.

Recommandation aux bailleurs :

Il faut autoriser les pays pauvres d'Afrique et d'ailleurs à protéger leur secteur agricole, les exempter de toute nouvelle promesse de libéralisation, que ce soit à l'OMC ou dans les négociations commerciales bilatérales, et les autoriser à relever les barrières tarifaires agricoles qu'ils ont dû abaisser pour obtenir les prêts du FMI et la Banque mondiale.

A l'OMC, les bailleurs doivent soutenir les pays en développement pour qu'ils puissent choisir les « produits spéciaux » qu'ils souhaitent exempter de toute nouvelle forme de libéralisation et appliquer un « mécanisme de sauvegarde spécial » afin de se prémunir des accroissements soudains des importations.

CONCLUSION

Tant la réforme des échanges que l'accroissement des financements, qu'il s'agisse d'aides ou d'allègements de la dette, sont nécessaires pour résoudre la crise de l'agriculture africaine. Une solution qui exclurait l'un de ces deux volets serait vouée à l'échec.

Dans ce document, la CIDSE affirme que la stagnation de l'agriculture africaine s'explique par son faible niveau de production, son articulation autour de quelques produits de base ou à faible valeur ajoutée, un manque d'accès aux ressources et notamment à la terre, une croissance lente et l'étrécissement de l'espace politique accordé aux politiques en faveur du développement. Une réforme des échanges qui oublierait de s'atteler à ces problèmes serait bancal.

Mais l'accroissement isolé des transferts de fonds via l'aide au développement et l'annulation de la dette serait tout aussi bancal. Pour la CIDSE, il faut impérativement s'atteler aux problèmes structurels afin que les pays africains aient aussi leur mot à dire dans une gestion des échanges internationaux qui cherche à réduire la pauvreté.

Henry Northover, Matt Griffith, Pedro Martins / CAFOD.
Avec nos remerciements à l'ensemble du personnel politique
des organisations membres de la CIDSE pour leurs commentaires.

LISTE DES ORGANISATIONS MEMBRES DE LA CIDSE

Broederlijk Delen
België

Directeur: Luc CLAESSENS
165 Huidevettersstraat, B - 1000 Bruxelles, Belgique
Tél: +32 2 502 5700, Fax: +32 2 502 8101
Courriel: info@broederlijkdelen.be - Web: www.broederlijkdelen.be

**Catholic Agency for
Overseas Development
(CAFOD)**
England and Wales

Directeur: Chris BAIN
2 Romero Close, Stockwell Road, Londres SW9 9TY, Royaume Uni
Tél: +44 20 7733 7900, Fax: +44 20 7274 9630
Courriel: receptio@cafod.org.uk - Web: www.cafod.org.uk

**Comité Catholique
contre la Faim et
pour le Développement
(CCFD)**
France

Secrétaire Général: Jean-Marie FARDEAU
4 rue Jean Lantier, F - 75001 Paris, France
Tél: +33 1 4482 8000, Fax: +33 1 4482 8143
Courriel: ccfd@ccfd.asso.fr - Web: www.ccfid.asso.fr

Cordaid
Nederland

Directeur: René GROTENHUIS
Lutherse Burgwal 10, Postbus 16440
NL - 2500 BK La Haye, Pays-Bas
Tél: +31 70 313 6300, Fax: +31 70 313 6301
Courriel: cordaid@cordaid.nl - Web: www.cordaid.nl

**Development and Peace/
Développement et Paix**
Canada

Directeur exécutif: Michael CASEY
5633 Est, rue Sherbrooke, Montréal - Québec H1N 1A3, Canada
Tél: +1 514 257 8711, Fax: +1 514 257 8497
Courriel: info@devp.org - Web: www.devp.org

Entraide et Fraternité
Belgique

Coordinateur national: Claude MORMONT
32 rue du Gouvernement Provisoire, B - 1000 Bruxelles, Belgique
Tél: +32 2 227 6680, Fax: +32 2 217 3259
Courriel: entraide@entraide.be - Web: www.entraide.be

**Fastenopfer /
Action de Carême**
Schweiz/Suisse

Directeur: Antonio HAUTLE
44 Habsburgerstrasse, Postfach 2856, CH - 6002 Lucerne, Suisse
Tél: +41 41 227 5959, Fax: +41 41 227 5910
Courriel: mail@fastenopfer.ch - Web: www.fastenopfer.ch

