

# Annuaire suisse de politique de développement



## Financer le développement par la mobilisation des ressources locales



**institut universitaire**  
graduate institute  
**d'études du développement**  
of development studies

IUED

| Vol. 26 N° 2 |

---

# Table des matières

---

---

## Introduction

---

De l'aide extérieure à la mobilisation des ressources locales <i>Catherine Schümperli Younossian, Daniel Fino et Jean-Michel Servet</i>	11
--	----

---

## 1. Flux financiers: idéologie et faits

---

Au-delà du trou noir de la financiarisation <i>Jean-Michel Servet</i>	25
Un monde à l'envers: le Sud finance le Nord <i>Bruno Gurtner</i>	57

---

## 2. Mobilisation des ressources locales

---

Comment conjurer la malédiction des ressources naturelles ? <i>Gilles Carbonnier</i>	83
Témoignage Pétrole et industries extractives, la société civile africaine se mobilise <i>Catherine Morand</i>	99
Microfinance: effets mitigés sur la lutte contre la pauvreté <i>Isabelle Guérin, Cyril Fouillet, Isabelle Hillenkamp, Olivier Martinez, Solène Morvant-Roux et Marc Roesch</i>	103
Entry of Foreign Banks in India and China <i>Kavaljit Singh</i>	121
La microassurance: retour sur un besoin essentiel <i>Marc Nabeth</i>	125
Les fonds de garantie, une pratique de solidarité et de mobilisation des ressources pour le développement <i>Jean-Michel Servet</i>	143
Manque de crédit ou manque de profit? L'économie familiale au Vietnam <i>Christophe Gironde</i>	157

---

### 3. Rôle de la coopération internationale

---

Gestion des finances publiques: une contribution à la bonne gouvernance financière <i>Stefan Leiderer et Peter Wolff</i>	175
Le financement du développement par l'aide budgétaire générale: premier bilan et perspectives à moyen terme	197
<i>Eclairage</i> Aide budgétaire et réforme de la fiscalité: l'exemple du Mozambique <i>Jean-Luc Bernasconi</i>	215
Appui budgétaire et Déclaration de Paris: « une question d'échelle ». L'exemple du Mali	217
<i>Eclairage</i> La coopération suisse au Mali: un positionnement original <i>Jean-Luc Virchaux</i>	225
Fiscalité et gouvernance: rôle et impact de la coopération internationale au développement	227
<i>Eclairage</i> Quelques exemples d'engagements de la DDC dans le processus de décentralisation <i>Pascal Raess</i>	247

---

### 4. Point d'appui

---

Le financement du développement: quelques portes d'entrée sur Internet <i>Lucas Oesch</i>	251
--	-----

---

## De l'aide extérieure à la mobilisation des ressources locales

Catherine Schümperli Younossian, Daniel Fino et Jean-Michel Servet\*

---

**D**epuis cinq ans, l'accord de Monterrey sur le financement du développement<sup>1</sup> s'est imposé comme une référence pour les acteurs de la coopération au développement. Fruit d'un compromis politique issu de négociations intergouvernementales, le «Consensus de Monterrey» ne contient, aux yeux de certains observateurs, que «peu de réels engagements et noie les questions controversées dans des formules vagues»<sup>2</sup>. En 2008 se tiendra à Doha une conférence de suivi des engagements pris à Monterrey. Dans l'attente des résultats de cette dernière, le présent dossier se penche sur certains des domaines d'intervention présentés à la conférence de Monterrey en 2002. Parmi ceux-ci, le dossier identifie en particulier la mobilisation des ressources locales comme action primordiale pour un financement efficace du développement.

En quoi le Consensus de Monterrey a-t-il apporté une dimension nouvelle ? Deux principales avancées peuvent être retenues. La première est sans doute d'avoir abordé la question du financement du développement par une *approche large*, en identifiant les principaux domaines d'action : mobilisation des ressources financières intérieures ; investissements directs et autres apports de capitaux privés étrangers ; commerce international ; aide publique au développement ; allègement de la dette ; et, enfin, révision des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux. Sans nier l'importance de l'aide publique au développement (APD), la conférence a posé le constat qu'aucun soutien extérieur, aussi massif soit-il, ne pourra jamais remplacer les réformes fondamentales nécessaires aux économies nationales. Le deuxième résultat consiste à partager la responsabilité du financement du développement par un partenariat entre pays industrialisés et pays en développement. Ce nouveau *partenariat global* engage les pays en développement à prendre leurs responsabilités sur le plan des réformes politiques et de la *good governance* et les pays industrialisés à augmenter le volume de l'APD

\* Catherine Schümperli Younossian, directrice du comité de rédaction de l'*Annuaire suisse de politique de développement*, chargée de recherche et d'enseignement à l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genève.

Daniel Fino, chargé de cours et directeur adjoint à l'IUED.

Jean-Michel Servet, professeur à l'IUED.

Le comité de l'*Annuaire* tient à remercier chaleureusement Régis Avanthay, chef de la section des Affaires globales et du développement durable de la Direction du développement et de la coopération (DDC), pour les précieuses informations transmises lors de la conception initiale de ce dossier. Il n'est cependant aucunement lié au contenu de cette publication.

