

L'aide du XXI^e siècle

Reconnaître les réussites et corriger les failles



Nosim montre son cahier d'exercices à sa maman, Nolmaai. Nosim est tellement fière de montrer tout ce qu'il y a dans son cartable. « Ce que je préfère, c'est écrire et aussi jouer avec Rebecca. C'est mon amie. A la maison j'aime bien aller chercher le bois parce que, comme ça, j'aide ma maman, et je peux aussi y aller avec Lain (une autre fille de mon quartier). Je fais aussi la vaisselle et mes devoirs. Mais le mieux, c'est l'école. Pendant les vacances, j'attends juste de pouvoir y retourner. » ©Geoff Sayer/Oxfam

L'aide au développement contribue à sauver des millions de vies. L'aide a récemment essuyé de vives critiques. Ces dernières, s'appuient sur des exemples isolés d'aide inefficace pour étayer leur thèse selon laquelle toutes les formes d'aide sont inopérantes et doivent être réduites ou progressivement supprimées. Ce constat est à la fois infondé et irresponsable. Partant de faits objectifs, le présent rapport démontre que, même si des améliorations sont possibles, une aide de bonne qualité permet, en ce XXI^e siècle, non seulement de sauver des vies, mais s'avère également indispensable pour développer la capacité des personnes et des pays pauvres à sortir de la pauvreté.

Résumé

Au Mozambique, le gouvernement a adopté un programme national de lutte contre la pauvreté et les inégalités, mais les ressources nationales ne suffisent pas pour le financer. Malgré ce handicap, le Mozambique (qui était il y a tout juste 20 ans le pays le plus pauvre du monde) est parvenu à accroître les financements dédiés aux soins de santé de plus de 50%. Au cours de la dernière décennie, le nombre d'enfants décédant avant leur cinquième anniversaire a diminué de presque 20 %.

Dans ce cas précis comme dans d'autres, l'aide a joué un rôle primordial. Pourtant, malgré ces avancées, la pauvreté continue de toucher plus de 1,4 milliards de personnes à travers le monde. Au Burundi, par exemple, 88 % de la population vit avec seulement 2 dollars par jour. Une Burundaise sur 16 décède lors de l'accouchement, tandis que 50 % des mères verront leur enfant souffrir d'un retard de croissance modéré ou grave avant l'âge de cinq ans. Une telle persistance de la pauvreté a fait peser des doutes sur l'efficacité de l'aide et a récemment soulevé de nombreuses critiques. Celles-ci se basent sur des exemples d'aide inefficace pour étayer leur thèse selon laquelle toutes les formes d'aide sont inopérantes et doivent être réduites ou supprimées progressivement. Bien sûr, toutes les actions menées ne sont pas toujours probantes et des améliorations sont souhaitables dans un grand nombre de cas. Mais ces critiques doivent conduire à améliorer l'aide, et non à l'abandonner.

Une aide motivée par des intérêts géopolitiques, trop souvent gaspillée pour régler les frais d'onéreux consultants, ou une aide générant des structures gouvernementales parallèles redevables envers les bailleurs de fonds (et non les citoyens) ne permet certainement pas de lutter efficacement contre la pauvreté et les inégalités. Le même constat s'applique aux formes d'aide élaborées par des « experts » à Washington, Genève ou Londres et imposées sans consultation ni participation significatives des populations bénéficiaires.

Partant de faits objectifs en matière d'aide, le présent rapport démontre que, même si l'aide ne peut pas à elle seule éradiquer la pauvreté ou redresser l'extrême déséquilibre du partage des richesses qui caractérise le monde dans lequel nous vivons, une aide de bonne qualité, en ce XXI^e siècle, permet non seulement de sauver des vies, mais s'avère également indispensable pour développer la capacité des personnes et des pays pauvres à sortir de la pauvreté.

Au XXI^e siècle, les besoins en termes d'aide de bonne qualité sont plus pressants que jamais. L'année dernière, la crise économique mondiale a frappé les pays pauvres, causant des troubles économiques importants et creusant un trou fiscal béant dans les finances des pays en développement. Le produit intérieur brut (PIB) s'est effondré dans

plusieurs pays à faibles revenus, déjà affectés par l'impact prolongé des crises des prix des denrées alimentaires et du pétrole. Cela a fait basculer des millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté. Ces nouvelles difficultés s'ajoutent à la vulnérabilité croissante de nombreuses communautés face aux menaces toujours plus pesantes du changement climatique.

