

Construire les politiques globales de demain



© D. Fraudin

Par Jean-Michel Severino

Louise Michel 1984

Directeur général de l'Agence française de Développement et membre du blog www.ideas4development.org

Parce qu'elle est ce qui s'approche le plus d'une politique publique globale associant pays du Nord et du Sud, et parce qu'il est clair qu'une réponse efficace à ces défis impliquerait des transferts importants de ressources des premiers aux seconds, l'aide publique au développement s'est naturellement retrouvée au cœur de l'effort de régulation nécessité par les récentes crises internationales. La gestion des grands défis du XXI^e siècle demandera d'inventer les mécanismes de l'action « hypercollective ».

Depuis le début du siècle, la communauté internationale prend peu à peu conscience du besoin de réguler la mondialisation. Une série de crises internationales révèle en effet trois grands enjeux qui mettent au défi l'action collective globale.

Trois enjeux

Le premier est la « fracture sociale globale »¹ : l'expansion des marchés après la chute de l'Union soviétique a créé un espace économique et culturel unifié au sein duquel les inégalités socio-économiques sont non seulement croissantes mais aussi, du fait de la mondialisation de l'information, de plus en plus perceptibles. Le second, intimement lié au premier, est le retour de l'idéologie – dont l'acte de décès fut trop hâtivement signé à la chute du communisme². Beaucoup ont en effet découvert avec surprise le 11 septembre 2001 que de la frustration générée par le sous-développement pouvait naître des idéologies opposées au nouvel ordre mondial et à ses promoteurs.

Le troisième enjeu, manifeste en ce début d'année 2009, est l'accroissement rapide des interdépendances entre États du Nord et États du Sud. En l'espace de quelques années les pandémies du Sras ou de la grippe aviaire, les premiers effets du changement climatique, la crise alimentaire globale et la déroute financière de la fin 2008 ont illustré l'urgence d'une action collective associant l'ensemble des États de la planète.

Ces trois défis ont cela en commun qu'ils portent en eux un risque de fermeture du système économique mondial. Chacun d'entre eux appelle une gestion des relations

Nord/Sud qui dépasse l'approche essentiellement caritative de l'aide qui a marqué les années 1990.

Parce qu'elle est ce qui s'approche le plus d'une politique publique globale associant pays du Nord et du Sud, et parce qu'il est rapidement devenu clair qu'une réponse efficace à ces défis impliquerait des transferts importants de ressources des premiers aux seconds, l'aide publique au développement s'est naturellement retrouvée au cœur de cet effort de régulation. Après une longue décennie d'interrogations sur son sens et son efficacité³ l'APD a, en quelque sorte, renoué avec la dimension stratégique qui était sienne au cours de la Guerre froide. Rehaussée au niveau de la diplomatie et de la défense dans la stratégie de sécurité américaine dite des « 3D », l'aide a en effet connu un retour en grâce au tournant du siècle. De 60 milliards de dollars en 1997, son volume global a dépassé les 105 milliards en 2006. À quoi sert-elle ?

Trois rôles

La réorientation des pratiques d'aide au développement, ces dix dernières années, nous mène à distinguer trois rôles, conceptuellement distincts bien que fondamentalement liés, que celle-ci sera amenée à jouer dans la gestion de la mondialisation – au point d'ailleurs de ne plus se retrouver dans les catégories statistiques où l'OCDE l'a enfermée.

1 - Jean-Michel Severino and Olivier Charnoz, 'De l'ordre global à la justice globale : vers une politique mondiale de régulation', *En Temps Réels*, feuillet 1, 2008

2 - *The End of History and the Last Man*, Francis Fukuyama, Free Press, New York 1992

3 - Voir à ce sujet les débats sur l'efficacité de l'aide qui ont suivi la publication de Burnside, Craig & Dollar, David, 'Aid, policies, and growth' Policy Research Working Paper Series 1777, Banque Mondiale 1997

Le premier est la préservation des biens publics mondiaux, notamment à travers la mise en place et le financement de collaborations Nord-Sud en faveur de la santé, du climat, de la gestion des conflits ou de la biodiversité. De par les fragilités socio-économiques qui affectent leurs populations en forte croissance, les pays du Sud sont en effet les premières victimes des dérèglements mondiaux, qu'ils soient climatiques (inondations, sécheresses), sanitaires (épidémie du sida, de la grippe aviaire) ou économiques (crise financières). Mais ces pays en sont tout aussi largement les acteurs, en tant que producteurs d'externalités négatives – pensons à la déforestation massive en Indonésie, aux émissions de gaz à effets de serre en forte croissance en Chine et en Inde ou aux risques sanitaires liés à la faiblesse des systèmes vétérinaires de nombreux pays asiatiques ou africains. De ce fait, et parce que le précieux patrimoine naturel qu'ils hébergent est lui-même générateur de fortes externalités positives à l'échelle de la planète, ces pays devront nécessairement être au cœur des solutions déployées par la communauté internationale pour protéger ou générer les biens publics mondiaux.