Koordinierungsstelle
Österreich

Directeur: Heinz HÖDL
3 Türkenstrasse, A - 1090 Vienne, Autriche
Tél: +43 1 317 0321, Fax: +43 1 317 0321 85
Courriel: info@koo.at - Web: www.koo.at

Manos Unidas
España

Présidente: Ana Alvarez DE LARA
Barquillo 38 - 3°, 28004 Madrid, Espagne
Tél: +34 91 308 2020, Fax: +34 91 308 4208
Courriel: info@manosunidas.org - Web: www.manosunidas.org

Misereor
Deutschland

Directeur exécutif: Prof. Dr. Josef SAYER
Postfach 1450, 9 Mozartstrasse, D-52064 Aix la Chapelle, Allemagne
Tél: +49 241 4420, Fax: +49 241 4421 88
Courriel: postmaster@misereor.de - Web: www.misereor.de

**Scottish Catholic
International Aid
Fund (SCIAF)**
Scotland

Directeur: Paul CHITNIS
19 Park Circus, Glasgow G3 6BE, Ecosse
Tél: +44 141 354 5555, Fax: +44 141 354 5533
Courriel: sciaf@sciaf.org.uk - Web: www.sciaf.org.uk

Trócaire
Ireland

Directeur: Justin KILCULLEN
Maynooth, Co. Kildare, Irlande
Tél: +353 1 629 3333, Fax: +353 1 629 0658/ 629 0661
Courriel: info@trocaire.ie - Web: www.trocaire.org

**Volontari nel Mondo/
FOCSIV**
Italia

Directeur Général: Sergio MARELLI
18 Via S. Francesco di Sales, I - 00165 Rome, Italie
Tél: +39 06 687 7796, Fax: +39 06 687 2373
Courriel: focsiv@focsiv.it - Web: www.focsiv.it

MEMBRES ASSOCIES

Bridderlech Deelen
Luxembourg

Directeur: Henri HAMUS
27, Rue Michel Welter, L - 2730 Luxembourg
Tél: + 352-26-842650, Fax: + 352-26-842659
Courriel: bridderlech.deelen@cathol.lu

Center of Concern
*United States
of America*

Directeur: Jim HUG, SJ
1225 Otis St NE, Washington, DC 20017, USA
Té: +1 202 635 2757, Fax: +1 202 832 9494
Courriel: coc@coc.org - Web www.coc.org

