

Contribution à l'ouvrage Cercle-PUF sur le G20 et la gouvernance mondiale

Développement : quels rôles pour le G20 ?

Pierre Jacquet, 3 juin 2011

La prise en compte dans le G20 des problématiques du développement s'inscrit dans la logique de l'agenda international ouvert en 2000 avec l'adoption des « Objectifs du Millénaire pour le Développement » (OMD). Ces derniers officialisent l'engagement international de l'ensemble des pays membres de l'ONU derrière des objectifs quantifiés dont la réalisation peut donc être suivie et contrôlée. Si ce n'est de réaffirmer avec une crédibilité vacillante des promesses financières dont on connaît la propension à ne pas être respectées, quel devrait être le rôle du G20 en matière de développement à côté des gouvernements des pays concernés et des pays donateurs, du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, des organisations internationales et des banques de développement multilatérales, régionales et bilatérales ?

Une partie de la réponse à cette question renvoie au rôle du G20 dans son ensemble, au-delà des seules questions de développement. La mondialisation suggère deux pistes fondamentales : la première consiste à construire et faire partager une vision politique des grands problèmes internationaux. A un moment historique de transition dans la répartition des pouvoirs, ce rôle est particulièrement important. Le G8 n'a pas la légitimité pour l'assumer, les Nations Unies n'ont pas la capacité de vision politique et d'entraînement nécessaire. Mais le G20 ne peut l'exercer utilement qu'en donnant l'impulsion à des débats auxquels l'ensemble des pays devront participer. Le G20 apparaît ainsi comme le maillon politique d'une chaîne de coopération internationale qui reste aujourd'hui essentiellement technocratique. Il en est aussi le facilitateur : aucune négociation ne peut s'engager directement entre plus de 190 pays ; il faut donc que l'action collective soit proposée et engagée par un petit groupe de pays qui assument collectivement un rôle de leader. La composition d'un tel groupe peut rester ouverte et varier selon les sujets. Mais l'un des rôles du G20 est de veiller à ce que le leadership de la nécessaire action collective s'exprime sur tous les sujets importants, qu'il s'agisse par exemple du commerce, de la finance, ou du climat. Il ne s'agit donc pas d'un directoire, mais d'un instigateur et d'un coordinateur.

Le deuxième rôle, non exclusif, consiste à identifier des actions que les différents membres du G20 peuvent mettre en œuvre de façon autonome (au titre du G20, ou, parfois, à titre individuel), et à dégager les moyens nécessaires pour cela. C'est le cas d'engagements financiers, par exemple, au profit de telle ou telle cause ou de tel ou tel pays ou groupe de pays. C'est aussi le cas en ce qui concerne des éléments de politiques publiques pour lesquelles le G20 exerce collectivement un monopole de fait : par exemple, en matière économique, la réglementation financière, les politiques de change entre les principales monnaies, les engagements de transparence, la coopération en matière de politiques de concurrence, etc. Dans certains de ces domaines, le G8 conserve une certaine raison d'être, mais il est de plus en plus pertinent d'élargir la base du débat. Sachant que le G20 représente 85% du PIB mondial et regroupe les 2/3 de la population mondiale, la question est de savoir comment il peut utiliser ces moyens pour faciliter le bon fonctionnement des marchés internationaux et promouvoir un ordre économique équitable et efficace.

Ce bref chapitre revient sur ces deux rôles en matière de développement, en appliquant cette analyse à la sécurité alimentaire, l'une des priorités de la Présidence Française pour le G20 de 2011. Il

suggère que le G20 peut contribuer à renouveler la conception même de l'action pour le développement.

1. Quelle vision pour le développement ?

Depuis le début des années 2000, trois évolutions ont marqué la prise en compte de la problématique internationale du développement sans pour autant qu'une vision intégrée en émerge explicitement. Bien que l'adoption des OMD ait été spécifiée à partir de cibles quantitatives ne discriminant pas entre les pays et que la réalisation de plusieurs des objectifs semble peu probable pour de nombreux pays à l'horizon 2015, elle a représenté une démarche innovante à plusieurs titres : d'abord, en orientant l'action autour d'objectifs et en mettant en place une batterie d'indicateurs de suivi, elle a cherché à promouvoir l'efficacité des politiques publiques et de l'aide au développement. Il s'agit donc d'une démarche d'ordre managérial qui a profondément renouvelé les approches et stratégies des agences de développement, mais aussi, peu à peu, les exercices de planification dans les pays eux-mêmes ; deuxièmement, ces objectifs témoignent d'un souci de redistribution à l'échelle internationale, mais, surtout, de la reconnaissance de fait de certains droits fondamentaux : droit à des revenus décents (au-dessus du seuil de pauvreté), droit à la santé, droit à l'éducation ; enfin, cette approche a posé sans le dire les jalons d'une politique sociale mondiale, puisqu'elle invite à une action collective autour d'un certain nombre d'objectifs qui relèvent d'objectifs sociaux sans restreindre l'action publique au territoire national. Ainsi, l'aide au développement s'est vu reconnaître une responsabilité en quelque sorte structurelle, qui ne relève pas de la seule charité, mais d'une conception plus équitable de l'organisation internationale.