Le second est l'instauration, à l'échelle internationale, de mécanismes de solidarité compatibles dans leurs principes aux dispositifs de sécurité sociale existant sur les marchés nationaux ou régionaux – tels ceux qui existent au sein de l'Union européenne. En garantissant à chaque être humain l'accès à un minimum de droits économiques (l'accès à la santé, à l'éducation, à l'eau potable, etc.), la Déclaration du millénaire pour le développement dissocie en effet l'aide de toute perspective de croissance économique – ancrant ainsi la solidarité internationale dans une perspective de redistribution des richesses temporellement indéfinie⁴. L'aide de demain a donc vocation à assumer une fonction redistributive entre les gagnants et les perdants du marché global.

Le troisième rôle de l'aide, plus proche de son mandat traditionnel, est l'accompagnement de la croissance des économies du Sud dans une perspective de conver-

gence avec celles des pays industrialisés. Quelque peu négligé ces dernières années du fait de la priorité accordée par la communauté du développement aux secteurs sociaux, ce troisième objectif de l'aide reste primordial dans la mesure où il sous-tend tout progrès dans les deux premiers. Il est en effet difficile de concevoir de réelles avancées dans la lutte contre les grandes pandémies ou la protection de la biodiversité tant qu'un sixième de l'humanité continue à vivre dans l'extrême pauvreté. De même, la poursuite des progrès dans la santé, l'éducation ou la sécurité alimentaire dépendra de la capacité des sociétés à prendre le relais de l'APD dans le financement de ces services de base. Tout cela passe par une croissance économique vigoureuse – que l'aide au développement a vocation à soutenir.

Les conditions du succès

La communauté internationale doit ainsi se mettre en ordre de bataille pour mener à bien ces trois missions – lourdes d'enjeux pour l'humanité. Les conditions du succès sont triples.

Elle devra premièrement résoudre l'équation complexe de la gouvernance de ce champ de politique publique. Ces vingt dernières années ont en effet été marquées par la prolifération des acteurs de l'aide : ONG, fondations philanthropiques, organismes bilatéraux et multilatéraux, nouveaux bailleurs et entreprises forment une coalition hétéroclite au service du développement qui se révèle particulièrement difficile à coordonner en l'absence d'autorité puissante et légitime. Or ce manque de coordination représente un coût considérable en termes d'efficacité. La gestion des grands défis du XXI^e siècle demandera d'inventer les mécanismes de l'action « hypercollective »⁵. L'expérience des premières grandes tentatives d'organisation du paysage de l'aide ces dernières années milite pour que cette mise en cohérence prenne la forme de structures incitatives plutôt que de lourdes procédures bureaucratiques. La communauté du développement devra aussi se doter d'une gamme d'instruments

adaptée aux enjeux qu'elle cherche à traiter. C'est-à-dire développer les outils du financement à long terme de politiques partenariales, telles les taxes carbonées dont les recettes seraient affectées à la rétribution de services environnementaux – une forme de bonus-malus à l'échelle mondiale. Mais aussi exploiter tout le potentiel des instruments de marché comme les garanties ou les différentes formes d'investissements en fonds propres, afin d'orienter davantage de ressources privées dans

L'avenir
ne demandera pas
moins mais plus
de collaborations
internationales

les régions en manque d'investissement. Tout comme poursuivre la petite révolution que représente le passage de la recherche d'effets projet-par-projet à celle d'effets systémiques – à l'image des promesses d'achat anticipées d'Unitaid (Facilité internationale d'achat de médicaments) ou du Gavi (*Global Alliance for Vaccines and Immunisation*), qui permettent aux grands groupes pharmaceutiques de mobiliser leur potentiel de recherche à la quête de traitements pour des maladies orphelines.

Last but not least, les États devront prendre leurs responsabilités dans le financement de cette nouvelle politique publique globale. L'avenir ne demandera pas moins mais plus de collaborations internationales en faveur du climat, de la sécurité alimentaire, de la biodiversité, de la prévention et la gestion des conflits, des crises financières ou des grandes pandémies. Leur succès n'est pas acquis. À défaut de consentir un investissement collectif dans la régulation de notre planète à la hauteur des enjeux, leur échec est en revanche certain. ■

4 - <http://www.ideas4development.org/objectifs-du-millenaire-passer-le-cap-de-2015/fr/>
5 - Jean-Michel Severino and Olivier Charnoz, 'De l'ordre global à la justice globale vers une politique mondiale de régulation', *En Temps Réels*, feuillet 11, 2008