NOTES DE FIN

- ¹ La CIDSE - Coopération internationale pour le développement et la solidarité – est un réseau qui rassemble quinze organisations de développement catholiques d'Europe et d'Amérique du Nord.
- ² Cette problématique est abordée de manière plus approfondie, s'agissant de la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire, dans le document « *Au-delà des chiffres - veiller à ce que les objectifs du millénaire pour le développement combattent l'injustice structurelle* » que la CIDSE a publié en prélude à la Conférence du Millénaire +5.
- ³ Une étude de la Banque mondiale estimait que la situation de l'Afrique subsaharienne avait empiré suite aux conditions d'échange engendrées par les négociations commerciales du Cycle de l'Uruguay. Le PNUD estime que de 1995 à 2004, dans le cadre de l'OMC, les 48 pays les moins avancés ont perdu 600 millions de dollars par an et l'Afrique du Sud 1,2 milliards de dollars.
- ⁴ Déclaration du millénaire des Nations unies – 2000 - <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm>
- ⁵ Rapport d'avancement des Nations unies dans la mise en œuvre des OMD
- ⁶ Ce document se concentre sur la réalisation des OMD en Afrique subsaharienne en raison de la profondeur et de l'omniprésence de la misère sur ce continent. L'Afrique sera en outre un des sujets prioritaires du Sommet du G8 qui se tiendra en Écosse en 2005. Mais il ne fait aucun doute pour la CIDSE que les thèmes et les recommandations politiques repris dans ce document s'appliquent parfaitement à d'autres pays à faible revenu non africains ainsi qu'à certains pays à revenu intermédiaire.
- ⁷ Vous trouverez d'autres propositions relatives à la réforme de la gouvernance et à l'adaptation des OMD aux situations locales dans le document intitulé « *Au-delà des chiffres - veiller à ce que les objectifs du millénaire pour le développement combattent l'injustice structurelle* » que la CIDSE a publié en prélude à la Conférence du Millénaire +5.
- ⁸ Les informations ci-après proviennent du *Rapport sur le développement humain 2003* du PNUD.
- ⁹ L'OMD 1 par exemple, n'opère aucune distinction entre un régime totalitaire qui « réduit la pauvreté de moitié » en fonction d'un clivage ethnique et un État qui veille à ce que les pauvres participent activement à ses processus budgétaires. De même, des politiques controversées comme la privatisation des services de base pourraient être appliquées au nom des OMD, sans tenir compte de leur impact à long terme sur la répartition des avoirs nationaux.
- ¹⁰ Voir notamment: IEO (2004) « *Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGFs)* », juillet 2004 ; IEO (2002) « *Evaluation of 'The Prolonged Use of Fund Resources'* » ; Groupe indépendant d'experts (1998) « *External Evaluation of the ESAF* ».
- ¹¹ Banque mondiale, *L'Afrique peut-elle revendiquer sa juste place dans le XXI^{ème} siècle (Can Africa Claim the 21st Century?)* (Banque mondiale, 2000) p.45.
- ¹² « *Les outils d'un partenariat développemental* » Rapport du Forum de la CIDSE consacré au partenariat – <http://www.cidse.org/docs/200411101512305469.pdf>.
- ¹³ Jubilé Zambie, par exemple, a demandé que chaque procédure d'emprunt soit soumise à des mécanismes de supervision constitutionnels auxquels seraient associés des représentants de la société civile, du secteur privé, du gouvernement et du parlement, pour se prémunir d'emprunts ou de prêts irresponsables.
- ¹⁴ Un des partenaires de CAFOD, le *Centre jésuite pour la réflexion théologique*, publie chaque mois un « indice du coût de la vie », qui montre que le salaire de nombreux agents de la fonction publique est nettement inférieur au coût du panier de la ménagère. Voir <http://www.jctr.org.zm>
- ¹⁵ Sources : Base de données en ligne (IDS-DAC) des statistiques du CAD sur le développement international (pour les flux d'aide actuels), *Millennium Development Goals Needs Assessment* (Projet du millénaire, 2004). Pour les besoins en développement de l'Éthiopie : *Supporting Sound Policies with Adequate and Appropriate Financing* (Banque mondiale, 2003).

¹⁶ Source : Statistiques du CAD sur le développement international (IDS-DAC).

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Les montants comparatifs (17 milliards de dollars dépensés en aliments pour animaux domestiques et 11 milliards de dollars en croisières océaniques) proviennent de *State of the World 2004 – Special Focus: The Consumer Society* (Worldwatch Institute).

¹⁹ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2003* (PNUD, 2003) p. 300. En 2001, l'aide publique au développement de l'ensemble des PMA s'élevait en moyenne à 7,5 % de leur PIB, mais ne représentait en moyenne que 2,2 % des entrées nettes d'investissements directs étrangers (en % du PIB). Là où des chiffres sont disponibles, on constate un apport net des autres flux privés de l'ordre de 0,5 % du PIB.

²⁰ Bulir, Ales et Javier Hamann, A., « *Aid Volatility: An Empirical Assessment* » (IMF Staff Papers, Vol 50 No. 1 FMI 2003).

²¹ Moment où les dettes sont effectivement annulées.

²² Northover, Lemoine, Ladd, Drapkin et Kline, « *A Joint Submission to the World Bank and IMF Review of HIPC and Debt Sustainability* » (CAFOD, Christian Aid, Oxfam, Eurodad, août 2002) – <http://www.cafod.org.uk/policy>.

²³ Moment où les créanciers s'engagent à ramener la dette à un niveau « viable ».

²⁴ Northover, Lemoine, Ladd, Drapkin et Kline, « *A Joint Submission to the World Bank and IMF Review of HIPC and Debt Sustainability* » (CAFOD, Christian Aid, Oxfam, Eurodad, août 2002) – <http://www.cafod.org.uk/policy>

²⁵ Clements, B., Bhattacharya, R. et Quoc Nguyen, T. « *External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries* », document de travail du FMI, 2003 ; Pattillo, C., Poirson, H. et Ricci, L. (2001) « *External Debt and Growth* », document de travail du FMI, avril 2002.