La deuxième évolution concerne la tentative de prendre en compte des défis du développement dans la négociation commerciale multilatérale, au point que le cycle de Doha, toujours inachevé, a parfois été appelé « cycle du développement ». A la différence de la démarche fondée sur les OMD, le souci est ici que le cadre de la régulation commerciale mondiale favorise la croissance économique et le rattrapage dans les pays moins développés et que l'aide au développement y contribue (par exemple, avec l'aide au commerce). La crise économique et financière de 2007-2009 a renforcé ce questionnement en ce qui concerne la régulation financière. Il s'agit ainsi de faire en sorte que le fonctionnement des marchés internationaux (échanges de biens, services, capitaux, mais aussi mouvements de personnes), et donc les modalités de l'intégration internationale, serve le dynamisme économique des pays en développement.

La troisième évolution tient à l'émergence des biens publics mondiaux (BPM) dans l'agenda de l'action internationale, c'est-à-dire à la reconnaissance d'un besoin d'action collective autour d'intérêts communs de l'humanité (lutte contre le réchauffement climatique, préservation de la biodiversité, lutte contre les pandémies, etc.). Ce nouvel agenda concerne évidemment le développement : d'une part, certains objectifs internationaux peuvent s'avérer en conflit avec les objectifs de développement à court terme tels que les perçoivent les populations, notamment la lutte contre la déforestation ou l'évolution vers des modalités de croissance plus sobres, ce qui invite à chercher des moyens de dépasser ces potentielles contradictions ; d'autre part, leur prise en compte oriente cependant l'innovation et apparaît donc comme l'un des déterminants des avantages comparatifs et de la concurrence des années à venir ; enfin, dans de nombreux cas, la situation des pays en développement conditionne la poursuite de ces biens publics mondiaux. Cela invite à

prendre en compte cette problématique dans les stratégies d'aide au développement et à associer ces pays à l'élaboration des normes internationales en la matière.

Ces trois évolutions amènent à repenser le développement et son financement. Cette démarche a été largement engagée dans les années 2000, mais sur des bases insuffisantes. Les efforts ont porté sur l'efficacité de l'aide, et ont conduit à l'adoption de bonnes pratiques et de principes (les principes de la déclaration de Paris) que bailleurs comme bénéficiaires ont adopté. Mais les grands objectifs de l'aide n'ont pas fait l'objet d'une réflexion suffisante, ce qui aurait pourtant été bien utile pour cerner le concept d'efficacité. Bien que les pratiques et stratégies se soient sensiblement transformées depuis 2000, la perception de l'aide au développement par le public et par les hommes politiques, par exemple, demeure souvent figée dans une conception surannée : celle d'une charité nécessaire et bien ordonnée, qui repose à la fois sur la générosité des donateurs et sur l'idée qu'ils doivent y trouver un intérêt souvent conçu dans le court terme, et qui mobilise des instruments financiers dans l'ensemble assez sommaires, où les dons sont souvent présentés comme l'instrument de choix ou le seul instrument légitime dans les pays pauvres. L'arrivée de grands pays émergents comme la Chine dans le groupe des bailleurs de fonds importants peut renforcer cette perception.

C'est un sujet que le G20 devrait aborder progressivement. En effet, dans le contexte de la mondialisation, le développement apparaît comme l'amorce et l'un des piliers nécessaires d'une véritable politique publique au niveau international. Sachant qu'il n'y a pas, et n'y aura pas dans un avenir prévisible, de gouvernement mondial, la mondialisation nous appelle à penser les trois fonctions de la politique publique identifiées par Musgrave & Musgrave : un pilier de redistribution des riches vers les pauvres, aujourd'hui scindé entre les approches nationales (sécurité sociale, filets de sécurité et politiques fiscales) et l'aide au développement ; un pilier d'allocation des ressources, visant à corriger les « défaillances du marché » (dans leurs dimensions locales ou, pour ce qui concerne les BPM, globales), c'est-à-dire l'incapacité des acteurs privés à générer spontanément l'allocation optimale ni même souvent une allocation désirable des facteurs de production ; et un pilier de stabilisation, visant à compenser les effets négatifs des cycles économiques en lissant leur ampleur.

