



La France et l'aide publique au développement

Rapport

*Daniel Cohen,
Sylviane Guillaumont Jeanneney
et Pierre Jacquet*

*En collaboration avec Patrick Guillaumont,
Jean-David Naudet et Helmut Reisen*

Commentaires

*Jacques Delpla
Jean-Paul Fitoussi*

Compléments

*Pierre Berthelier, Jean-Raphaël Chaponnière,
Hervé Magro, Emmanuel Moulin,
Jacques Ould Aoudia et François Pacquement*



*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française, Paris, 2006 - ISBN : 2-11-006223-1

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »





Sommaire

Introduction	7
<i>Christian de Boissieu</i>	
La France et l'aide publique au développement	9
<i>Daniel Cohen, Sylvianne Guillaumont Jeanneney et Pierre Jacquet</i>	
Avant-propos	9
Introduction générale	
La politique d'aide au développement de la France	15
<i>Daniel Cohen, Sylvianne Guillaumont Jeanneney et Pierre Jacquet</i>	
1. Pourquoi et comment la question de l'aide au développement est-elle revenue sur le devant de la scène internationale ?	15
2. À quelles conditions l'aide est-elle efficace ?	19
3. L'aide française est mal notée par la communauté internationale : pour de bonnes ou de mauvaises raisons ?	26
4. Quelles recommandations pour améliorer l'efficacité de l'aide française ?	32
5. Quelles recommandations pour le système mondial d'aide et le rôle joué par la France dans ce système ?	42
6. Conclusion	45
Chapitre I	
Les fondements de l'aide	47
<i>Pierre Jacquet et Jean-David Naudet</i>	
1. L'APD sert-elle les donateurs ou les bénéficiaires ?	48
2. Développement ou redistribution ?	64
3. L'aide, projet global dans la mondialisation	84
4. Conclusion : pourquoi aider ?	88



Chapitre II

Efficacité, sélectivité et conditionnalité de l'aide au développement : enseignements pour la politique française ... 97

Sylvianne Guillaumont Jeanneney et Patrick Guillaumont

1. Introduction 97
2. Analyses récentes de l'efficacité de l'aide :
pour une diversité des critères de jugement 101
3. Analyses récentes de la sélectivité de l'aide : permettent-elles
de porter un jugement sur la sélectivité de l'aide française ? 114
4. De la sélectivité à la conditionnalité de l'aide :
perspectives de réforme pour l'aide française 130
5. Conclusion 149

Annexe II.1. Représentations graphiques de la sélectivité des donateurs .. 159

Annexe II.2. Classement des donateurs selon la sélectivité de leur aide 161

Chapitre III

L'aide aux pays pauvres : prêts ou dons ? 167

Daniel Cohen et Helmut Reisen

- Introduction 167
1. Revue des arguments 169
 2. Pour une nouvelle politique de prêts 172
 3. Conclusion 178

Annexe III.1. Analyse empirique du partage prêts/dons 181

Annexe III.2. Dons, prêts et volatilité 185

Chapitre IV

Annexe statistique 193

Antoine Seillan

L'APD depuis 1960 : quelques faits stylisés 193

L'APD française 215

Auditions 227

COMMENTAIRES

Jacques Delpla 229

Jean-Paul Fitoussi 237



COMPLÉMENTS

A. Comptabilisation des traitements de dette accordés par la France	241
<i>Emmanuel Moulin</i>	
B. Sécurité et développement : l'incontournable interaction	255
<i>Hervé Magro</i>	
C. Essai de typologie des divers systèmes d'aide : clefs pour les institutions de l'aide au développement	267
<i>François Pacquement</i>	
D. L'aide aux NPI revisitée	299
<i>Jean-Raphaël Chaponnière</i>	
E. Au-delà du dilemme « prêts ou dons » : quelles modalités d'aide au développement sont les mieux adaptées aux différents pays du Sud ?	327
<i>Pierre Berthelier et Jacques Ould Aoudia</i>	

RÉSUMÉ	339
---------------------	-----

SUMMARY	347
----------------------	-----





Introduction

L'aide au développement représente un enjeu financier, économique, social et géopolitique majeur non seulement pour les pays qui en bénéficient, mais aussi pour ceux qui la fournissent et pour l'équilibre de la mondialisation. Les écarts persistants depuis des années entre les objectifs affichés et une réalité très en retrait de ces objectifs sont, de ce fait, déconcertants. Il faut clairement privilégier les scénarios de sortie par le haut. Les « objectifs du millénaire » relèvent de cette démarche, puisqu'ils fixent la feuille de route pour éradiquer une part de la pauvreté dans le monde d'ici à 2015. Force est de reconnaître que, compte tenu du retard accumulé, la réalisation des objectifs du millénaire est déjà problématique. Un intense effort de rattrapage s'impose dès maintenant si nous voulons être au rendez-vous de 2015.

Le rapport qui suit a le grand mérite d'aborder, sans complaisance mais dans une démarche résolument constructive et volontariste, les grandes questions concernant l'aide au développement, en particulier – mais pas seulement – l'aide publique au développement (APD) : quelle légitimité ? quelle efficacité ? quelle sélectivité (géographique, sectorielle, etc.) souhaitable ? Les contributions rassemblées sont à la fois complémentaires et convergentes sur de nombreux points.

Le rapport décortique et pourfend la thèse dominante d'après laquelle l'efficacité de l'aide est avant tout conditionnée par la qualité de la politique économique, des institutions et de la gouvernance des pays en développement bénéficiaires des transferts. Tout montre en effet que l'aide, à condition d'être bien conçue et bien utilisée, agit en retour sur la qualité des politiques suivies et des institutions en place. Par delà ce débat, de nombreuses recommandations sont présentées, relevant pour certaines d'une meilleure gouvernance mondiale, pour d'autres d'une meilleure conception et gestion de l'APD française considérée dans son ensemble (prêts et dons, assistance technique y compris tout ce qui touche à la formation...). Même si les travaux soulignant la faible efficacité de l'aide française sont à relativiser, des réformes paraissent indispensables qui touchent aussi bien à l'articulation des différentes institutions concernées (à ce sujet, et par souci de transparence, je rappelle que l'un des auteurs est chef-économiste de l'AFD), à l'amélioration des procédures, au contenu des conditions associées à l'aide (la fameuse et ambiguë « conditionnalité »), à la pondération souhaitable



entre les prêts et les dons, à la dimension régionale souhaitable avec un appel pour une politique européenne plus cohérente en la matière...

Les contraintes financières existent bien sûr, mais elles ne sont pas les seules ni nécessairement les plus décourageantes. Une nouvelle organisation et une nouvelle gouvernance de l'APD sont indispensables pour mieux gérer la mondialisation, pour favoriser la croissance et le développement sans négliger la question cruciale de la redistribution, des inégalités et de la pauvreté, plus largement, pour donner à chaque femme et à chaque homme sur cette terre, à travers l'accès aux soins, à l'éducation, à l'eau et aux infrastructures de base, la possibilité de vérifier la justesse de la formule bien connue de Malraux : « la vie ne vaut rien, mais rien ne vaut la vie ».

Du côté de la cellule du CAE, le rapport a été suivi avec compétence et professionnalisme par Fabrice Lenseigne, conseiller scientifique. Il a été présenté à Dominique de Villepin, Premier ministre, lors de la séance plénière du CAE du 8 juin 2006.

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique



La politique d'aide au développement de la France^(*)

Daniel Cohen

École normale supérieure et Centre de développement de l'OCDE

Sylviane Guillaumont Jeanneney

CERDI, CNRS et Université d'Auvergne

Pierre Jacquet

Agence française de développement (AFD)

En collaboration avec

Patrick Guillaumont, *CERDI, CNRS et Université d'Auvergne*,
Jean-David Naudet, *Agence française de développement (AFD)*
et Helmut Reisen, *Centre de développement de l'OCDE*

Avant-propos

Principales conclusions du rapport

Nous présentons ici de façon succincte et non exhaustive les principales conclusions des différents chapitres. Elles sont au nombre de huit, et sont reprises, pour des raisons d'enchaînement logique, dans un ordre qui ne correspond pas à celui dans lequel elles apparaissent dans le rapport.

1. Rééquilibrer l'aide française

L'APD française souffre de réelles faiblesses, notamment une dispersion excessive des centres de décision et simultanément des objets de l'aide. En 2005, l'APD française se décompose de la façon suivante : environ 30 %



pour la contribution multilatérale, environ 30 % pour les annulations de dette, environ 20 % pour les frais d'écolage (accueil des étudiants étrangers), l'aide aux réfugiés et les efforts de recherche sur le développement. Il reste de ce fait très peu de marge de manœuvre pour faire évoluer la composante bilatérale de l'APD française qui est dépensée directement dans les pays en développement, sous forme d'aide-projet, d'aide budgétaire (qui est appelée à se développer, notamment dans le cadre de l'harmonisation), ou d'assistance technique. L'opérateur « pivot » de notre aide bilatérale, l'Agence française de développement (AFD), ne représente que quelques points de pourcentage du total de l'APD française. Tout en considérant que chacune des composantes de l'aide a ses propres justifications, nous suggérons, au fur et à mesure de la diminution prévisible des réductions de dette, de revenir à une structure plus équilibrée, par exemple en trois tiers : un tiers multilatéral, un tiers en France sur des efforts de recherche et d'accueil d'étudiants, un tiers directement au profit d'actions de développement sur le terrain.