<sup>1</sup> Nations unies, *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement. Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002*, doc. A/CONF.198/11, disponible sur <<http://www.un.org/esa/ffd>>. On y trouve également tous les documents de la conférence y compris les comptes rendus des manifestations annexes et de nombreux dossiers préparatoires.

<sup>2</sup> Bruno Gurtner, «Relations financières internationales», in *Annuaire suisse de politique de développement 2003. Faits et statistiques*, vol. 22, n° 1, Genève, IUED, 2003, pp. 97-124, citation p. 120.

et améliorer la qualité de l'aide. Un des engagements centraux du Consensus de Monterrey concerne l'ouverture des marchés des pays industrialisés aux produits des pays du Sud.

A l'encontre des croyances largement répandues sur l'accroissement, en apparence primordial, des contributions externes, la mobilisation des ressources internes est sans doute l'impératif le plus fort et le moteur le plus essentiel du développement. Le premier moyen de l'accomplir passe évidemment par la rémunération des activités productives. Deux tiers des humains survivant aujourd'hui avec moins d'un dollar par jour travaillent dans des zones rurales où l'agriculture demeure primordiale. Or, leurs revenus sont directement affectés par les règles actuelles du commerce agricole mondial. Si l'Afrique subsaharienne avait bénéficié en 2003 de la même part d'exportations mondiales qu'en 1980, ses recettes en devises étrangères auraient été équivalentes à près de huit fois le montant de l'aide qu'elle a reçue cette année-là. Les 25 000 producteurs de coton aux Etats-Unis reçoivent plus de 4 milliards de dollars par an sous forme de subventions, une somme supérieure à la totalité du revenu national d'un pays producteur de coton comme le Burkina Faso. L'accroissement du revenu des producteurs est une des conditions de l'accroissement du revenu des Etats. Depuis le début du « cycle du développement » lancé à Doha en 2001 par l'Organisation mondiale du commerce, les pays riches se sont engagés à réduire leurs subventions agricoles. Depuis lors, ces négociations piétinent et les pays industrialisés « dépensent aujourd'hui un peu plus d'un milliard de dollars par an en aides à l'agriculture dans les pays pauvres, et un peu moins d'un milliard de dollars par jour en subventions à la surproduction nationale »<sup>3</sup>. En Afrique, les pertes consécutives aux subventions américaines au coton représentent le quart de l'aide américaine totale à la sous-région<sup>4</sup>. Face à de tels déséquilibres, il serait donc inconséquent d'en rester au seul niveau financier et de passer sous silence ces éléments essentiels déterminant les revenus et la situation de populations matériellement parmi les plus démunies de la planète.

Bien qu'essentiel, l'accès au marché du Nord ne sera pas au cœur de ce dossier ; le choix éditorial du comité s'est porté sur la gestion des finances publiques comme une contribution à la bonne gouvernance financière et sur la mobilisation des ressources nationales pour financer le développement. Ces deux approches constituent le fil rouge du dossier de l'*Annuaire suisse de politique de développement*. Les différentes contributions s'intéressent principalement aux réformes politiques nécessaires pour rendre plus efficace le financement du développement, ainsi qu'au rôle de la coopération internationale au développement (CID) dans un contexte marqué par des tentatives d'harmonisation de l'aide dans le cadre de la Déclaration de Paris et par la définition d'objectifs communs et mesurables, lancés par les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le dossier analyse le rôle, parfois ambigu, joué par la CID dans

<sup>3</sup> Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, Paris, Economica, 2005, p. 10. Selon la Banque mondiale, les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont distribué à leurs agriculteurs en 2001 311 milliards de dollars de subventions, soit près de quatre fois et demie le montant de l'aide publique au développement cette année-là (Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2005*, Bruxelles, De Boeck, 2005, p. 190).

<sup>4</sup> Kevin Watkins, *Cultiver la pauvreté. L'impact des subventions américaines au coton sur l'Afrique*, Document de briefing d'Oxfam, n° 30, Oxfam International, 2002, 43 p.

la gestion des finances publiques des pays en développement de manière générale, et à travers la mise en œuvre d'un instrument spécifique : l'aide budgétaire. En outre, l'*Annuaire* présente et discute les différentes pistes permettant une meilleure mobilisation des ressources nationales : l'amélioration indispensable des systèmes fiscaux, l'extension des réseaux de microfinance (microcrédit et microassurance), l'accès au crédit, notamment dans le contexte de la libéralisation de l'économie, et, enfin, les hypothétiques retombées sur le développement des bénéficiaires retirés de l'exploitation du pétrole.