²⁶ Reinhart Carmen, M. et Rogoff Kenneth, S., « *Africa: The Role of Price Stability and Currency Instability* » (FMI).

²⁷ Voir l'évaluation 2003 de l'Initiative PPTE par la Banque mondiale, (*HIPC Review 2003*).

²⁸ Avec d'autres militants de la campagne internationale sur la dette, la CIDSE a proposé un *Processus d'arbitrage équitable et transparent* (PAET) calqué sur les procédures d'insolvabilité des Chapitres 9 et 11 de la législation américaine. Voir le document de position CIDSE-CI : <http://www.cidse.org/docs/200409271708461352.pdf>.

²⁹ Voir le document de travail de CAFOD intitulé « *Debt relief and new borrowing for Africa* », septembre 2003, www.cafod.org.uk/policy. Ce document se penche sur les niveaux de dette et de nouveaux emprunts nécessaires pour optimiser la croissance économique ainsi que sur les types de croissance profitables aux pauvres. Le FMI a publié deux documents de travail qui laissent entendre que les créanciers devraient abaisser le niveau d'endettement des pays à faible revenu d'un tiers par rapport à ce qui est prévu dans leur Initiative PPTE pour que les perspectives de croissance économique soient au rendez-vous.

³⁰ Une approche des recettes nettes possibles devrait également tenir compte des aides versées par les bailleurs.

³¹ Northover, Joyner et Woodward, « *Penser développement humain pour alléger la dette des populations pauvres* » (CAFOD 1998 et 2001).

³² Greenhill, Romilly et Sista, Elena, « *Real HIPC Progress Report* » (Jubilee Research, septembre 2003).

³³ Trois critères permettent de déterminer si un gouvernement est résolu à réduire la pauvreté : i) une gestion transparente des ressources financières permettant aux bailleurs de tenir leurs obligations fiduciaires envers les contribuables ; ii) des programmes de réduction de la pauvreté chiffrés ; iii) une forme de contrôle plurilatéral des recettes publiques, y compris des financements additionnels issus de l'aide et de l'allègement de la dette.