2. Poursuivre la réforme engagée depuis 1998 et dont 2005 a marqué une nouvelle étape

Nous proposons de donner à l'AFD les moyens d'une plus grande efficacité. L'agence est aujourd'hui contrainte dans ses choix géographiques, sectoriels et instrumentaux. Nous suggérons que l'agence reçoive une plus grande délégation dans le cadre d'un contrat d'objectifs avec le gouvernement qui fixerait les principales orientations stratégiques de son action et lui laisserait ensuite davantage de marges de manœuvre dans l'atteinte des objectifs, avec, en contrepartie, une évaluation externe et indépendante de son action et un devoir de transparence et de compte rendu de l'utilisation de l'argent du contribuable. Il faudrait pour cela accroître et décloisonner ses ressources budgétaires (aujourd'hui essentiellement constituées de deux « guichets » étanches, à savoir un budget exclusivement consacré aux subventions vers les pays pauvres et confié par le ministère des affaires étrangères, et un budget pour bonifier les prêts à l'économie, mis à disposition par le ministère des finances). Autrement dit, il s'agirait de confier à l'Agence un budget global de ressources au titre de l'APD et de la laisser combiner ses ressources à tous types d'instruments financiers disponibles sur les marchés pour générer le financement du développement le plus adapté possible à l'atteinte des objectifs qui lui sont fixés

3. Mieux utiliser les dons et réhabiliter les prêts

L'idée principale est que le volume de l'aide et ses modalités doivent tenir compte de la vulnérabilité des pays aidés aux chocs exogènes. Il convient donc de leur offrir une assurance en cas de chocs exogènes défavora-



bles. Cette assurance pourrait prendre la forme de dons automatiques en cas de chocs exogènes négatifs (par exemple une baisse du cours des produits exportés), en échange de l'acceptation par le pays d'une gestion précautionneuse des finances publiques en période de chocs positifs. Nous pensons corrélativement que le débat lié à la crise de la dette a trop rapidement conduit à déconsidérer l'instrument du prêt. Ce dernier, s'il est bien utilisé, est potentiellement plus efficace que les dons pour responsabiliser les acteurs et construire les capacités. Il offre aussi des possibilités d'allocation dans le temps des ressources budgétaires particulièrement utiles et sans lesquelles les contraintes de financement pesant sur les pays pauvres seraient sensiblement accrues. Nous suggérons de renouveler l'instrument du prêt en le concevant de façon à maintenir la solvabilité de l'emprunteur là encore en fonction des différents chocs auxquels son économie est confrontée. Plusieurs formules sont envisageables, telles que l'indexation des créances sur les prix des exportations ou la diminution automatique du service de la dette en cas de chocs négatifs. Nous proposons dans ce rapport d'utiliser une partie des ressources de l'APD pour constituer des provisions mobilisables en cas de choc pour diminuer l'endettement et maintenir la solvabilité de la dette. Ces provisions seraient déterminées par une évaluation précise du risque. Leur imputation sur l'APD permettrait de diminuer l'aléa moral qui pourrait pousser l'emprunteur à rechercher la diminution de sa dette en gérant mal son économie : les bons gestionnaires seraient récompensés par un volant disponible d'APD plus important.

4. Diversifier les instruments de l'APD

De manière plus générale, nous considérons que la définition actuelle de l'APD débouche sur une conception beaucoup trop étriquée de ses instruments, puisque seuls sont comptabilisés les prêts suffisamment concessionnels et les dons. Cette conception prive le financement du développement des pays pauvres de tout l'arsenal des innovations financières, notamment les différentes formes de garanties. Pour nous, une APD moderne repose sur une mission essentielle : utiliser les ressources limitées du contribuable pour faire levier sur les financements privés et les orienter vers des objectifs de politique publique, et pour imaginer les montages financiers les plus adaptés en fonction de la situation et de la nature des bénéficiaires (qui ne sont pas seulement des États, mais sont aussi des collectivités locales, des entreprises publiques et privées, des ONG) et au profit de la production de biens publics locaux et internationaux. Pour faciliter la réalisation de cette mission, il faut ouvrir à l'APD toute la gamme des instruments financiers. Ce chantier doit être mené dans le cadre du Comité d'aide au développement de l'OCDE.



5. Promouvoir une nouvelle mesure de l'aide au développement

S'agissant d'une politique publique qui engage l'argent du contribuable, l'APD a un devoir de transparence et d'efficacité. L'une des premières difficultés est que la mesure de l'aide, telle qu'elle résulte des conventions du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, est inadaptée. Elle additionne des objets économiques très différents : prêts suffisamment concessionnels, définis arbitrairement, et dons, annulations de certaines dettes, dépenses d'écolage et d'aide aux réfugiés dans les pays développés, dépenses de recherches. Elle ne correspond pas à une mesure de l'effort budgétaire des pays donateurs, pourtant indispensable si l'on veut mesurer l'efficacité de l'aide, au regard des objectifs qui lui sont assignés, en rapportant son impact à son coût pour le contribuable. Cette définition entraîne également des effets pervers, en orientant les financements du développement vers des instruments qui produisent de l'APD ainsi définie, ce qui peut consommer indûment l'argent du contribuable. Les engagements pris sur les volumes décaissés chaque année, par ailleurs, amènent à mettre l'accent davantage sur les volumes de financements que sur les impacts en termes de développement. Pour ces raisons, nous pensons que la France devrait user de son influence pour inciter, au sein du CAD, à une réforme profonde de la comptabilisation de l'APD. Le plus simple et le plus efficace serait de comptabiliser comme APD toute subvention du financement du développement.

6. Modifier la conditionnalité de l'aide budgétaire

La France comme les autres donateurs conditionnent leur aide budgétaire par des mesures de politique économique que doivent mettre en œuvre les gouvernements des pays aidés afin que ne soient pas suspendus les versements. Cette pratique, en contradiction avec le développement même de la démocratie dans les pays en développement, fait que les gouvernements des pays en développement ne se sentent pas vraiment responsables de leur politique économique et de ses éventuels échecs. Pour que ces gouvernements se réapproprient leur politique, et que celle-ci soit ainsi plus efficace, nous préconisons de pratiquer une nouvelle conditionnalité plus respectueuse de la souveraineté des États, fondée sur l'atteinte d'objectifs finaux (tels que l'amélioration de l'éducation ou la réduction de la mortalité). Les États garderaient ainsi la liberté des moyens de leur politique économique. Cette conditionnalité serait plus exigeante pour les receveurs, mais aussi pour la France qui devrait évaluer les résultats atteints en tenant compte des chocs exogènes éventuellement subis par le pays, afin de décider des modalités de la poursuite de son aide.



7. Ne pas renoncer à aider les pays mal gouvernés

L'aide française est aujourd'hui critiquée parce qu'elle n'irait pas vers les pays les mieux gouvernés. Le point de départ des débats courants sur la sélectivité de l'aide est la thèse développée à la Banque mondiale par Craig Burnside et David Dollar que l'aide n'est efficace pour promouvoir la croissance que dans les pays bien gouvernés. De nombreux bailleurs de fonds se sont donc engagés, aux côtés de la Banque mondiale, dans une démarche visant à établir des grilles d'allocation géographique optimale en fonction d'indicateurs de gouvernance. Cette conception, aujourd'hui largement critiquée dans les travaux universitaires plus récents, peut être utile si elle amène à mieux comprendre les facteurs d'une meilleure gouvernance dans les pays pauvres. Mais elle est erronée si elle débouche, comme sa formulation littérale peut y pousser, vers des choix d'allocation qui laissent de côté les pays mal gouvernés. La gouvernance est un facteur souvent crucial d'efficacité, mais les pays mal gouvernés sont aussi souvent ceux où la pauvreté est la plus grande et où le besoin d'aide – à l'amélioration des politiques notamment – est le plus criant. Il est normal que l'aide publique française se dirige notamment vers des pays à faible capital humain et le plus souvent à très forte vulnérabilité économique, avec lesquels la France a des liens historiques, culturels et linguistiques particuliers. Il nous appartient de faire de ces liens un vecteur, non de clientélisme, mais d'efficacité. Les critères de gouvernance doivent être l'un des éléments essentiels d'un choix, qu'il reste à préciser, des modalités de l'APD. À un moment où l'on parle de doubler l'aide à l'Afrique, il est important d'orienter cette aide vers la construction de capacités, l'amélioration des institutions et de la gouvernance, le développement de la capacité d'absorption, et la diminution de la vulnérabilité dans les pays qui en ont besoin. L'enjeu fondamental de l'APD n'est pas d'aider les pays les mieux gouvernés, mais de trouver les moyens d'accroître l'efficacité de l'aide dans les pays dans lesquels, précisément, cette efficacité n'est pas garantie.