## Contenu du dossier

---

### Partie 1. Flux financiers: idéologie et faits

Depuis un demi-siècle de politiques de développement, la logique dominante est fondée sur une arithmétique financière simple : ce que les gains par les exportations de biens, de services ou de main-d'œuvre migrante n'apportent pas en fin de compte aux balances des paiements, les économies nationales doivent essentiellement le trouver dans les investissements, les placements étrangers et l'aide internationale. L'accord de Monterrey de 2002 reconnaît que les capacités de mobiliser ces ressources d'autre nature diffèrent selon les degrés actuels de développement des pays concernés. Il affirme la nécessité d'accroître les aides multilatérales et bilatérales au bénéfice des pays les plus pauvres afin d'atteindre, en 2015, les Objectifs du Millénaire pour le développement définis par les Nations unies, notamment en matière de revenu, de santé et d'éducation.

Toutefois, si l'on compare les pratiques et les discours des premières décennies du développement avec les outils actuels mis en œuvre par les institutions de développement pour dynamiser la croissance économique, le contraste est frappant. Là où était de mise la coopération technique, on trouve aujourd'hui des instruments financiers. La planète est submergée par des solutions financières, dont l'initiative est d'essence privée autant que possible, mais aussi publique ou mixte – qu'il s'agisse de l'affectation des annulations de dette, de taxations aux supports divers (transport aérien, transferts financiers internationaux, écotaxes, etc.), d'anticipation par l'emprunt sur des recettes fiscales nationales, de revenus des placements de fondations et même de loteries. La mode du microcrédit en est un autre avatar. Cela n'est qu'une des multiples manifestations de la financiarisation qui s'est étendue et intensifiée au cours du dernier quart de siècle sous la pression des idéologies néolibérales faisant de la finance et de la monnaie un vecteur essentiel parce qu'en apparence neutre<sup>5</sup>. Cette financiarisation à échelles internationale et locale produit engouements naïfs, résistances concrètes quand des intérêts sont directement touchés (par exemple en matière de protection sociale dans les pays à haut revenu par tête) et... risques spéculatifs considérables qui ne peuvent être réduits aux seules fluctuations des taux de change. Les politiques de développement se trouvent dès lors comme absorbées par ce « trou noir de la financiarisation », pour emprunter cette expression provocatrice au titre de l'article qui

<sup>5</sup> Les analyses critiques par Karl Polanyi des jeux de la finance dans les premiers chapitres de *La grande transformation* peuvent être ici un guide précieux pour en mesurer les risques politiques.

ouvre le dossier sous la plume de *Jean-Michel Servet*. Celui-ci esquisse le cadre néolibéral du financement du développement. Il brosse l'évolution de l'aide publique et ses contraintes politiques en s'interrogeant sur les capacités réelles et financières des pays d'absorber les apports extérieurs de financement. Dans ce contexte, la présentation des nouveaux instruments de financement proposés pour accroître les ressources disponibles devant financer les Objectifs du Millénaire pour le développement ne peut qu'être critique.

Dans son article, *Bruno Gurtner* déconstruit l'idée reçue selon laquelle le Nord, par le biais de la coopération au développement, de diverses formes de crédits avantageux ou encore des investissements privés, contribuerait largement à l'apport de flux financiers aux pays du Sud. L'auteur analyse et décortique la plupart des flux financiers internationaux : l'aide publique au développement (APD), les investissements directs étrangers (IDE) et les mouvements de capitaux liés à l'endettement. Statistiques à l'appui, sa conclusion est sans appel : « Les pays en développement et émergents sont exportateurs nets de capitaux. » Il rappelle qu'en 2006, le flux de capitaux du Sud vers le Nord a dépassé de 658 milliards de dollars le mouvement inverse ; quant aux pays en transition, ils enregistrent des sorties nettes à hauteur de 125 milliards de dollars<sup>6</sup>. Au-delà des chiffres, le flux de capitaux « Sud-Nord » a de fâcheuses conséquences sur la mobilisation des ressources locales des pays en développement, dont les besoins en investissements ne peuvent plus être remplis par des fonds nationaux. Un cercle vicieux est ainsi engagé : la croissance est freinée et la dépendance par rapport aux fonds extérieurs est augmentée. L'article se conclut par quelques recommandations en vue de créer des conditions-cadres offrant au système financier international des garanties minimales pour limiter les fuites de capitaux et mieux réguler les flux financiers internationaux.

## Partie 2. Mobilisation des ressources locales

Du point de vue financier, la mobilisation des ressources internes est possible, mais manque souvent la volonté politique des gouvernants et des acteurs privés. L'image de pays pauvres manquant de ressources financières est largement répandue alors que les établissements financiers de nombre de ces pays sont en situation de surliquidité. Une étude menée par le Fonds monétaire international en 2004 en Afrique subsaharienne a montré que, à l'exception de la Gambie, du Malawi et de la Sierra Leone, l'ensemble des pays africains subsahariens connaissaient une situation de surliquidité<sup>7</sup>. La même observation peut être faite pour un grand nombre des pays en développement. Au niveau microéconomique, cette surliquidité est une contrainte pesant lourdement sur les populations les plus démunies pour faire face aux risques de l'existence, d'où la nécessité de services d'épargne et d'assurance ainsi que de transferts pour ces populations. Par ailleurs, les établissements bancaires ne souhaitent pas prendre le risque de prêter aux particuliers ne fournissant pas

<sup>6</sup> United Nations, *World Economic Situation and Prospects 2007*, New York, 2007, pp. 58 et suiv., <<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp>> ou <<http://www.unctad.org>>.