³⁴ Voir <http://www.cidse.org/docs/200411181116176428.pdf>

-
- ³⁵ La Banque mondiale a reconnu la faisabilité de la TTC dans une note préparatoire à ses rencontres annuelles de 2004 (Commission du développement). Le gouvernement belge a déjà pris les dispositions législatives nécessaires à l'entrée en vigueur de la TTC dès que les États membres seront tombés d'accord sur l'introduction de cette taxe. Voir l'annexe 1 du document de position de la CIDSE, « *Redistribuer par des mesures novatrices - Une taxe sur les transactions de change* » (CIDSE, octobre 2004), <http://www.cidse.org/docs/200411181116176428.pdf>
- ³⁶ Happe, Nancy *et al.* « *Absorbing Shocks* », *Finances et Développement*, décembre 2003, (FMI, Washington, 2003).
- ³⁷ Discours sur la dette de l'Afrique prononcé devant un groupe d'experts, Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, novembre 2003.
- ³⁸ Consultation de haut niveau de la FAO sur les femmes rurales et l'information.
- ³⁹ Hewitt de Alcántara, C., « *Real Markets: Social and Political Issues of Food Policy Reform* », (Frank Cass, en association avec EADI et UNRISD, Londres, 1993).
- ⁴⁰ FIDA, « *Réaliser les objectifs de développement du millénaire en œuvrant pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté* », Rome, 2003.
- ⁴¹ Hanmer, L. et Booth, D. (2001) « *Pro poor growth: why do we need it, what does it mean and what does it imply for policy?* » ODI, Londres, deuxième version août 2001 ; voir également Lipton, M. et Ravallion, M. (1995) « *Poverty and Policy* » chez Behrman and Srinivasan (éditeurs.) « *Handbook of Development Economics* », vol 3b (North Holland, Amsterdam, 1995) ; Ravallion, M. et Datt, G. (2000), « *When is Growth Pro-Poor?* » Mimeograph, Banque mondiale, 2000 ; Timmer, C.P. « *How well do the poor connect to the growth process?* » (Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass, 1997)
- ⁴² Eastwood, Robert et Lipton, Michael « *Pro poor growth and pro growth poverty reduction: what do they mean? What does the evidence mean? What can policymakers do?* » document présenté à l'occasion du forum « Asia and Pacific Forum on Poverty: Reforming Policies and Institutions for Poverty Reduction » tenu à la Banque asiatique de développement, à Manille, du 5 au 9 février 2001. La Banque mondiale a calculé qu'une augmentation de 1 % du PIB agricole par habitant se traduisait par un gain de 1,6 % dans les revenus d'un cinquième des pays les plus pauvres étudiés. Voir Timmer, C.P. (1997) « *How well do the poor connect to the growth process?* » (Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass., 1997).
- ⁴³ Banque africaine de développement (BAfD) « *Achieving the Millennium Development Goals in Africa: Progress, Prospects and Policy Implications* » (BAfD, Abidjan, 2002).
- ⁴⁴ FIDA « *Réaliser les objectifs de développement du millénaire en œuvrant pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté* », (FIDA, Rome, 2003).
- ⁴⁵ Hazell, P. et Hagglade, S. « *Farm-Non farm Growth Linkages and the Welfare of the Poor* » in van der Gaag, J. et Lipton, M. (éditeurs) « *Including the Poor: Proceedings of a Symposium Organized by the World Bank and the International Food Policy Research Institute* » (Banque mondiale, Washington, DC, 1993).
- ⁴⁶ Kydd, Dorward, Morrison et Cadisch, « *The Role of Agriculture in Pro Poor Economic Growth in sub-Saharan Africa* » (Wye College, Londres, 2003).
- ⁴⁷ *Ibid.*
- ⁴⁸ Commission parlementaire britannique de sélection du développement international « *International Development Committee: DFID's Agriculture Policy, Seventh Report* » (Maison des Communes, Londres, 2004).
- ⁴⁹ FIDA « *Réaliser les objectifs de développement du millénaire en œuvrant pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté* », (FIDA, Rome, 2003).
- ⁵⁰ FIDA, « *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* » (FIDA, Rome, 2001).
- ⁵¹ Site web du Ministère britannique des transports et WDI 2004.