Ce que l'on appelle l'aide au développement, mais qui relève en fait fondamentalement de la dimension internationale des politiques publiques nationales, doit être pensé pour servir ces trois objectifs. Il s'agit d'une révision fondamentale, qui ne se produira que progressivement, et dans laquelle les messages du G20 joueront un rôle déterminant. Elle se produira si le G20 parvient à faciliter la mise en œuvre d'initiatives autour de chacun de ces trois piliers. L'histoire de l'APD la positionne bien sur le premier pilier, celui de la redistribution, mais il reste à lui consacrer suffisamment de ressources et à les rendre prévisibles et non soumises aux aléas de la conjoncture et des équilibres politiques internes dans les pays donateurs, d'où l'importance de la réflexion engagée sur de nouvelles ressources internationales et les modalités envisageables d'une taxation internationale. Le deuxième pilier, cependant, a été jusqu'à présent abordé essentiellement soit par des politiques de soutien budgétaire aux gouvernements, ce qui permet de leur apporter des ressources mais ne traite pas les dimensions internationales des défaillances des marchés, soit sous l'angle d'une approche sectorielle signifiant l'intervention des bailleurs de fonds dans quelques secteurs jugés prioritaires. Cette dernière approche souffre de deux lacunes : d'une part, la concentration sectorielle ignore l'importance des effets externes et des synergies entre secteurs, qui appellent à une démarche plus intégrée ; d'autre part, elle conduit les donateurs à se positionner en

acteurs premiers du développement, alors que leur rôle doit être davantage celui de catalyseur d'actions publiques locales et d'investissements privés locaux et internationaux. Quant au troisième pilier, la crise économique récente a illustré son importance, puisque de nombreux bailleurs de fonds se sont substitués en partie à des marchés défaillants pour que les pays en développement et certains pays émergents puissent continuer à accéder aux ressources externes nécessaires. Elle invite aussi à adjoindre aux instruments classiques de financement des clauses permettant une action contracyclique, comme le prêt très concessionnel contracyclique de l'AFD ¹ en a donné l'exemple.

2. 2011 : le G20 et la sécurité alimentaire

Bien que l'attention qui lui est aujourd'hui portée doive beaucoup aux crises alimentaires récentes, ce thème touche en fait aux trois piliers présentés ci-dessus. En effet, la sécurité alimentaire n'est pas seulement un problème de prévention ou de gestion de crises (qui relèvent notamment du pilier 3). Bien avant les crises récentes, on pouvait constater que des centaines de millions d'individus souffraient de sous-nutrition ou de malnutrition. D'après la FAO, la population sous-alimentée comptait 900 millions d'individus en 2010 et n'a cessé de s'accroître depuis 1995-97. C'est en partie dû à la croissance démographique, mais on observe aussi que la proportion de ces personnes dans la population totale des pays en développement ne baisse pratiquement plus et semble s'être stabilisée au-dessus de 15%². Elle atteint 23% en Asie du Sud, 26% au Bangladesh, 35% en Afrique de l'Est et en Afrique septentrionale, 57% en Afrique centrale et jusqu'à 75% en République démocratique du Congo. Cette situation illustre à la fois le besoin de politiques sociales permettant à court terme de donner accès à une alimentation suffisante à des populations qui en sont privées (pilier 1), et le besoin d'allocation des ressources de façon à encourager la production alimentaire (pilier 2). L'accroissement de cette dernière – dans une logique de respect de l'environnement – est en effet essentiel pour répondre aux perspectives d'accroissement de la demande. Certaines études prospectives, comme celle d'Agrimonde³, considèrent que la production alimentaire devra augmenter de 50 à 70% d'ici à 2050. Or, le développement agricole a été trop longtemps négligé, aussi bien par les gouvernements locaux que par les bailleurs de fonds.

Il s'agit avant tout d'une problématique essentielle de politique publique pour les gouvernements et les bailleurs de fonds⁴. Que peut faire le G20 en matière de sécurité alimentaire ? Son action peut aller bien au-delà de promesses financières que ses membres consentiraient pour le développement agricole dans les pays pauvres, car il peut aussi conduire à l'adoption de pratiques innovantes en matière de gestion des risques et de mobilisation des actions privées. L'analyse et la gestion des risques font en effet figure de parents pauvres dans les approches traditionnelles du développement agricole. Or, ces risques se sont accrus dans la période récente : récurrence de catastrophes naturelles, incertitudes liées à l'évolution du climat et des précipitations (sur la variabilité de la production, sur l'évolution à terme des rendements, sur la géographie des maladies ...), volatilité des prix agricoles, notamment alimentaires. Le G20 peut inviter à des approches visant d'une part à

¹ Il s'agit d'un prêt autorisant de façon optionnelle et automatique 5 années de grâce supplémentaires sur le paiement du service de la dette en cas de choc avéré sur les recettes d'exportations.