8. Dépasser une vision technocratique de l'aide pour lui donner tout son sens stratégique

Dans les dix dernières années, le débat autour de l'aide publique au développement s'est recentré vers un objectif de réduction de la pauvreté et un impératif d'efficacité. Cette évolution, rendue nécessaire par les erreurs du passé, porte aussi en germe le risque d'une dérive technocratique qui conduirait à perdre de vue le sens politique profond d'une politique publique susceptible de jouer un rôle majeur dans la gouvernance de la mondialisation et l'insertion harmonieuse des pays du Sud dans l'économie mondiale. Il ne s'agit pas de revenir à une gestion politique des relations entre la France et ses anciennes colonies, dont l'image de l'action de notre pays a pâti, mais de concevoir l'aide publique au développement (APD) comme le moyen privi-



légé d'associer les pays du Sud aux principaux flux économiques, financiers et commerciaux et à la production des biens publics mondiaux (BPM) que sont notamment la lutte contre le réchauffement climatique, la lutte contre les pandémies, la préservation de la biodiversité, le maintien de la paix et de la sécurité internationale, ou encore la mise en place d'un cadre multilatéral plus complet et plus efficace. Cette vision de l'aide est particulièrement importante vis-à-vis de l'Afrique où de nombreux pays rencontrent de grandes difficultés économiques et politiques, en raison de la proximité géographique de l'Europe et de l'Afrique et des liens historiques et culturels tissés entre les deux continents. Elle suggère aussi que l'aide a un rôle important à jouer pour amener les pays émergents à participer davantage à la production des biens publics mondiaux.





Introduction générale

La politique d'aide au développement de la France

Daniel Cohen

École normale supérieure et Centre de développement de l'OCDE

Sylviane Guillaumont Jeanneney

CERDI, CNRS et Université d'Auvergne

Pierre Jacquet

Agence française de développement (AFD)

1. Pourquoi et comment la question de l'aide au développement est-elle revenue sur le devant de la scène internationale ?

L'aide au développement n'a jamais été aussi importante (en proportion du PNB des pays donateurs) que pendant la guerre froide. Même si l'objectif de développement des pays dits du « tiers-monde » était évidemment présent, la tension avec le bloc communiste a imposé une vision politique et bilatérale de l'aide au développement, vue comme un moyen de conserver les pays du Sud dans le camp occidental, mais également de conforter les liens historiques noués durant la période coloniale. C'est ainsi qu'au début des années soixante, l'aide publique au développement atteignait 0,5 % du produit national des pays occidentaux (l'aide des États-Unis ayant même atteint 0,6 % en 1963)⁽¹⁾. Cette proportion a ensuite décliné pour se situer un peu au-dessus de 0,3 % durant les années quatre-vingt.

(*) Les auteurs remercient leurs collègues du CAE, les discutants du rapport, ainsi que Jean-Michel Debrat, Jean-Michel Severino, Fabrice Lenseigne et plusieurs collègues de l'Agence française de développement pour leurs commentaires et suggestions sur une première version du rapport. La préparation de ce rapport a également bénéficié du travail de coordination fourni, au CAE, par Fabrice Lenseigne. Ils sont également reconnaissants aux personnalités rencontrées et auditionnées (dont la liste figure en annexe) pour leurs analyses, observations et suggestions. Ce rapport n'engage cependant que les auteurs des différentes contributions.

(1) Pays du CAD (Comité d'aide au développement de l'OCDE).



À cette époque la crise de la dette a été l'occasion d'une conception tout à la fois plus multilatérale et plus « technique » de l'aide. Elle a notamment attiré l'attention sur les excès d'une gestion politique et parfois clientéliste de l'aide, qui a eu des effets désastreux sur l'image de l'aide publique au développement (APD). Après la chute du mur de Berlin, la réflexion critique sur l'aide et ses faiblesses s'est renforcée. Elle s'est accompagnée d'un nouveau déclin de l'aide internationale tant en valeur absolue qu'en proportion du produit national des pays donateurs. Entre 1992 et 1998 l'aide publique au développement en volume a diminué de 23 % et l'effort des donateurs est passé de 0,33 % de leur produit national à 0,22 % en 1997, ce qui constitue la plus faible proportion atteinte au cours des quatre dernières décennies. Certains donateurs soulignant que de nombreux pays en développement, notamment parmi les plus pauvres, n'ont pas connu une augmentation significative de leur produit par tête en dépit de l'aide reçue, ont pu justifier la diminution de l'aide par son inefficacité présumée. La question des déterminants de l'efficacité de l'aide s'est alors trouvée au centre des discussions internationales, au sein des organismes d'aide comme dans les milieux académiques. On espérait qu'en augmentant la qualité de l'aide on compenserait au moins en partie son déclin. Les grandes agences internationales sont devenues particulièrement sensibles au thème, pourtant flagrant depuis longtemps, de la corruption. Le point d'aboutissement de cette réflexion a été l'utilisation par la Banque mondiale d'indices de gouvernance destinés à guider les flux d'aide publique au développement. Au risque de caricaturer cette évolution, on peut dire qu'on est passé d'une conception politique de l'aide au développement à une conception technocratique de celle-ci.

Avec les attentats du 11 septembre 2001, un certain retour du politique est à l'œuvre, qui leste les actions en direction des pays pauvres de nouvelles considérations où la politique refait surface. L'apparition d'espaces en déshérence aux confins du monde développé, la montée des frustrations nées de la rencontre avec le monde développé, l'absence de perspectives d'amélioration de leur situation offertes aux populations de nombreux pays du Sud, sources présumées de flux migratoires difficiles à contenir, la multiplication de conflits locaux et l'impact que ceux-ci peuvent avoir sur les pays développés, tous ces éléments ont fait prendre conscience de l'urgence d'une réflexion liant développement et sécurité, dans laquelle l'aide au développement retrouve toute sa place. Hervé Magro analyse dans sa contribution à ce rapport l'interaction entre sécurité et développement et confirme la nécessité de mieux intégrer les différents aspects de la sécurité, notamment dans ses dimensions humaines, dans les programmes de coopération. On peut à cet égard considérer que l'accent mis sur la « bonne gouvernance » s'est trouvé renforcé par les préoccupations sécuritaires des donateurs, car une mauvaise gouvernance est souvent associée à un mépris des droits humains, lui-même générateur de déstabilisation politique. Aider les pays rongés par la guerre externe ou civile et plus généralement aider les États fragiles à construire des structures de gouvernance meilleure devient un objectif primordial.



Au-delà du choc du 11 septembre, une tendance de fond a également marqué ce retour du politique et a contribué à rehausser l'aide publique au développement au rang des grandes politiques publiques nécessaires à la gestion de la mondialisation. La fin de la Guerre froide, mais aussi le progrès technique et la forte baisse des coûts de transport et de diffusion de l'information, ont contribué à renforcer le sentiment d'un monde certes atomisé, mais qui représente un espace commun partagé, soumis à de fortes tensions inégalitaires et dont l'organisation politique est à repenser. La thématique de l'action collective internationale s'est imposée, notamment autour de la production des « biens publics mondiaux » (BPM) que sont notamment la lutte contre les pandémies, la protection des ressources naturelles et de la biodiversité, la préservation du climat, la sécurité, etc. Or, dans de nombreux domaines, la participation active des pays en développement est indispensable à la production des BPM ; bien souvent également, leur disposition mais aussi leur capacité à y contribuer dépendront de leur niveau de développement. Dans ce contexte, l'aide au développement a nécessairement un rôle important à jouer, soit comme compensation d'un effort nécessaire mais jugé secondaire au regard des priorités locales ou inéquitable au vu des comportements passés des pays développés (par exemple en matière d'émissions de gaz à effet de serre), soit pour mettre en place localement les conditions d'une action efficace (par exemple le développement des institutions sanitaires locales pour permettre la lutte contre les grandes pandémies).

Sans que ce rôle soit nécessairement explicite, l'aide au développement apparaît ainsi comme pouvant faciliter des relations nord-sud qui revêtent dans le monde de l'après-guerre froide une importance grandissante. Elle peut également jouer un rôle déterminant dans la gouvernance de la mondialisation, en contribuant à mieux intégrer les pays en développement dans le cadre de régulations que les négociations multilatérales visent à mettre en place. Le cycle dit « du développement » des négociations multilatérales témoigne de la nécessité, pour intéresser ces pays et obtenir leur participation aux efforts collectifs de libéralisation et de régulation, d'utiliser les instruments disponibles, dont l'aide, pour accompagner cette participation avec des ressources et des actions susceptibles de promouvoir le développement. À l'opposition stérile entre l'aide et le commerce (*trade versus aid*) et la vision encore plus réductrice de l'aide pour le commerce (*aid for trade*), nous préférons l'association *aid and trade*.