Nous nous trouvons aujourd'hui à la croisée des chemins, avec d'un côté, une aide inefficace ou motivée par des intérêts politiques (toujours très présente à l'heure actuelle) et, d'un autre côté, une aide adaptée au XXI^e siècle et tournée vers l'avenir. L'aide du XXI^e siècle s'affranchit des motivations politiques des pays riches et met tout en œuvre pour obtenir des résultats positifs dans la lutte contre la pauvreté. Cette aide innove et a un effet catalytique sur les économies des pays en développement. Elle s'appuie sur une augmentation des subventions versées directement aux budgets des États bénéficiaires pour les aider à soutenir les petits producteurs, à construire les infrastructures essentielles et à fournir des services publics indispensables pour tous, comme les soins de santé et l'éducation. L'aide du XXI^e siècle est à la fois transparente et prévisible. Avec elle, les États deviennent redevables envers leurs citoyens qui participent à leur niveau aux décisions qui affectent leurs vies. Ce type d'aide efficace s'est développé au cours de ces dernières années, mais il doit encore s'étendre considérablement et au plus tôt.

Comprendre les arguments contre l'aide

Le présent rapport tente de comprendre les arguments avancés contre l'aide, en reconnaissant lorsqu'ils sont fondés, mais en les dénonçant lorsqu'ils reposent sur des mythes. Certaines critiques sur l'aide sont justifiées et appellent une réforme du système pour rendre l'aide efficace dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Inversement, d'autres critiques prétendent que l'aide est la cause principale de la dépendance économique, du manque de croissance, de la corruption, voire même de la paresse des populations vivant dans la pauvreté. Ceux qui se livrent à de telles critiques privilégient d'autres approches et soutiennent que l'aide doit être réduite, puis être progressivement supprimée. L'appel en faveur d'une réforme du système d'aide est légitime et bienvenu. L'aide ne devrait pas (et ne doit pas) être fournie pour de mauvaises raisons aux mauvaises personnes ou par le biais de modèles inefficaces. Même si des améliorations et une stratégie visant à atténuer la dépendance à l'aide sont indispensables, le fait de fermer les vannes de l'aide pourrait exacerber la pauvreté, et ce malgré les options de financement proposées pour la remplacer.

Selon les critiques, l'aide n'atteint pas les bénéficiaires potentiels, car elle est siphonnée par la corruption. Il est fort probable qu'une portion de l'aide disparaisse ainsi, car l'aide est destinée à certaines des zones les plus difficiles et les plus dangereuses au monde. Pourtant, les résultats probants obtenus ces dix dernières années prouvent que l'aide n'est pas entièrement phagocytée par la corruption ou gaspillée d'une autre façon. Plusieurs signes indiquent que l'aide est efficace, comme les quatre millions de personnes supplémentaires bénéficiant d'un

traitement contre le VIH/Sida, les quatre millions et plus d'enfants supplémentaires survivant au-delà de leurs cinq ans et l'extraordinaire augmentation du nombre d'enfants scolarisés.

Les bailleurs de fonds ont également appris à mieux s'assurer contre le gaspillage de l'aide. Désormais, les États bénéficiaires doivent atteindre des objectifs dans la lutte contre la pauvreté approuvés au préalable avec les bailleurs de fonds. Ils sont également tenus de faire preuve de transparence et d'améliorer la gestion des finances publiques et des dépenses de l'État. Par ailleurs, plus les pays donateurs orientent leur aide sur la lutte contre la pauvreté, moins cette aide sera gaspillée sur des motivations politiques ou économiques. En réalité, au lieu d'encourager la corruption, l'aide peut jouer un rôle clé pour permettre aux personnes vivant dans la pauvreté d'améliorer leurs conditions de vie. Au Mozambique, le bureau national d'audit, qui bénéficie de l'aide, a redoublé de vigilance vis-à-vis des dépenses publiques. En Azerbaïdjan et en Géorgie, les projets financés par l'aide pour renforcer la capacité des collectivités locales ont permis d'améliorer la responsabilité de l'État envers les citoyens et par la suite d'accroître les recettes fiscales perçues auprès de la population locale.

Dans de nombreux cas, la corruption persiste parce que derrière chaque bénéficiaire d'un pot-de-vin se trouve un corrupteur. L'une des clés pour éradiquer la corruption consiste à lutter contre les failles permettant les détournements de subventions, et pour les pays riches, à renforcer les poursuites engagées contre les entreprises soupçonnées de corruption à l'étranger. Ces mesures sont pertinentes, qu'une aide soit fournie ou non.