² Voir www.fao.org/hunger/en/

³ Travaux conduits conjointement par l'INRA et le CIRAD, voir www.paris.inra.fr/prospective/projets/agrimonde.

⁴ Voir B. Vindel et P. Jacquet (2011), « Agriculture, Développement et Sécurité alimentaire », dans *Les nouveaux équilibres agroalimentaires mondiaux* (sous la direction de P. Jacquet et J.H. Lorenzi), Cahier du cercle des économistes, PUF et Descartes & Cie.

réduire les risques, d'autre part à aider les pays en développement à mieux les gérer sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

On pourrait ainsi imaginer que le G20 préconise la prise en compte, au niveau des pays ou de régions, des différents risques auxquels font face producteurs et consommateurs, et encourage les gouvernements à inclure dans leurs programmes de développement agricole une cartographie de ces risques et différentes options concernant leur gestion, fondées sur des éléments de politique agricole et sur l'utilisation d'instruments de couverture proposés par les marchés. Il pourrait inviter ses membres à soutenir cet effort, par des contributions financières mais aussi par de l'assistance technique et de la formation. Plusieurs pays en développement, notamment le Mexique, ont déjà acquis une expérience intéressante en matière de gestion de risques de prix, par exemple, dont ils pourraient faire bénéficier d'autres pays. Le G20 pourrait aussi reconnaître que le secteur agricole est le plus important secteur privé dans les pays en développement et se demander comment les instruments de politique publique qu'il est capable de mobiliser (financements traditionnels, financements innovants, assistance technique, formation) peuvent encourager les acteurs privés locaux et internationaux à mieux contribuer à la sécurité alimentaire. Par exemple, les contrats privés sont des outils intéressants pour donner davantage de visibilité aux pays importateurs ou aux producteurs locaux. Il peut être très productif de se demander comment les bailleurs de fonds peuvent, par le biais de garanties partielles, ou de programmes de développement annexes qui seront en cohérence avec les besoins des parties au contrat, inciter au développement d'une approche contractuelle qui reste prometteuse.

Le moment est propice à cette réflexion. Le Forum économique mondial de Davos a par exemple créé un groupe de travail sur la sécurité alimentaire qui rassemble les dirigeants des principaux groupes agroalimentaires. Une réunion public-privé de haut niveau a été organisée à Paris le 6 juin 2011 pour explorer les voies que pourraient prendre une telle coopération. Dans ces différentes approches, le G20 serait à la fois dépositaire de bonnes pratiques, inspirateur et catalyseur de l'action.

Enfin, sur un plan plus technique et financier, le moment est venu d'accélérer la mise en place d'instruments de financement innovants, par exemple assortis d'assurances ou de garanties prenant en compte le profil de vulnérabilité des débiteurs. La réflexion est en cours dans plusieurs agences de développement et à la Banque mondiale. Le G20 pourrait jouer un rôle de catalyseur majeur de l'innovation en sanctionnant les différentes avancées et en invitant à aller de l'avant et à rendre compte de la façon dont les innovations proposées font avancer les objectifs de politique publique. Sa contribution irait ainsi bien au-delà du traditionnel débat sur les volumes de financement disponibles.

3. Conclusion

Sur ces différentes questions, le G20 paraît donc comme un lieu essentiel de définition des fondamentaux de l'action collective internationale, de réflexion en amont sur les objectifs de l'action publique et des modalités de son organisation. Il s'agit d'une fonction politique non exercée à l'heure actuelle et qui conditionne à terme l'acceptabilité de la mondialisation et la capacité à en tirer des bénéfices importants et partagés. En matière de développement, cela signifie de s'entendre sur la raison d'être de l'action internationale en la matière. L'argument ci-dessus insiste sur la nécessité de faire sortir plus explicitement l'aide de la charité, même si cette dernière en restera l'un des piliers

nécessaires et si l'impératif de redistribution des revenus s'imposera de façon pérenne dans un monde intégré, tout comme il l'a fait au niveau national. Mais au-delà, en affaiblissant la maîtrise des politiques publiques sur les objectifs nationaux, la mondialisation nécessite d'assumer à un niveau supérieur une partie des fonctions d'allocation des ressources et de stabilisation en général assumées au niveau national. Or, le développement des pays pauvres relève de toutes ces fonctions. Les politiques internationales de développement pourraient ainsi utilement être refondées dans une approche plus ambitieuse, qui préfigure ce que pourrait être une politique publique internationale sans gouvernement mondial, un sujet au cœur de ce que l'on appelle la « gouvernance mondiale ».