On assiste dans ce contexte à une reprise de l'aide qui croît rapidement en volume (4,7 % par an de 1997 à 2004) et très légèrement en proportion du produit national des donateurs. La définition des « objectifs du millénaire pour le développement » en septembre 2000 par les Nations unies a révélé une prise de conscience de l'ampleur des besoins d'aide internationale (cf. chapitre I). Ces objectifs sont au nombre de huit, ils sont relatifs à la lutte contre l'extrême pauvreté et la faim, l'éducation primaire pour tous, l'égalité des sexes, la mortalité infantile et la mortalité maternelle, les grandes pandémies, l'environnement, ainsi que la mise en place d'un partenariat mondial en matière commerciale et financière. La définition de ces objectifs



a conduit les gouvernements des pays industrialisés à s'engager à augmenter la part de leur produit national consacrée à l'aide au développement afin d'atteindre l'objectif ancien et permanent de 0,7 %, qui a été fixé par les Nations unies dès 1970. Tout naturellement le débat sur les conditions d'une meilleure efficacité de l'aide s'est poursuivi, sans qu'un véritable consensus se dégage.

En même temps, un nouveau besoin est apparu de rendre aux gouvernants des pays en développement la liberté de définir les moyens utilisés pour lutter contre le sous-développement. La recherche, au travers des DSRP (Documents stratégiques de réduction de la pauvreté)⁽²⁾ notamment, d'une « appropriation » par les pays en développement des politiques engagées fait suite à une longue décennie au cours de laquelle nombre de pays ont pu avoir le sentiment de passer sous la tutelle des organismes internationaux. Pour autant, la forte et souvent nécessaire implication des bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale, dans l'élaboration des DRSP perpétue leur tendance à un excès de prescription par rapport à cet objectif d'appropriation et illustre les contradictions de leur action.

Ce rapport du CAE aborde certaines des questions fondamentales concernant l'aide publique au développement. Il ne cherche pas à être exhaustif, compte tenu de la diversité des thèmes connexes aux problématiques de l'APD. Il s'attache au sens, à l'efficacité, à la mesure et aux instruments, ainsi qu'à l'organisation de cette politique publique. Il ne parle pas que de l'aide française, mais il formule pour cette dernière un certain nombre de recommandations. Il comprend, à la suite de cette introduction, trois chapitres principaux. Dans le premier, Pierre Jacquet et Jean-David Naudet proposent une réflexion sur les fondements de l'aide publique au développement et ses ambivalences irréductibles. Le deuxième chapitre, par Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont Jeanneney est consacré au thème de l'efficacité de l'aide et aux conditions de cette efficacité. Dans le troisième chapitre, Daniel Cohen et Helmut Reisen analysent la controverse « prêts-dons » qui a marqué le débat international, notamment à l'occasion du renouvellement des ressources de l'Association internationale pour le développement (AID, le bras de la Banque mondiale finançant les pays pauvres). Ces chapitres sont complétés par plusieurs contributions complémentaires : deux annexes statistiques rédigées par Antoine Seillan fournissent une lecture des grandes évolutions de l'APD, d'une part, ainsi qu'une description des principaux chiffres de l'APD française, d'autre part. Une contribution de la Direction générale du Trésor et de la politique économique décrit les différentes créances traitées en Club de Paris et susceptibles d'annulation et explique comment sont comptabilisés les traitements de dette accordés par la France. La contribution d'Hervé Magro analyse les relations entre la sécurité et le développement. François Pacquement propose

(2) Documents que doivent obligatoirement rédiger les États qui souhaitent bénéficier d'une annulation de dettes dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PTTE).



une typologie des différents systèmes d'aide au développement, dont il analyse la grande diversité et en illustre les tensions, oppositions et bénéfices potentiels. Jean-Raphaël Chaponnière étudie l'impact de l'aide sur le développement des nouveaux pays industrialisés de l'Asie de l'Est. Enfin, Pierre Berthelier et Jacques Ould Aoudia analysent, à partir du débat prêts-dons, comment mieux adapter les modalités de l'aide aux conditions locales de gouvernance des pays bénéficiaires.

Dans cette introduction, qui n'est pas conçue comme une synthèse de ces différentes contributions, nous présentons une rapide revue des principaux sujets de discussion internationale des années récentes qui se sont articulés autour de la question de l'efficacité de l'aide. Nous montrons comment ces nouvelles réflexions ont conduit à une critique de l'aide française pour de mauvaises, mais aussi pour de bonnes raisons. Nous tirons de notre analyse un certain nombre de recommandations pour la politique de coopération internationale de la France en matière de développement et pour les positions qu'elle devrait défendre auprès de la communauté internationale.

2. À quelles conditions l'aide est-elle efficace ?

Les discussions autour du thème de l'efficacité ont porté sur trois questions principales : l'aide est-elle plus efficace dans certains pays que dans d'autres ? Existe-t-il un montant optimal de l'aide par pays ? Quel type d'aide est la plus efficace ? (chapitre II).

2.1. L'efficacité de l'aide en fonction des caractéristiques des pays en développement

L'estimation économétrique de l'efficacité de l'aide en fonction des caractéristiques des pays en développement est devenue un enjeu politique, tant pour les pays receveurs que pour les donateurs parce que la qualité de l'allocation géographique de l'aide, appelée sélectivité, est censée dépendre de ces caractéristiques.

Cependant la notion même d'efficacité de l'aide n'est pas univoque ; elle est relative aux objectifs assignés à l'aide. La question de l'efficacité ne se pose véritablement que pour une aide conçue en vue du développement et non dans une perspective purement redistributive (chapitre I). Même dans le premier cas, les objectifs de l'aide sont tout à la fois nombreux et différents d'un donneur à l'autre. Depuis l'adoption des « objectifs du millénaire pour le développement », la réduction de la pauvreté est certes devenue l'objectif principal de l'aide au développement. Bien que la réduction de la pauvreté ne dépende pas seulement de la croissance, mais aussi de l'accès des pauvres aux services de base, pour lequel l'aide peut jouer un rôle crucial, les études macroéconomiques des déterminants de l'efficacité de l'aide n'ont considéré que sa contribution à la croissance des pays en dévelop-



pement. L'aide peut aussi viser à financer en priorité des biens publics (tels que la réduction de la pollution et des maladies transmissibles, la stabilité politique) qui ont un impact local fort sur la pauvreté mais comportent aussi des externalités positives en dehors des pays receveurs. Enfin, l'aide peut servir à renforcer les liens politiques, économiques et culturels entre donateurs et receveurs. Bien que cela n'ait pas toujours été le cas et que le caractère politique de l'aide ait été à l'origine d'un certain nombre de dérapages au profit d'élites locales, l'intensité de ces liens tissés au fil de l'histoire doit aussi pouvoir être mise au service de l'efficacité de l'aide, par la qualité du dialogue entre donateurs et receveurs et du transfert de connaissances lié à l'aide.

À l'origine du débat se trouve la thèse défendue par Burnside et Dollar dès 1997 selon laquelle l'aide ne serait efficace pour promouvoir la croissance économique que dans les pays ayant de bonnes institutions et qui poursuivent une bonne politique économique. Cette position a rencontré au départ un assez large assentiment dans la communauté internationale. Elle correspond d'ailleurs à la pratique des prêts ou dons bilatéraux d'ajustement structurels et aux annulations de dettes dans le cadre du Club de Paris, qui ont toujours été subordonnés à un accord du pays en développement avec le Fonds monétaire international. Elle reflète la pratique de la Banque mondiale qui détermine les enveloppes de ses engagements par pays à partir d'un indice, le *Country Policy and Institutional Assessment* ou CPIA, composé de divers indicateurs collectés par les agents de la Banque et reflétant la politique économique, les institutions et la gouvernance. Elle a été adoptée par le gouvernement américain qui a créé le *Millennium Challenge Account* chargé d'accorder de l'aide supplémentaire à quelques pays sélectionnés en fonction de la qualité de leur politique économique et de leurs institutions. Elle a trouvé un écho auprès de nombreux bailleurs bilatéraux. Enfin, sous la forme atténuée selon laquelle l'aide est plus efficace dans les pays bien gouvernés, elle correspond au sentiment spontané que peuvent avoir aussi bien les opinions publiques que nombre de professionnels de l'aide.

Cette thèse a fait l'objet de vives critiques de diverses natures, en particulier de la part du milieu universitaire⁽³⁾. En premier lieu, elle s'appuie sur l'hypothèse que les donateurs n'exercent aucune influence sur la politique économique des pays receveurs, en dépit de la conditionnalité attachée à l'aide. Il est vrai que la plupart des déboursements d'aide sont conditionnés par une série de mesures de politique économique que s'engagent à prendre les pays aidés et que beaucoup de ces engagements ne sont pas véritablement respectés. Mais cette constatation ne signifie pas pour autant que l'aide ne joue aucun rôle dans la mise en œuvre de bonnes politiques économiques ; elle inviterait plutôt à une réforme de la conditionnalité. Si l'aide

(3) Voir la revue de littérature proposée par Amprou et Chauvet (2005) et le chapitre II du présent rapport.



parvient à améliorer la politique économique, à construire les capacités et renforcer les institutions, elle est particulièrement utile précisément dans les pays mal gouvernés. Dans son complément à ce rapport, Jean-Raphaël Chaponnière examine le cas de la Corée et de Taïwan, qui ont reçu des montants considérables d'aide dans les années cinquante. Son étude jette un doute sur la capacité de mesurer l'efficacité de l'aide en l'isolant des autres facteurs pertinents, qu'il s'agisse de facteurs culturels ou historiques, ou encore économiques, liés à l'insertion dans l'économie internationale ou à la capacité de mener à bien des réformes. Chaponnière considère que l'aide massive des Américains à la Corée et à Taïwan leur a permis de convaincre ces pays de faire des réformes. L'arrêt de l'aide les a aussi poussés à rechercher une solution alternative et à adopter la stratégie de promotion des exportations avec le succès que l'on sait.