<sup>7</sup> Magnus Saxegaard, *Excess Liquidity and Effectiveness of Monetary Policy: Evidence from Sub-Saharan Africa*, IMF Working Paper, WP/06/115, Washington, IMF, 2006, 50 p. L'étude a porté sur 44 pays. La même observation vaut pour le Maroc et l'Algérie, en Afrique du Nord.

de solides garanties, ni aux micro et petites entreprises. Ils font plus volontiers crédit aux États<sup>8</sup>.

Dans cette deuxième partie, nous porterons une attention particulière à la mobilisation des ressources locales pour financer le développement, et notamment à quatre facettes de cette mobilisation : 1° les bénéfices potentiels de l'exploitation des ressources naturelles, 2° la microfinance (microcrédit et microassurance), 3° les fonds de garantie et 4° l'accès aux crédits bancaires.

#### □ *Des matières premières pour financer le développement : le paradoxe de l'abondance*

L'exploitation des matières premières représente une importante source de devises étrangères et de recettes fiscales qui devraient permettre de financer tout ou partie des efforts de développement. Dans sa contribution, *Gilles Carbonnier* s'intéresse à la « malédiction des ressources naturelles », en appuyant sa démonstration sur deux biens, le pétrole et les diamants. Ce que d'aucuns appellent le « paradoxe de l'abondance » est largement décrit. L'article passe en revue les différentes initiatives de la communauté internationale, qui cherche à répondre aux défis soulevés par l'exploitation de richesses naturelles. Le « Processus de Kimberley », système de certification des diamants qui vise à rendre « illégale » la vente de diamants par les mouvements rebelles pour financer leurs luttes, est présenté. La seconde initiative documentée est l'« Initiative pour la transparence des industries extractives » (EITI), qui demande aux gouvernements de pays dont les revenus dépendent largement de l'extraction de matières premières d'être plus transparents sur ces revenus. Mais l'auteur dresse un constat amer : si ces deux initiatives ont le mérite de chercher à réguler des marchés problématiques en impliquant différents acteurs (gouvernements, ONG, agences de coopération, etc.), les résultats demeurent bien en deçà des espérances suscitées. Si elles dénotent certainement « une volonté partagée de contrer la malédiction des ressources [...], la volonté politique fait encore trop souvent défaut ».

En écho, *Catherine Morand* apporte son témoignage « de terrain » pour avoir participé à des rencontres de la société civile africaine cherchant à se mobiliser pour exiger une véritable transparence, tant des gouvernements que des compagnies actives dans le secteur pétrolier. L'auteure souligne les menaces, les pressions, voire les arrestations dont sont victimes les personnes luttant pour une plus grande transparence et une meilleure gestion des revenus du pétrole et des ressources minières.

#### □ *La microfinance, au-delà du miroir aux alouettes*

Dans leur article sur la microfinance, *Isabelle Guérin* et ses coauteurs, *Cyril Fouillet*, *Isabelle Hillenkamp*, *Olivier Martinez*, *Solène Morvant-Roux* et *Marc Roesch*, prennent le contre-pied des louanges apportées, souvent sans nuance, à la microfinance. Tout en mettant en évidence certains avantages et progrès réalisés sur des points précis, il leur est cependant difficile d'affirmer que la

<sup>8</sup> Ainsi, 53% des titres de dette des États de l'Afrique subsaharienne sont détenus par des banques commerciales, selon Fatima Hmimid et Anselme Imbert, « Les banques centrales face aux défis du développement », *Techniques financières et développement*, n° 83, juin 2006, p. 31.

microfinance est un outil généralisable pour lutter contre la pauvreté. Elle peut même créer des inégalités (entre zones rurales et urbaines) et avoir un impact néfaste sur la création d'emplois. A l'aide d'exemples provenant du Bénin, de la Bolivie, de l'Inde et du Mexique, les auteurs arrivent à la conclusion que la microfinance peut être considérée avant tout comme un filet de sécurité pour la frange de la population qui a accès aux microcrédits afin de faire face à des situations d'irrégularité et d'imprévisibilité des revenus et d'inaéquation entre revenus et dépenses. Les auteurs soulignent cependant que «la microfinance peut être un filet de sûreté pour les plus démunis, mais elle ne peut qu'exceptionnellement être un facteur de lutte contre la pauvreté par accroissement des revenus et diminution des inégalités» et concluent sur la nécessité de recentrer le débat sur la situation du client et la qualité des services.