-
- ⁵² « *Cutting Hunger in Africa Through Smallholder-led Agricultural Growth* », (IFPRI 2002).
- ⁵³ Dorward A *et al.* « *A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth* », *World Development* (2004) 32 (1) pp. 73-90. Voir également Green, Duncan et Morrison, Jamie « *Fostering Pro-sustainable Development Agriculture Trade Reform : Strategic Options Facing Developing Countries* » document préparé pour le Dialogue stratégique sur l'agriculture, les négociations commerciales, la pauvreté et la durabilité, Windsor, 14-16 juillet, 2004.
- ⁵⁴ Dorward, A. *et al.* « *A Policy Agenda for Pro-Poor Agricultural Growth* », *World Development* (2004) 32 (1) pp. 73-90. Voir également Hanmer, Lucia et Booth, David, « *Pro poor growth: why do we need it, what does it mean and what does it imply for policy?* », (ODI, Londres, deuxième version, août 2001).
- ⁵⁵ D'après l'Indice de restriction des échanges du FMI disponible sur le cédérom *International Financial Statistics* (1999).
- ⁵⁶ FAO « *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2000* » (FAO, Rome, 2000).
- ⁵⁷ FAO « *L'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire. Questions et alternatives concernant les négociations de l'OMC dans la perspective des pays en développement - Vol. II Études de cas par pays* » (FAO, Rome 2000).
- ⁵⁸ Pratiquement tous les pays d'Afrique subsaharienne sont membres du groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui, en qualité d'anciennes colonies des États membres de l'UE, bénéficiaient d'un accès privilégié aux marchés de l'Union. Depuis que l'UE a étendu cet avantage commercial à d'autres pays en développement, cet accès privilégié a perdu de sa valeur : c'est ce qu'on appelle « l'érosion des préférences ».
- ⁵⁹ Ce processus est très bien décrit par Stephens, Christopher dans « *Food Trade and Food Policy in sub Saharan Africa: Old Myths and New Challenges* », *Development Policy Review*, 2003 21 (5).
- ⁶⁰ Achterbosch, T.J. *et al.* « *Trade liberalisation under the Doha Development Agenda; Options and consequences for Africa* », (Agricultural Economics Research Institute (LEI), Commission économique pour l'Afrique des Nations unies, La Haye, 2004) et Stephens, Christopher, « *Food Trade and Food Policy in sub-Saharan Africa: Old Myths and New Challenges* », *Development Policy Review*, 2003 21 (5).
- ⁶¹ « *The Food Crisis in Africa* » PAD Newsletter, mai 2003:
http://www.sarpn.org.za/documents/d0000339/P326-NEPAD_News.pdf.
 Pour les PMA : http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/005/y4252e/y4252e11.htm
- ⁶² Dix-sept des 20 principaux produits exportés par l'Afrique sont des produits de base et des articles semi-finis à fort coefficient de ressources. En moyenne, le commerce mondial de ces produits a augmenté beaucoup moins rapidement que celui des articles manufacturés. Voir CNUCED, « *Résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base* », (CNUCED, New York, 2004).
- ⁶³ CNUCED, « *Résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base* », (CNUCED, New York, 2004). et « *Le développement économique en Afrique* » (CNUCED, New York, 2001).
- ⁶⁴ CNUCED, « *Résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base* », (CNUCED, New York, 2004).
- ⁶⁵ Une étude de la Banque mondiale estimait que la situation de l'Afrique subsaharienne avait empiré suite aux conditions d'échange engendrées par les négociations commerciales du Cycle de l'Uruguay. Le PNUD estime que de 1995 à 2004, dans le cadre de l'OMC, les 48 pays les moins avancés ont perdu 600 millions de dollars par an et l'Afrique du Sud 1,2 milliards de dollars.
- ⁶⁶ CIDSE et Caritas Internationalis, « *Commerce non équitable. Le coton. Agir aux plans national et international* » (CIDSE et Caritas Internationalis, 2004) - <http://www.cidse.org/docs/200410261615224415.pdf>.
- ⁶⁷ OCDE « *Politiques agricoles des pays de l'OCDE : suivi et évaluation 2003* » (OCDE, Paris, 2003).
- ⁶⁸ OCDE « *Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Panorama – Édition 2004* », (OCDE, Paris, 2004).
- ⁶⁹ OCDE, « *Analyse de la réforme de la PAC de 2003* » (OCDE, Paris, 2004).

-
- ⁷⁰ Commission européenne, 2003. « *Réforme de la PAC - Perspectives à moyen terme (2003-2010) pour les marchés et revenus agricoles dans l'Union européenne* » – Texte disponible uniquement en anglais
<http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/prospects2003b/fullrep.pdf>
- ⁷¹ Voir ces évaluations des paiements découplés de l'UE :
http://www.fapri.missouri.edu/FAPRI_Publications.htm
<http://statistics.defra.gov.uk/esg/reports/decoupling/Cambridge.PDF>
<http://statistics.defra.gov.uk/esg/reports/decoupling/HAdSAC.PDF>
<http://www.dardni.gov.uk/file/con0317i.doc>
- ⁷² Voir CAFOD « *Analysis of the WTO Framework Agreement* » (CAFOD, Londres, 2004) et South Centre « *Detailed Analysis of Annex A to the General Council Decision July 2004 « Framework for Establishing Modalities in Agriculture* » (South Centre, 2004).
- ⁷³ D'après les chiffres des exportations alimentaires africaines pour l'année 1999 (16,08 milliards de dollars) cités dans le rapport « *Résultats du commerce des produits agricoles des pays en développement 1990-1999* » (OMC, Genève, 2001).
- ⁷⁴ Estimations OCDE des appuis aux producteurs par exploitant européen entre 1998 et 2000, « *Agricultural Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation* » (OCDE, Paris, 2001).
- ⁷⁵ Le revenu moyen d'un rural pauvre d'Afrique subsaharienne est de 163 dollars par an. The Commission for Africa « *Commission for Africa: An overview of the evidence* » (The Commission for Africa, Londres, 2004).