En deuxième lieu, il a été montré que l'efficacité de l'aide en termes de croissance économique ne dépend pas seulement, ni sans doute principalement, de la politique menée. Il est évidemment toujours préférable d'avoir une bonne gouvernance et des politiques économiques de qualité. Mais, toutes choses égales par ailleurs, l'aide est plus efficace dans les pays vulnérables, c'est-à-dire ceux qui sont soumis à des chocs exogènes liés aux aléas climatiques, à l'instabilité de leurs termes d'échange et à l'instabilité politique des pays voisins (Guillaumont et Chauvet, 2001 et 2004). En effet, dans les pays soumis à des chocs, l'aide peut éviter la réduction des importations et l'arrêt de la croissance, ainsi que les processus cumulatifs de déclin qui souvent s'en suivent. Plus l'aide est élevée, plus elle atténue relativement l'impact macroéconomique des chocs. Cet impact favorable est augmenté lorsque l'aide est contra-cyclique (Collier et Dehn, 2001). D'autre part elle peut améliorer la conduite de la politique économique rendue plus difficile par l'existence même des chocs. En d'autres termes, l'aide est marginalement plus efficace dans des pays économiquement plus vulnérables ou encore l'aide diminue l'impact négatif de la vulnérabilité. L'aide apparaît aussi particulièrement efficace dans les pays sortant de conflits armés (Collier et Hoeffler, 2004) et, dans une perspective de long terme, dans les pays à faible capital humain (Gomanee, Girma et Morrissey, 2004).

En troisième lieu, la proposition d'aider de préférence les pays bien gouvernés se heurte à des considérations éthiques. Certes cette préférence a un côté moralisateur : en récompensant les pays considérés comme « vertueux », on inciterait les pays en développement, mieux que par la conditionnalité de l'aide, à améliorer leur politique économique. Mais s'il est possible d'identifier de « mauvaises » politiques économiques (taux de change surévalués, clientélisme, subventions généralisées induisant d'importantes distorsions des prix relatifs, mauvaise gestion budgétaire, etc.), il n'existe pas une « bonne » politique économique universelle, définie de l'extérieur. D'autre part, si l'aide aux pays dont les gouvernements sont corrompus et inefficaces est supprimée, les populations de ces pays, où la proportion de pauvres est généralement la plus forte, seront doublement pénalisées.



Un premier enseignement que l'on peut tirer de ce débat est que l'aide doit être accordée non seulement aux États bien gouvernés mais aussi aux États fragiles, qu'il n'est pas souhaitable que tous les donateurs utilisent les mêmes critères d'allocation de l'aide tant serait périlleuse une « pensée unique » sur la bonne politique économique et les bonnes pratiques des donateurs. C'est l'un des arguments qui pousse au maintien d'une structure d'aide décentralisée, où les institutions multilatérales, donateurs bilatéraux et les autres acteurs du financement du développement contribuent chacun à ce financement selon ses objectifs et ses critères. Cela pose évidemment le problème de la coordination entre ces différents acteurs, qui, en ce qui concerne les acteurs publics, est connu sous le nom de « l'harmonisation » de l'aide. La contribution de François Pacquement dans ce rapport montre à la fois les difficultés conceptuelles de l'harmonisation, mais aussi les avantages à attendre de la diversification des structures et instruments de l'aide.

Un second enseignement, souvent négligé dans les débats actuels sur l'efficacité, est que la mise à disposition de ressources financières n'est que l'un des aspects de la politique d'aide publique au développement, et parfois pas le plus important. L'efficacité de l'aide repose aussi largement sur la qualité du partenariat qui s'établit entre les pays donateurs et les pays aidés et sur la nature de l'appui et de l'accompagnement que les bailleurs de fonds sont susceptibles de fournir à l'élaboration des politiques, notamment sectorielles, et au renforcement des institutions. C'est ce partenariat, fondé sur une relation contractuelle, qui est pour nous au cœur de la notion de conditionnalité sur laquelle nous revenons ci-dessous et qui est plus largement traitée dans le chapitre II.

2.2. Le montant optimal de l'aide par pays aidé

La définition des « objectifs du millénaire » dont l'objet est d'éradiquer une part importante de la pauvreté dans le monde d'ici à 2015 et le retard pris depuis cinq ans dans la réalisation de ces objectifs, ont conduit à l'idée qu'il faudrait accroître massivement et rapidement l'aide (quitte à la réduire ensuite), d'où l'initiative lancée par le Royaume-Uni⁽⁴⁾ visant à ce que les pays riches empruntent sur les marchés financiers afin d'accélérer la mobilisation de l'aide. Mais parallèlement un doute est né sur la possibilité de déboursier rapidement et efficacement une aide fortement accrue. Deux thèses s'affrontent ainsi, celle du « *Big Push* » et celle de la « capacité d'absorption ».

Dès 1971, les Nations unies ont officiellement reconnu que certains pays en développement souffraient de handicaps structurels risquant de les maintenir durablement à un faible niveau de produit par tête et de les tenir à l'écart de la croissance dont bénéficiaient les autres pays. Elles ont alors

(4) L'International Financial Facility (IFF). Pour une description, voir http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm



créé la catégorie des « pays les moins avancés » (PMA) qui devaient bénéficier de préférences commerciales spécifiques et d'une aide par habitant plus élevée que les autres pays en développement. Les caractéristiques retenues pour la définition des PMA par le Comité des politiques de développement des Nations unies sont, outre le faible niveau du revenu par tête, la vulnérabilité économique et le faible niveau de capital humain. C'est en effet la conjonction de ces deux handicaps structurels qui risque de maintenir ces pays dans un « piège à pauvreté » (Guillaumont, 2006) et justifie un traitement particulier de la part de la communauté internationale, d'autant plus que les pays connaissant ces deux caractéristiques sont aussi ceux pour lesquels l'aide est la plus efficace.

Jeffrey Sachs (2004) est présentement l'un des principaux avocats sur la scène internationale d'une aide massive et rapidement déboursée en faveur des pays les plus pauvres, principalement africains. Selon cet auteur, le piège à pauvreté (*poverty trap*) dans lequel sont enfermés un certain nombre de pays en développement ne tient pas tant à leur mauvaise politique économique ou à la faiblesse de leurs institutions qu'à des handicaps structurels. La faiblesse de leur capital physique et humain est la cause d'une faible productivité, ce qui remet en cause l'hypothèse traditionnelle d'une productivité décroissante du capital⁽⁵⁾ ; aussi reçoivent-ils peu d'investissements directs étrangers alors même que le faible niveau de leur revenu par tête induit un faible taux d'épargne nationale et que la croissance très rapide de la population exacerbe le besoin d'investissement. La seule façon de sortir ces pays de leur « piège à pauvreté » serait alors d'accroître massivement les dépenses publiques en faveur des infrastructures économiques et sociales.

À l'inverse, selon la deuxième thèse, accroître massivement l'aide dans les pays les plus pauvres pourrait se heurter à la faible capacité d'absorption de l'aide par ces pays. En premier lieu il peut exister à court terme des contraintes physiques et administratives à l'accroissement des dépenses dans les secteurs prioritaires. En effet les financements actuellement engagés sont déboursés avec de longs délais, souvent supérieurs à ceux initialement envisagés. S'il est normal que l'aide-projet soit déboursée relativement lentement, au rythme de réalisation des projets, il n'en est pas de même des aides programme ou à l'ajustement dont la finalité est précisément d'être à déboursement rapide. Dans les causes de ces retards, il est difficile de départager la responsabilité des pays receveurs et celle des donateurs. Ceux-ci ont mis en place des procédures de gestion de leur aide qui sont complexes, propres à chacun d'entre eux, et s'harmonisent mal avec les faibles capacités d'administration des pays partenaires.