*Kavaljit Singh* s'interroge dans sa contribution, «*Entry of Foreign Banks in India and China*», à propos des effets de la libéralisation sur le secteur bancaire. Il décrit de manière incisive les conséquences de l'ouverture du secteur financier aux banques étrangères, ainsi que ses répercussions sur l'accès au crédit. Contrairement aux thèses qui insistent sur les effets bénéfiques de l'arrivée des banques étrangères sur la croissance économique, l'auteur montre, en se référant à de nombreuses recherches, que ces banques étrangères ne prêtent ni aux petites et moyennes entreprises, ni aux opérateurs du secteur informel. Il démontre que la libéralisation du secteur bancaire indien a été de pair avec une diminution de la part du crédit rural et des crédits pour les petites et moyennes entreprises. En Chine, l'arrivée des banques étrangères n'affecte pas tellement les grandes banques étatiques mais plutôt les petites et moyennes banques commerciales, qui se voient privées d'une clientèle attirée par les banques étrangères dont les critères d'investissement diffèrent de ceux des banques locales. Deux conclusions se dégagent de cette contribution : d'une part, les programmes de microcrédit lancés par les ONG ne peuvent pas être un produit de remplacement du système bancaire formel en Inde ; d'autre part, les banques étrangères font plutôt du *exclusive banking* pour un nombre restreint de clients et ne couvrent pas les régions et secteurs «sous-bancarisés». Elles ne contribuent donc pas à une extension du financement du développement.

Dans son article sur la microassurance, *Marc Nabeth* introduit une problématique qui «accompagne» la question du financement : il est vain de financer le développement, et plus particulièrement de vouloir améliorer la situation des familles vulnérables, soumises à de fréquentes fluctuations de leurs revenus, si on n'arrive pas à «sécuriser» leur situation : la microassurance n'est pas un luxe ! L'auteur montre que si elle n'est pas, à elle seule, une réponse aux problèmes de pauvreté, la microassurance constitue un maillon indispensable dans la lutte contre la pauvreté. Des mécanismes commencent peu à peu à se mettre en place, qui prennent en considération les liens entre épargne et assurance, leur complémentarité et la mutualisation des risques. Les agences de développement peuvent être des facilitateurs dans la diffusion des bonnes pratiques, le soutien des recherches-actions, l'étude des innovations, l'appui des partenariats public-privé, etc. – un vaste champ à explorer !

### □ *L'effet de levier des fonds de garantie*

Les fonds de garantie, mécanisme permettant de garantir les investissements privés locaux, peuvent être privés ou publics, étrangers ou nationaux. Dans la mesure où les risques sont partagés, et que par conséquent ces fonds de garantie ne couvrent qu'une partie du risque, les ressources devenues disponibles pour l'investissement sont plus importantes que celles provenant d'un don ou d'un prêt. Pour un volume financier identique, l'impact d'une garantie est supérieur dans la mesure où la garantie permet de mobiliser un volume de ressources beaucoup plus grand. On peut parler ici d'un double effet : de levier et de multiplication. Des garanties internationales peuvent de la sorte permettre une mobilisation pour le développement des ressources financières locales<sup>9</sup>.

Dans son article consacré aux fonds internationaux de garantie, *Jean-Michel Servet* démontre que ce mécanisme permet d'«activer» des fonds situés auprès d'institutions bancaires non spécialisées dans les microprêts et qu'il joue ainsi un rôle important pour le refinancement d'institutions de la microfinance. Pour que ces «banques modernes» entrent en matière, elles requièrent une garantie, au moins partielle, pour les risques encourus. Après avoir défini les fonds de garantie, l'auteur en présente les différents modèles. L'exemple du Fonds international de garantie de Genève illustre l'effet multiplicateur de ce mécanisme (les montants sont mobilisés localement grâce à la garantie bancaire, sans aucun transfert de fonds entre pays) et la politique de répartition du risque entre différentes sources (élément de solidarité). Pour peu que l'on rompe avec les exemples passés et leurs échecs, la mise en place de fonds de garantie apparaît parmi les innovations les plus prometteuses pour changer profondément les relations financières entre le Nord et le Sud. Ces fonds permettent aussi, par la participation et l'appui des Etats, de redonner à la puissance publique son rôle de guide dans les choix collectifs, que ce soit au niveau multilatéral, national ou local.

### □ *Accès au crédit: vrai problème ou fausse solution ?*

Si l'accès au crédit semble être une des clés de voûte du financement du développement, *Christophe Gironde*, à l'exemple du Vietnam, relativise cette assertion. Après avoir brièvement présenté l'organisation du financement des activités agricoles pendant la période de l'économie planifiée et des coopératives, l'auteur aborde les réformes importantes qui eurent lieu à la fin des années 1980 et au début des années 1990. L'introduction progressive de l'économie de marché a transformé radicalement les mécanismes de financement des activités agricoles : suppression des subventions, nécessité de s'autofinancer, manque d'institutions bancaires spécialisées pour financer les activités non étatiques... La période d'«ouverture» fut ainsi d'abord marquée par un manque crucial en capital. Des efforts considérables furent entrepris pour injecter des crédits dans l'économie rurale. L'analyse de C. Gironde montre cependant que, quinze ans après la réhabilitation de l'exploitation familiale, les paysans doivent aujourd'hui faire face davantage à un problème d'écoulement, que de financement, de leur production. L'unique préoccupation de l'accès au crédit ne résout pas tout ;

<sup>9</sup> On doit remarquer que les statistiques de l'aide (par exemple les conventions statistiques d'évaluation de l'aide au développement par le CAD) ne comptabilisent les garanties que lorsqu'elles donnent lieu à un décaissement, ce qui conduit au peu d'intérêt des coopérations bilatérales pour cette forme de soutien.