D'autres critiques soutiennent que l'aide freine la croissance, arguant que la croissance est généralement absente lorsqu'une aide est fournie. Prétendre que l'aide dans les pays pauvres est la principale cause d'une faible croissance revient à dire que les camions de pompiers provoquent des incendies, car ils sont présents sur les lieux des sinistres. L'aide se trouve précisément là où les problèmes sont les plus importants, car elle vise à y apporter une réponse.

Plusieurs facteurs expliquent l'inactivité économique des personnes défavorisées, comme une santé fragile, un accès insuffisant à l'éducation, à la formation et à un travail dans l'économie formelle. D'après une étude, le paludisme à lui seul représente chaque année pour l'Afrique une perte de revenus de 12 milliards de dollars en raison des millions de journées (et de vies) perdues à cause de la maladie. L'éradication du paludisme permettrait ainsi une augmentation de 1,3 % du PIB sur le continent africain. En finançant des dizaines de millions de moustiquaires distribuées gratuitement au cours des cinq dernières années, l'aide a contribué à la croissance économique dans le monde.

Les critiques invitent les pays en développement à s'appuyer sur des options autres que l'aide, telles que l'investissement direct étranger (IDE). L'IDE doit jouer et joue un rôle de plus en plus important pour générer de la croissance dans les pays en développement, mais rares

sont les pays pauvres où la croissance générée par l'IDE a été suffisante pour assurer à la population des services de base. L'aide efficace du XXI^e siècle doit donner aux pays les moyens de tirer parti d'opportunités économiques encourageant un développement en faveur des plus pauvres : il s'agit de construire un capital humain et des infrastructures rurales telles que des routes et des réseaux d'alimentation électrique qui donneront à ces pays davantage d'attrait aux yeux des investisseurs étrangers.

Les critiques affirment également que les impôts devraient remplacer l'aide. La levée des impôts est primordiale pour lutter contre la pauvreté et renforcer l'efficacité de l'État. À long terme, il s'agit de l'option la plus adaptée pour les pays dépendants de l'aide. Utiliser les impôts pour soutenir le développement national ne se limite pas à une question de financement : il s'agit d'établir un contrat entre chaque citoyen et l'État de sorte que lorsqu'un citoyen paie ses impôts, il soit en droit d'en attendre davantage de ses institutions. Les pays en développement doivent promouvoir une fiscalité progressive pour lutter contre les inégalités en redistribuant les ressources au sein du pays. L'aide a un rôle essentiel à jouer pour soutenir les États dans la mise en place de systèmes d'imposition domestique forts et progressifs. Toutefois, même avec une perception adaptée, peu de pays en développement (voire aucun) sont actuellement en mesure de financer des services essentiels sans aide extérieure complémentaire. Tirer le meilleur parti de la mobilisation des sources domestiques de revenus pour financer le développement implique également d'aider les pays en développement à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales des entreprises, pratiques injustes ou illégales qui privent ces États de ressources et que de nombreux pays riches soutiennent en toute connivence.

Plaider pour davantage de ressources

Il est clair que la qualité de l'aide doit être améliorée. Cette amélioration doit être associée à des réformes systémiques s'attaquant aux causes structurelles sous-jacentes de la pauvreté et des inégalités. Il convient également de renforcer l'aide d'un point de vue quantitatif, car à seulement cinq ans du délai défini pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le soutien des bailleurs de fonds est nettement inférieur à l'aide requise.

Dans les pays où le financement du développement a été galvanisé et où l'aide a été octroyée efficacement, certains résultats ont été remarquables au cours de la dernière décennie :

- On dénombre 33 millions d'enfants supplémentaires scolarisés, notamment grâce à l'augmentation des ressources allouées aux gouvernements des pays en développement au cours de la dernière décennie sous formes d'aide et d'allègement de la dette.
- En seulement cinq ans, le taux de couverture des traitements antirétroviraux contre le VIH/Sida a été multiplié par dix.
- En Zambie, le nombre de personnes qui ont bénéficié d'un

traitement antirétroviral leur sauvant la vie a été multiplié par plus de 60.

Pourtant, d'après les projections actuelles, de nombreux OMD ne seront pas atteints dans les décennies à venir.