En second lieu, un accroissement massif de l'aide pose un problème de gestion macroéconomique dans les pays aidés, qui est une source de préoccupation notamment au Fonds monétaire international (IMF, 2005). On sait depuis l'ample littérature sur le « syndrome hollandais » qu'un brusque af-

(5) C'est l'une des explications du « paradoxe de Lucas » (voir le chapitre III de ce rapport).



flux de ressources extérieures qui ne sont pas complètement absorbées par des importations entraîne une augmentation de la demande nationale, une hausse des prix des biens non échangeables internationalement et une augmentation de la rémunération réelle du travail, en particulier du travail qualifié qui est un facteur rare dans une économie en développement. Autrement dit, l'augmentation de l'aide pourrait entraîner une appréciation du taux de change réel et une perte de compétitivité de l'économie qui freinerait la croissance du secteur des biens échangeables, notamment du secteur manufacturier (Rajan et Subramanian, 2005). En fait l'appréciation réelle de la monnaie ne pose pas de problème de compétitivité lorsqu'elle s'accompagne d'un accroissement de productivité. C'est pourquoi il est très important que l'afflux d'aide ne soit pas seulement affecté aux secteurs sociaux tels que la santé et l'éducation des enfants dont les effets positifs sur la productivité s'exercent principalement à long terme, mais soit aussi affectée au développement des infrastructures économiques, à la formation des travailleurs et à la diffusion de nouvelles techniques. Le corollaire est qu'il reste une justification pour les prêts à côté des dons. Il est aussi essentiel que l'accroissement de l'aide ne soit pas un phénomène éphémère, à l'origine d'une appréciation transitoire et déséquilibrante du taux de change réel, car les conséquences défavorables de l'instabilité du taux de change réel sur la croissance à long terme des économies sont bien établies (Guillaumont et *al.* 1999).

En résumé, la réalisation des « objectifs du millénaire pour le développement » ne pourra être obtenue sans un accroissement massif de l'aide⁽⁶⁾ ; pour que celle-ci soit efficacement déboursée il faudra accroître la capacité d'absorption de l'aide par les pays en développement en réformant les modalités de l'aide. Ce raisonnement repose sur l'idée que l'aide peut être utilisée pour accroître cette capacité d'absorption, en contribuant notamment au renforcement des institutions et à l'amélioration de la qualité des politiques publiques, mais aussi en finançant les infrastructures de base sans lesquelles l'activité économique ne peut pas décoller.

2.3. Comment accroître l'efficacité de l'aide ?

L'analyse des déterminants de l'efficacité de l'aide fournit une série d'enseignements sur les moyens d'accroître l'efficacité de l'aide, assez largement acceptés par la communauté internationale, mais dont la mise en œuvre s'est jusqu'à présent heurtée à d'importantes difficultés politiques et opérationnelles. Trois voies d'action ont été retenues aux « Forums de haut niveau des pays en développement et des pays donateurs », qui se sont tenus successivement à Rome en 2003 et à Paris en 2005.

La première voie est d'améliorer la politique économique menée par les pays en développement puisqu'elle est un des facteurs qui conditionnent la plus ou moins grande efficacité de l'aide. Telle est d'ailleurs depuis toujours

(6) Les premiers chiffres indiquent qu'un doublement de l'aide serait au minimum nécessaire.



la justification de la conditionnalité attachée par les donateurs aux déboursements de leur aide. Pour recevoir une aide programme, une aide budgétaire globale ou sectorielle ou une aide à la balance des paiements ou encore bénéficier d'une annulation de dettes, les pays en développement doivent négocier un programme de mesures à prendre avec leurs bailleurs, en particulier avec le Fonds monétaire international et avec la Banque mondiale, mais aussi avec certains donateurs bilatéraux. C'est ainsi que la France soumet « ses prêts et dons d'ajustement structurels » au respect par le pays aidé des exigences d'un accord passé avec le Fonds monétaire auxquelles elle ajoute des mesures particulières que le pays doit mettre en œuvre ou une affectation de son financement à des dépenses publiques expressément désignées.

Mais la conditionnalité de l'aide, telle qu'elle est pratiquée, paraît peu efficace pour promouvoir une bonne politique économique. Elle est souvent un jeu de faux-semblants. Les gouvernements des pays en développement acceptent des mesures de politique économique qu'ils ne sont pas vraiment décidés à mettre en œuvre pour obtenir le premier décaissement d'aide. Les bailleurs sont réticents à sanctionner les manquements en suspendant l'aide, parce que cette suspension manifeste un certain échec de leur relation avec le pays aidé et risque d'empêcher celui-ci de servir sa dette. Face à la réticence des pays receveurs à suivre les conseils des donateurs, à la lenteur des réformes et à l'échec de nombreux programmes, les donateurs sont devenus de moins en moins confiants et ont été conduits à formuler des conditions de plus en plus précises et à s'impliquer de plus en plus dans les réformes pour en garantir la qualité. Dès lors la conditionnalité est devenue de plus en plus tatillonne et parfois discordante d'un bailleur à l'autre, compte tenu de la multitude des domaines couverts par leurs conseils. Pour arrêter cet engrenage malheureux, peu compatible en outre avec la volonté de promouvoir la démocratie dans les pays en développement, l'ensemble de la communauté internationale considère qu'il est urgent que les gouvernements des pays aidés se « réapproprient » leur politique économique. On prône l'alignement des donateurs sur les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté définies par les pays eux-mêmes. Mais le poids des organismes d'aide, la force de leur bureaucratie et les habitudes prises par les fonctionnaires des pays aidés, conjugués à la faiblesse des institutions des pays en développement susceptibles de définir ces stratégies, rendent extrêmement difficile ce changement radical de méthode.

La deuxième voie d'action prônée est l'harmonisation des pratiques des donateurs et la mutualisation de la surveillance qu'ils exercent sur la politique des receveurs d'aide. Au minimum il s'agit d'éviter des exigences discordantes en matière de politique économique. L'objectif est aussi d'accroître la capacité d'absorption des flux d'aide en évitant qu'une grande part de la faible capacité des administrations des pays en développement ne soit accaparée par de multiples réunions avec les représentants des divers organismes d'aide et par la mobilisation des fonds selon des règles et procédures spécifiques à chaque source d'aide. À cet égard sont soulignés les coûts d'une fragmentation de l'aide en une multitude de projets et d'agence dis-



pensatrices ce qui fait ressortir en corollaire la supériorité d'une aide donnée sous forme budgétaire, permettant la définition d'une stratégie de développement. Cependant si simultanément les pays en développement ne se réapproprient pas leur politique, le risque est grand que les bénéficiaires de l'aide se sentent encore moins libres et responsables face au front commun des donateurs.

La troisième voie d'action est d'améliorer la prévisibilité des flux d'aide. Il convient non seulement selon la théorie du « *big push* » d'accroître l'aide (sans doute de la doubler selon les premiers calculs relatifs à la réalisation des « objectifs du millénaire pour le développement »), mais aussi de la maintenir à un niveau élevé et le plus prévisible possible pendant de nombreuses années. L'efficacité de l'aide pour promouvoir la croissance dépend de sa capacité à accroître le capital humain des pays en développement. Les dépenses nécessaires ne sont pas tant des dépenses d'investissement matériel (construction d'écoles et de centres de santé) que des dépenses de fonctionnement (salaires des maîtres, des médecins, des infirmiers, paiements des fournitures scolaires et des médicaments). Il est inutile de lancer un programme d'éducation ou de santé dont ne serait pas assuré le financement des charges récurrentes sur plusieurs années. Prévisibilité de l'aide n'est pas synonyme d'absence de variabilité de l'aide. Si l'aide est dirigée vers les pays vulnérables car soumis à des chocs externes, il est souhaitable que le profil temporel de l'aide s'adapte à la conjoncture des pays aidés, mais selon des règles connues à l'avance

3. L'aide française est mal notée par la communauté internationale : pour de bonnes ou de mauvaises raisons ?

L'intensité des réflexions sur l'aide internationale (il n'est pas de jour sans une nouvelle étude, un nouveau rapport ou un énième colloque) s'est accompagnée de la volonté, notamment des instances internationales, de porter un jugement sur la « qualité » de l'aide des différents bailleurs, voire de les classer, dans le but, certes louable, d'améliorer les comportements d'aide. C'est ainsi que l'aide française a fait l'objet de diverses critiques, lors de son examen par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et plus encore dans le rapport commun du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale *Global Monitoring Report 2004*, selon lequel la France a été jugée comme l'un des donateurs ayant la moins bonne « sélectivité » de son aide. Ces critiques contribuent à détériorer l'image de la France, en dépit d'un effort d'aide publique au développement substantiel dans la communauté des donateurs. Or, il existe de mauvaises raisons à la critique de l'aide française, celles que l'on trouve le plus souvent exprimées, mais aussi de bonnes raisons, moins souvent mises en avant. Tout l'enjeu est donc de réfuter les mauvaises critiques, quitte à affirmer la différence et la spécificité de la politique française, tout en écoutant aussi les bonnes.



3.1. Les critiques mal fondées de l'aide française

Les deux critiques principales faites à l'aide française seraient sa dispersion entre un trop grand nombre de bénéficiaires et son manque de sélectivité : elle ne se dirigerait pas vers les pays où elle aurait le plus de chance de stimuler la croissance et ce faisant de réduire la pauvreté mondiale.

Selon le rapport du Secrétariat du CAD⁽⁷⁾, en 2001-2002 les vingt premiers pays bénéficiaires de l'aide française en ont reçu 73 % (les cinq premiers 37 % et les dix premiers plus de la moitié) ; mais dans le même temps les 27 % restant ont été répartis entre plus de cent vingt pays. Ainsi l'aide française paraît-elle à la fois pour une large part concentrée sur certains pays et pour le reste dispersée entre un grand nombre de pays. À cet égard la France est plus proche des institutions multilatérales ou des États-Unis et du Japon que des petits pays, ce qui est normal puisqu'en volume la France est le troisième contributeur de l'aide internationale, après les États-Unis et le Japon.