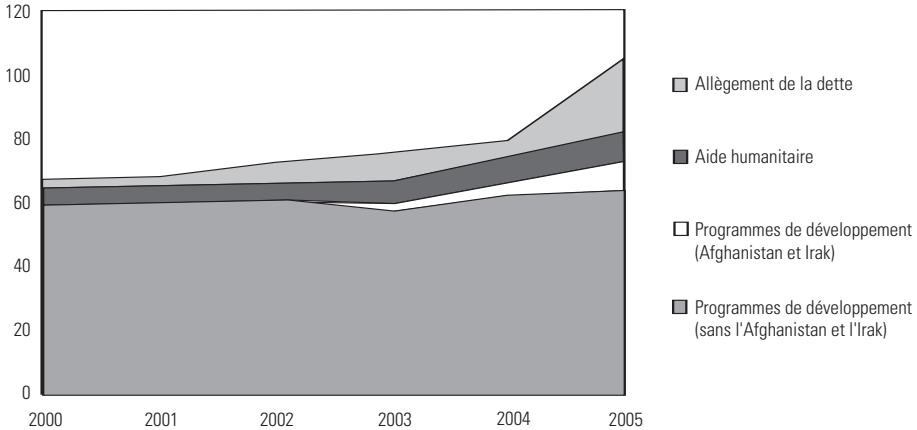
les problèmes actuels de la paysannerie vietnamienne sont de l'ordre de la compétitivité et de la rentabilité.

### Partie 3. Rôle de la coopération internationale

Le lien entre l'efficacité de la lutte contre la pauvreté et le respect des principes fondamentaux de la bonne gouvernance a été rappelé lors de la conférence de Monterrey. Ces nouveaux principes de *good governance* ont désormais pour principal objectif la recherche de l'efficacité et d'une nouvelle légitimité de l'Etat, en prenant en compte les aspirations, les dynamiques et les contraintes des communautés et des citoyens. L'Etat n'a pas perdu ses prérogatives de garant de l'intérêt général, mais il n'est plus le seul à le défendre<sup>10</sup>. La décennie s'est ainsi ouverte avec la définition de nouvelles perspectives pour les politiques de développement, qui ont profondément influencé le travail des agences de coopération. De plus, l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) a donné à la communauté internationale un cadre stratégique centré sur la lutte contre la pauvreté. Pour réaliser les OMD, les Etats se sont engagés à augmenter leur APD. Une analyse détaillée des chiffres donne à penser que les Etats se sont surtout appliqués à la « gonfler » artificiellement, peu de ressources supplémentaires ayant été mises à la disposition de la coopération « traditionnelle » au développement (voir graphique).

**Graphique : Composants de l'APD nette des membres du Comité d'aide au développement (CAD), 2000-2005**

En milliards de dollars, prix et taux de change de 2004



Source : CAD, *Coopération pour le développement. Rapport 2006*, Paris, OCDE, 2007.

<sup>10</sup> Malika Berak, Isabelle Guisnel et Didier Niewiadowski, *Pour une gouvernance démocratique. Document d'orientation de la politique de coopération française*, Ministère des affaires étrangères (France), 2003.

Selon la Banque mondiale<sup>11</sup>, l'adoption des OMD a également eu une autre incidence : le budget public n'est plus considéré comme un moyen de stabilisation macroéconomique, mais comme un instrument à même de favoriser la croissance et la réduction de la pauvreté. Ainsi, au cœur de la question du financement du développement se trouve la « bonne gestion des finances publiques » des Etats. Or, en tant que bailleurs de fonds aux budgets nationaux, les agences bilatérales de développement ont une implication, plus ou moins grande, dans la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires de l'APD. La troisième partie du dossier nous permettra d'en mieux cerner les enjeux.

Parallèlement, il importe de ne jamais oublier l'impérieuse nécessité d'asseoir le développement humain des pays sur leurs propres ressources fiscales, dont la charge doit être équitablement répartie. Un grand nombre de pays en développement souffrent d'une sorte d'amnésie fiscale. L'évasion y est légale, grâce à une faible taxation des revenus des plus riches, et illégale, du fait d'une forte corruption. Les exemples caricaturaux, durant la guerre froide, de tolérance des autorités des pays bailleurs vis-à-vis de dirigeants prédateurs et despotiques, comme les présidents Mobutu Sese Seko au Zaïre (devenu République démocratique du Congo), Augusto Pinochet au Chili ou Ferdinand Marcos aux Philippines<sup>12</sup>, ne doivent pas faire oublier la très faible taxation des élites et classes supérieures du Sud. Or, seule une fiscalité juste et légitime peut fonder une démocratie et donner une autonomie à un pouvoir représentatif. Le principal obstacle à ces réformes fiscales se trouve dans les inégalités sociales massives qui minent la plupart des pays dits « pauvres ». Une mobilisation des ressources financières nationales ne peut donc se faire sans lutter, à cette échelle, contre les inégalités sociales, les discriminations et les positions rentières et contribuer à une répartition plus équitable des richesses.