- Pas plus tard qu'en 2007, neuf millions d'enfants âgés de moins de cinq ans sont décédés de maladies largement évitables.
- D'après les projections actuelles, l'OMD n° 4, qui consiste à réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, ne sera pas atteint avant 2045.
- Chaque année, 350,000 femmes et filles décèdent des suites de complications de leur grossesse, dont une écrasante majorité dans les pays en développement.

Malgré des besoins en augmentation, des objectifs pas encore atteints et de nombreux plans d'actions de développement de bonne qualité en attente de financement, l'aide globale reste nettement inférieure à l'objectif des Nations Unies, à savoir 0,7 % du revenu national brut (RNB).

- Le déficit d'aide depuis 1970, année où les États se sont engagés pour la première fois sur ce chiffre de 0,7 %, représente aujourd'hui plus de 3 000 milliards de dollars.
- En 2009, les seuls pays à atteindre ou à dépasser cet objectif des Nations Unies étaient le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.
- Si les États avaient respecté les engagements pris en 1970, les sommes mises à disposition auraient aujourd'hui permis d'éradiquer 22 fois l'extrême pauvreté (sur la base de son niveau de 2005).
- Au vu des tendances actuelles, les pays donateurs ne devraient pas atteindre cet objectif de 0,7 % avant 2050.
- Sans une amélioration conséquente de l'aide actuellement fournie, l'Allemagne ne devrait pas atteindre cet objectif avant 2027 et les États-Unis avant 2055.

Il est encore possible d'atteindre les OMD. Pour cela, des efforts communs et une véritable volonté politique sont requis de la part des bailleurs de fonds, impliquant une aide plus importante et plus efficace. L'aide à elle seule (même l'aide du XXI^e siècle) ne suffit pas pour garantir que l'ensemble des personnes vivant dans la pauvreté auront une vie longue et décente. Mais associée à des réformes systémiques adaptées, l'aide peut et va sortir des millions de personnes de la pauvreté et du dénuement.

Oxfam appelle les bailleurs de fonds à:

- S'assurer que l'aide est consacrée au soutien des droits des citoyens, à la construction d'États efficaces armés pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, et à encourager de multiples formes de financement du développement.
- Fournir une aide par les canaux adéquats, notamment via un appui

budgétaire plus conséquent partout où celui-ci est possible ; un soutien accru aux organisations de la société civile pour permettre aux citoyens de demander des comptes à leur gouvernement.

- Améliorer considérablement le caractère prévisible de l'aide en augmentant la part de l'aide allouée à l'appui budgétaire global partout où celui-ci est possible et par le biais d'un appui sectoriel lorsqu'un appui budgétaire global est impossible ; limiter les conditionnalités de l'aide à des indicateurs de lutte contre la pauvreté définis en commun.
- Allouer au minimum 0,7 % de leur RNB à l'aide et adopter un calendrier contraignant pour y parvenir.

Les États des pays en développement sont appelés à :

- Bannir toute culture de corruption, respecter les normes relatives aux droits de l'Homme et agir d'une façon transparente et autorisant un droit de regard.
- Créer des environnements juridiques favorables au développement d'organisations de la société civile capables de porter un regard critique sur les activités de l'État; respecter l'indépendance des organismes non gouvernementaux tels que les bureaux d'audit et la magistrature.

© Oxfam International Avril 2010

Ce document d'information a été rédigé par Jasmine Burnley. Oxfam remercie Mark Fried, Richard King, Max Lawson, Duncan Green, Ed Cairns, Rob Bailey, Elizabeth Stuart, Chris Roche, Sasja Bokkerink, Anna Marriott, Emma Seery et Nancy Holden pour leur assistance dans sa rédaction. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org.uk

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :
advocacy@oxfaminternational.org.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.



Oxfam International www.oxfam.org

Oxfam International est une confédération de 14 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org), Oxfam Allemagne (www.oxfam.de), Oxfam Australie (www.oxfam.org.au), Oxfam en-Belgique (www.oxfamsol.be), Oxfam Canada (www.oxfam.ca), Oxfam France - Agir ici (www.oxfamfrance.org), Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam (Espagne) (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org), Oxfam Mexico (www.oxfamMexico.org), Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz) et Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une affiliation complète :

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Japan (www.oxfam.jp)

L'organisation suivante est liée à Oxfam International :

Bureau de Campagne d'Oxfam International et d'Ucodep (Italie)
Courriel : ucodep-oi@oxfaminternational.org

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org/fr

Courriel : advocacy@oxfaminternational.org

Published by Oxfam International May 2010

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-165-0



Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité d'Oxfam et ne pourra, en aucun cas, être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.