L'allocation géographique de l'aide bilatérale française se différencie de celle de l'aide fournie en moyenne par les pays du CAD en étant particulièrement concentrée sur l'Afrique (celle-ci a reçu en 2002 76 % des versements bruts bilatéraux de la France contre 36 % en moyenne pour les pays du CAD). Cette préférence pour l'Afrique s'explique aisément au vu des conclusions des études économétriques sur les déterminants de l'allocation géographique de l'aide française : l'aide française demeure orientée majoritairement vers des pays anciennement colonisés par la France ou de langue française ou appartenant à la zone franc. La priorité donnée aux anciennes colonies ou aux pays partageant la même langue n'est d'ailleurs pas propre à la France : on retrouve cette caractéristique dans l'aide espagnole, portugaise, belge et anglaise (CERDI, 2001).

L'aide française est en moyenne orientée vers des pays à faible capital humain, mais paraît relativement peu sensible à la vulnérabilité des pays, au caractère démocratique des régimes politiques ou à la qualité des politiques économiques (telle que définie habituellement) (cf. chapitre II). C'est en raison de sa faible prise en compte de la gouvernance des pays que l'allocation de l'aide française est la plus critiquée. Les études de Dollar et Levin (2004) et Roodman (2004), bien que reposant sur une méthode d'analyse différente, évaluent la sélectivité des donateurs bilatéraux et multilatéraux en fonction de la qualité des politiques économiques des pays receveurs (mesurée par le CPIA de la Banque mondiale dans l'étude des premiers auteurs et par l'indicateur de bonne gouvernance de Kaufmann-Kraay dans l'étude de Roodman) et arrivent à la même conclusion quant à la sélectivité de l'aide française. La France est classée pour la sélectivité de son aide 32^e sur 42 donateurs bilatéraux ou multilatéraux par Dollar et Levin et à l'avant

(7) *Rapport du Secrétariat du CAD de l'OCDE sur les politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement, 2004*



dernier rang des donateurs bilatéraux par Roodman. Le rapport du Secrétaire du CAD considère que la sélectivité de la France est insuffisante et lui conseille comme critère d'allocation de son aide notamment « la mise en place de politiques sociales et économiques saines, la bonne gouvernance et le respect des droits humains ».

Cette critique de l'aide française nous paraît peu pertinente. Le fait d'aider les pays partageant la même langue ou qui sont ses anciennes colonies, non seulement peut être légitime en lui-même, mais est sans doute un facteur d'efficacité de l'aide. La préférence que la France donne aux pays francophones vient compenser le fait qu'ils reçoivent moins d'aide des autres donateurs bilatéraux. Le poids particulièrement important que la France attribue à des pays qui se caractérisent par la faiblesse de leur capital humain est en plein accord avec les « objectifs du millénaire pour le développement » et doit être pris en compte dans l'évaluation des critères de gouvernance. Le véritable enjeu d'une aide efficace est de les aider à améliorer leur politique économique et non de les disqualifier *a priori*.

Il nous semble donc que la France doive « assumer » une allocation géographique de son aide qui ne correspond pas nécessairement aux canons actuels de la sélectivité. Les recommandations que nous pourrions faire dans ce domaine s'appuieront sur les fondements de l'APD discutés au chapitre I. Le point le plus important est que la spécificité de l'aide française s'accompagne d'une transparence des objectifs et des moyens, et d'une évaluation systématique des actions.

3.2. Les critiques fondées de l'aide française

Si la France est le troisième contributeur de l'aide au développement, elle se situe en septième position en pourcentage de son produit national brut, avec, en 2004, 0,42 % d'APD nette, loin derrière la Norvège (0,87 %), le Luxembourg, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas (qui tous respectent l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations unies) et le Portugal, mais légèrement avant le Royaume-Uni (0,36 %)⁽⁸⁾. Il est dommage que la France, officiellement grand défenseur de l'aide au développement, ne se trouve pas dans le peloton de têtes des donateurs, même si son aide après avoir connu une forte baisse s'est sensiblement relevée depuis 2002. À la conférence de Monterrey, la France a pris l'engagement de porter son aide à 0,50 % de son PNB en 2007.

Il semble surtout que la France ne tire pas de son effort d'aide toute l'influence internationale qu'elle pourrait exercer, à la différence par exemple du Royaume-Uni. La comparaison des pratiques de ces deux pays est instructive.

La politique de coopération pour le développement de la France se caractérise par une grande dispersion des centres de décision, qui a été soulignée par la dernière revue de l'aide française par le CAD et que l'on peut

(8) La France se situe au 9^e rang pour l'APD nette par habitant des pays donateurs en 2003.



considérer comme une réminiscence de l'histoire coloniale et d'une décolonisation gérée dans une relative continuité, chaque ministère technique ayant conservé un service spécialisé dans les relations avec les anciennes colonies. L'aide française relève principalement du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministère des Affaires étrangères et dans une moindre mesure des ministères de la Recherche, de l'Éducation nationale, des Affaires sociales (et à titre marginal d'autres ministères). Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie intervient sous forme de dons (aides budgétaires globales en dehors de la zone d'intervention prioritaire définie pour les interventions de l'Agence française de développement, AFD), de prêts (dont une partie est mise en œuvre par l'AFD, prêts d'ajustement structurels et prêts-projets bonifiés par l'État) et surtout d'allègements de dettes ; il est en outre le principal responsable des relations avec les organismes de Bretton Woods. Le ministère des Affaires étrangères abonde divers organismes multilatéraux et octroie des dons aux pays en développement dont une partie est mise en œuvre par l'AFD (sous forme de dons-projet, dons d'ajustement structurel et contrats de désendettement et développement), il fait des dépenses de coopération technique (dont une partie là encore est déléguée à l'AFD) et gère les aides d'urgence ou alimentaires.

Dans ce maquis d'interventions, la simple comptabilisation de l'aide française est une tâche ardue. Il résulte en effet de ce qui précède que l'aide publique au développement de la France n'est pas pensée dans sa globalité, mais résulte d'une agrégation comptable d'opérations qu'il faut aller chercher dans les différents chapitres budgétaires. Surtout le rôle de l'Agence française de développement que l'on se plaît à désigner comme « opérateur pivot » de l'aide française est ambigu et tronqué : elle intervient dans une zone géographique, « zone d'intervention prioritaire », strictement définie par le Comité interministériel de la coopération et du développement (CICID), qui réunit l'ensemble des membres du gouvernement concernés par la politique d'aide au développement, mais elle peut aussi être autorisée à intervenir « au coup par coup » en dehors de cette zone⁽⁹⁾ ; elle octroie certains dons et prêts pour le compte des ministères et en partenariat étroit avec eux et agit aussi sous sa propre responsabilité. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le ministère des Affaires étrangères constituent ses deux tutelles pour ses interventions dans les États étrangers, tout en étant en concurrence avec elle pour certains prêts et dons. D'autre part l'Agence française ne gère que l'aide bilatérale, la gestion de l'aide multilatérale étant partagée entre les deux ministères précités. La différence est frappante avec le Royaume-Uni où le DFID (*Department for International Development*) créé en 1997 comme un ministère à part entière dirigé par un secrétaire d'État au Développement international, gère simultanément l'aide multilatérale et bilatérale. Alors qu'en 2004 l'AFD a mis en œuvre 9 % des engagements bruts de l'APD française, le DFID a géré 76 % de l'APD britannique. Alors même que la proportion de son PNB

(9) Nous laissons de côté ici son activité dans les départements et territoires d'outre-mer.



consacrée par le Royaume-Uni à l'aide au développement est inférieure à celle de la France (0,36 % en 2004 contre 0,42 %), les ressources budgétaires dont dispose le DFID pour l'aide bilatérale sont environ cinq fois plus importantes que celles de l'AFD (soit 2,3 milliards d'euros en 2004 contre 524 millions d'euros pour l'AFD, constitués par la somme des subventions du ministère des Affaires étrangères, pour 224 millions, et du coût budgétaire des prêts concessionnels, pour 300 millions).

La réforme du dispositif français de coopération internationale, décidée en 2004, est allée dans le bon sens, mais sans résoudre fondamentalement le problème de la dispersion des lieux de décision et de l'enchevêtrement des responsabilités. Elle comporte deux volets :

- le premier volet, de nature opérationnelle, a consisté à transférer à l'Agence française de développement une partie des dons inscrits dans le Fonds de solidarité prioritaire géré par le ministère des Affaires étrangères, dans la mesure où ils concernent des secteurs d'intervention de l'Agence française (agriculture et développement rural, santé et éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain), le ministère conservant les dons destinés à soutenir les réformes de l'État, l'usage du français, l'enseignement supérieur et la recherche ou relatifs, de manière générale, à la coopération culturelle et scientifique. Ce transfert a porté sur 64 projets qui n'ont pu être clos en 2004 et a correspondu, en 2005, à un transfert de subventions de l'ordre de 80 millions d'euros. Cette réforme contribue à la rationalisation de notre dispositif d'aide au développement ;

- le second volet, plus ambitieux, vise à clarifier la stratégie de la France en matière d'aide au développement ; à cette fin il a été décidé de confier au ministre délégué chargé de la Coopération une fonction de coordination des différents acteurs de la coopération, sans que soient vraiment modifiées les responsabilités de chaque centre de décision, et de renforcer le rôle du ministère des Affaires étrangères dans la définition des stratégies sectorielles et par pays, effectuée dans le cadre de grandes orientations fixées par le CICID. La clarification de la stratégie de la France est un objectif louable mais qu'il sera difficile de mettre en œuvre tant les marges de manœuvre pour la réallocation géographique et sectorielle de l'aide française sont étroites.