#### □ *La gestion des finances publiques à la faveur de la bonne gouvernance*

Dans leur article introductif à cette partie du dossier, *Stefan Leiderer* et *Peter Wolff* présentent un aperçu du débat actuel sur la gestion des finances publiques et contribuent à identifier les instruments de la coopération internationale au développement (CID) dans ce domaine, que ce soit dans le cadre des relations multilatérales ou bilatérales. Les auteurs démontrent comment, et pourquoi, la gestion des finances publiques est passée au centre des préoccupations de la coopération internationale au développement. Ils se concentrent sur les instances et les procédures qui doivent garantir la transparence, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, dont la gestion des fonds d'APD. On parle alors de bonne gestion des affaires financières. Cette démarche consiste à évaluer la qualité et l'efficacité de la gestion des finances publiques et à soutenir les pays bénéficiaires dans leur effort visant à améliorer leur système budgétaire. La

<sup>11</sup> Poverty Management and Economic Management (PREM), *Fiscal Policy for Growth and Development : An Interim Report*, Washington, DC, World Bank, 2006 (cité par Stefan Leiderer et Peter Wolff dans leur contribution à ce dossier).

<sup>12</sup> Le Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) évalue entre 100 et 180 milliards de dollars les avoirs détournés par les dictateurs au cours des dernières décennies et à près de 200 milliards les sommes dont les pays du Sud pourraient exiger la restitution. Michel Camdessus évoque, en incluant les fortunes accumulées par leurs proches, un montant de 1000 milliards de dollars. Voir : Antoine Dulin et Jean Merckaert, *Biens mal acquis... profitent trop souvent. La fortune des dictateurs et les complaisances occidentales*, Paris, CCFD, 2007, pp. 5-7.

mise en œuvre de la Déclaration de Paris, qui décline les principes d'appropriation, d'harmonisation et d'alignement, est précisément axée sur la gestion budgétaire. Stefan Leiderer et Peter Wolff relèvent certains paradoxes auxquels est confrontée la CID puisque «les réformes [de la gestion des finances publiques] doivent résulter d'un processus endogène, défini par les instances politiques et institutionnelles, dont l'initiative, l'application et le suivi incombent en premier lieu aux pays partenaires». L'article s'applique à présenter les différentes initiatives prises au titre de la CID, tout en insistant sur la nécessité de développer les capacités des pays partenaires en matière de gestion des finances publiques.

Les différentes facettes de la gestion des finances publiques, abordées dans l'article précédent, sont illustrées par les trois contributions suivantes, qui présentent des pratiques de la coopération suisse. Parmi les nouveaux instruments de la panoplie de la coopération au développement figure l'aide budgétaire, considérée comme un moyen novateur de favoriser la réforme de la gestion des finances publiques. Les articles de Jean-Luc Bernasconi (centre de prestations Coopération et développement économique du Secrétariat d'Etat à l'économie [SECO]) et de Jean-Luc Virchaux (Direction du développement et de la coopération [DDC]) apportent des éclairages tout en nuances sur cette nouvelle stratégie. Pascal Raess signale pour sa part l'importance de la fiscalité dans le financement du développement et la contribution des agences de développement à la réforme et au renforcement des systèmes fiscaux.

#### □ *L'aide budgétaire, potentiel et limites*

*Jean-Luc Bernasconi* présente un état des lieux de l'instrument de l'aide budgétaire générale tel qu'il est appliqué par la Suisse, au travers des activités du SECO, depuis le début des années 2000 environ. S'appuyant sur une évaluation indépendante récente menée sous l'égide du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, l'auteur souligne que les résultats obtenus «sont globalement positifs, mais qu'un certain nombre d'opportunités et de défis doivent être relevés pour améliorer encore l'efficacité de l'instrument». Au nombre des risques retenus par l'auteur figurent la corruption, la mauvaise gouvernance économique et politique ainsi que les vulnérabilités macroéconomiques, qui découragent la réforme du système fiscal et handicapent la décentralisation. Le dernier risque évoqué concerne les difficultés à créer un dialogue politique intégrant les divers corps de la société civile. Selon l'auteur, l'aide budgétaire générale constitue un instrument essentiel dans des contextes précis, mais sous certaines conditions.

L'article de *Jean-Luc Virchaux* illustre l'un des risques mentionnés dans l'article précédent, celui relatif au processus de décentralisation, pourtant souhaité par les Etats et prôné par la coopération au développement. Partant d'une analyse de terrain, l'auteur analyse les effets des deux nouvelles stratégies (l'aide budgétaire et la Déclaration de Paris) au Mali. Son constat est sans appel : l'aide budgétaire générale favorise une concentration des ressources financières dans le centre (l'Etat central) au détriment de la périphérie (les provinces). En guise de conclusion, J.-L. Virchaux plaide pour que l'aide budgétaire prenne mieux en compte les collectivités territoriales décentralisées et les organisations de la société civile.

### □ *La réforme fiscale, une impérieuse nécessité*

Dans son article abordant les questions de fiscalité et de gouvernance, *Pascal Raess* rappelle la place primordiale des politiques fiscales de l'Etat dans la question du financement du développement. L'auteur s'interroge sur les interactions entre fiscalité et aide publique au développement (APD) et sur les risques de la dépendance à l'égard de cette dernière. Mais c'est surtout la contribution de la coopération au développement à la mobilisation des recettes fiscales des pays en développement qui retient l'attention de l'auteur, au vu des engagements du Consensus de Monterrey. P. Raess tente une synthèse des enseignements tirés à la suite des efforts de réforme des systèmes fiscaux par les bailleurs multilatéraux et bilatéraux. En guise de conclusion, l'auteur plaide pour la mise en place d'un processus de négociation d'un « contrat fiscal social » à intégrer aux stratégies nationales de développement et propose quatre rôles potentiels pour les institutions de coopération dans le cadre de la politique fiscale. Pour illustrer son propos, il présente l'action de la coopération suisse dans le domaine de la décentralisation fiscale et de la taxation environnementale.

### Conclusion

---

Une conférence internationale de suivi des engagements de Monterrey se tiendra à Doha dans le second semestre de l'année 2008. Elle aura pour but l'évaluation des progrès réalisés, la réaffirmation des objectifs et des engagements pris ainsi que la mise en commun des meilleures pratiques et des enseignements tirés de l'expérience. Dans l'attente des rapports de synthèse qui permettront une évaluation systématique des progrès effectués, le dossier 2007 de l'*Annuaire suisse de politique de développement* se propose d'éclairer certains des points abordés lors de la conférence de Monterrey. Les contributions d'auteurs issus du monde académique, de l'administration fédérale et d'ONG, que nous tenons à remercier très chaleureusement pour leur collaboration, permettent un regard croisé sur les enjeux et les débats en cours relatifs au financement du développement. Un « point d'appui », constitué par les principaux portails Internet touchant au financement du développement sélectionnés par *Lucas Oesch*, oriente les lecteurs désireux d'approfondir leurs connaissances.

Le dossier met en garde contre les risques d'une financiarisation excessive et propose des pistes qui l'infléchissent et la soumettent à des pressions démocratiques et citoyennes. Le retour à l'échelle locale, grâce à la mobilisation de ressources nationales à travers la fiscalité sur les revenus ou grâce aux fonds de garantie encourageant le financement des investissements productifs par des institutions financières locales, paraît alors être une des voies à explorer à l'avenir.

# IUED

Au moment où la communauté internationale s'apprête à évaluer le consensus établi en 2002 à Monterrey sur le financement du développement, ce dossier 2007 de l'*Annuaire suisse de politique de développement* propose d'éclairer deux aspects de la problématique : la mobilisation des ressources locales d'une part, le rôle de la coopération internationale dans la gestion des finances publiques des pays en développement d'autre part.

En 2002, la Conférence sur le financement du développement a établi un plan d'action basé sur six domaines complémentaires : mobilisation des ressources financières intérieures, investissements directs et autres apports de capitaux privés étrangers, commerce international, aide publique au développement, allègement de la dette et, enfin, révision des systèmes monétaire, financier et commercial internationaux. Cinq ans après, le « Consensus de Monterrey » reste une référence. Il a permis d'établir qu'un soutien extérieur, aussi massif soit-il, ne remplacera jamais les réformes fondamentales nécessaires aux économies nationales.

Par la pluralité des éclairages qu'il apporte, le présent dossier nourrit le débat. S'agissant de la mobilisation des ressources nationales, il aborde les (non)-retombées des bénéfices liés à l'exploitation des ressources naturelles, l'extension des réseaux de microfinance (microcrédit et microassurance) et l'accès au crédit, notamment dans le contexte de la libéralisation de l'économie. Tout en relevant son importance, l'*Annuaire* constate aussi toute l'ambiguïté du rôle de la coopération internationale dans la gestion des finances publiques des pays en développement, notamment quand elle prend la forme d'une aide budgétaire.

Le dossier met en garde contre les risques d'une financiarisation excessive et propose des pistes qui l'infléchissent : le retour à l'échelle locale, qui devrait notamment passer par une réforme de la fiscalité (sur les revenus et le patrimoine), et l'extension des fonds de garantie qui encouragent le financement des investissements productifs par des institutions de proximité. Ainsi serait favorisée une appropriation du développement par les acteurs eux-mêmes, dans le cadre de démarches citoyennes.

Auteurs principaux de l'ouvrage : Jean-Luc Bernasconi, Gilles Carbonnier, Christophe Gironde, Isabelle Guérin, Bruno Gurtner, Stefan Leiderer, Catherine Morand, Marc Nabeth, Lucas Oesch, Pascal Raess, Jean-Michel Servet, Kavaljit Singh, Jean-Luc Virchaux, Peter Wolff.