En effet la dispersion des centres de décision s'accompagne d'une dispersion des objets de l'aide. En 2005, selon la loi de finances, (*cf.* annexe sur l'aide française), l'aide de la France à destination des États étrangers est approximativement composée à hauteur de 29 % d'aide multilatérale, 31 % d'annulations de dette, 13,5 % de dépenses d'écolage et de recherches, 6 % d'aide aux réfugiés, 8 % de coopération technique, 2 % de coopération décentralisée et d'aide d'urgence, 4 % de frais administratifs et dépenses diverses et seulement 7 % de flux nets de prêts et de dons⁽¹⁰⁾.

(10) Ces chiffres ont été établis par Antoine Seillan à partir des documents budgétaires. Des chiffres du même ordre relatifs aux prévisions 2006 sont donnés dans son annexe à ce rapport sur l'APD française.



Si le volume de l'aide française continue à croître et lorsque la part des annulations de dette dans le total de l'aide française aura diminué, un redéploiement de l'aide française sera possible. Mais la fin des annulations de dette n'est pas une perspective à court terme. En 2006, les engagements pris par la France dans le cadre du club de Paris en faveur du Nigeria ou dans le cadre du G8 pour l'annulation de la dette des pays pauvres à l'égard des organismes de Bretton Woods ou encore en faveur de l'Irak risquent bien de renforcer la contrainte sur les nouveaux flux d'aide. D'autre part le coût budgétaire de l'aide française devrait s'accroître avec la fin des annulations de dette⁽¹¹⁾.

À l'intérieur de la faible part de l'aide gérée par l'Agence française de développement, la définition d'une nouvelle stratégie est elle-même contrainte de deux façons. La logique voudrait que de la destination géographique de l'aide, de son affectation sectorielle et de la nature et de la capacité de paiement des bénéficiaires (gouvernements, collectivités, entreprises, organisations de la société civile) découle le choix des instruments, dons ou prêts concessionnels. Or c'est l'inverse qui se passe. Depuis la décision de La Baule en 1990, l'Agence française de développement ne doit plus accorder aux États que des dons dans les pays à faible revenu. Elle peut y faire des prêts au secteur privé, éventuellement au secteur marchand public ; mais les occasions d'investissements financièrement rentables sont rares et l'objet d'une forte concurrence entre bailleurs. Ses interventions dans les pays pauvres, notamment en Afrique au sud du Sahara, sont donc limitées par l'enveloppe de dons qui lui est affectée. Parallèlement elle dispose d'une enveloppe financière correspondant au coût budgétaire des prêts concessionnels inscrits en aide publique au développement (APD). Elle ne peut pas faire de transfert d'un poste à l'autre. Compte tenu des règles de calcul de l'APD définies par le CAD, qui inclut le montant total des prêts pourvu qu'ils comportent un élément de libéralité de 25 % au moins (pour un taux d'intérêt de référence égal à 10 %), le coût budgétaire des prêts (tout au moins si on considère les versements bruts) est inférieur à celui des dons ; la recherche d'un « effet de levier » (maximisation du volume de l'aide pour un coût budgétaire donné ou minimisation du coût budgétaire d'un objectif d'aide) conduit donc à privilégier l'enveloppe des prêts relativement à celle des dons.

(11) Rappelons que toutes les annulations de dette ne sont pas comptées en APD. Il s'agit seulement des créances civiles correspondant à des prêts consentis à des conditions commerciales. Pour les prêts qui ont été consentis avec un élément de don ayant permis de les compter initialement dans l'APD, seule l'annulation des intérêts est comptée en APD, pour éviter les doubles comptes : l'annulation de cette dette aura un effet favorable sur les versements nets ultérieurs qui ne seront plus grevés des remboursements. Le coût budgétaire des annulations est très différent selon la nature des créances. Selon la contribution de d'Antoine Seillan, les annulations qui font l'objet d'une dépense budgétaire proprement dite représentent aujourd'hui 15 % de l'ensemble des annulations (annulations des prêts de l'AFD et des annulations C2D) ; les 85 % restant recouvrent pour 35 % les annulations de la COFACE (ce qui réduit les recettes non fiscales de l'ETAT et n'affecte pas le solde budgétaire selon les critères de Maastricht) et 50 % les annulations des prêts du Trésor refinancées par un compte spécial du Trésor et imputées sur ses découverts. Ce sont en fin de compte les annulations de dettes qui viennent le plus immédiatement abonder le volume de l'aide qui ont le moins d'impact en termes de dépenses budgétaires proprement dites (Cf. aussi la contribution annexe du ministère de la DGTPE-MULTIFINI).



Une autre conséquence du partage en amont entre dons et prêts porte sur l'affectation sectorielle de l'aide. Il semble que de plus en plus les donateurs seront jugés en fonction de leur contribution directe aux « objectifs du millénaire pour le développement »⁽¹²⁾, composée de leurs interventions en faveur de l'accès des populations pauvres aux services de base. Pour que l'Agence française de développement puisse accroître sensiblement la part de ses financements en faveur de la santé et de l'éducation primaire, il faudra qu'elle puisse gérer une enveloppe de dons significativement augmentée⁽¹³⁾. Une autre difficulté tient au fait que les choix sectoriels de l'aide française, s'expriment désormais dans les documents cadres de partenariat (DCP) élaborés localement pour chaque pays de la zone d'intervention prioritaire avec la participation de tous les acteurs de l'aide française sous l'autorité de l'ambassadeur, et qui définissent au maximum trois secteurs d'intervention par pays. Cette procédure n'est pas compatible avec l'élaboration d'une stratégie globale, ni même régionale, d'affectation sectorielle de l'aide. On peut certes tenir compte au niveau de chaque pays de l'équilibre à respecter entre secteurs productifs et secteurs sociaux ; mais il faut aussi pouvoir prendre en considération la dimension régionale (qui concerne plusieurs pays dans une même zone géographique) et l'intérêt de privilégier certains secteurs où l'expertise française est ou pourrait devenir la meilleure et être internationalement reconnue.

L'analyse précédente conduit à formuler un certain nombre de recommandations qui concernent soit la politique d'aide au développement propre à la France, soit les points de vue qu'elle devrait défendre dans la communauté internationale.

4. Quelles recommandations pour améliorer l'efficacité de l'aide française ?

Puisque la notion d'efficacité renvoie à la capacité d'atteindre les objectifs poursuivis, et de le faire à moindre coût, la première exigence pour améliorer l'efficacité de l'aide française est de mieux appréhender son coût budgétaire et de s'entendre sur les objectifs de l'aide. C'est un vaste chantier, puisque les objectifs sont multiples et rarement explicités, et les coûts, c'est-à-dire l'implication du contribuable, ne sont pas transparents, tant sont nombreux les centres de décisions et les points d'application de l'aide. C'est aussi un chantier qui dépasse le seul cadre français, tant au niveau des motivations de l'aide, qui impliquent certaines formes de coordination internationale, que les statistiques de l'aide, dont la collecte et la transmission sont confiées au Comité d'aide au développement de l'OCDE. De la ré-

(12) Objectifs 2 à 7.

(13) En ce qui concerne les interventions dans le domaine de la santé, l'Agence peut se voir confier la gestion du produit de la taxe sur les billets d'avion.



flexion sur les motifs de l'aide et de l'analyse des critiques de l'aide française qui nous ont paru pertinentes, nous tirons ensuite certaines recommandations concrètes pour l'aide française. Celles-ci peuvent être mises en œuvre sans réforme radicale de l'APD française, mais supposent des changements importants dans la pratique de l'aide, tant dans le domaine de son allocation géographique, de ses modalités, de ses domaines d'application et du rôle des acteurs, en particulier l'Agence française de développement.

4.1. Une clarification des statistiques de l'aide française

La première condition pour une plus grande efficacité de l'aide au développement de la France serait évidemment d'avoir une vue synthétique de ses différentes formes et du coût budgétaire de chacune d'elles. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pourrait y aider ; cependant il est prévu pour le moment que l'aide au développement soit recensée dans pas moins de cinq documents ou « projets annuels de performance » (cf. Antoine Seillan, contribution complémentaire sur l'APD française) mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ainsi que par l'Agence française de développement, accompagnés d'un « document de politique transversale » qui devrait récapituler l'ensemble des crédits et permettre de connaître les dépenses des autres ministères. Cette multiplicité de documents est le reflet de la multiplicité des acteurs ; il n'est pas certain qu'ils permettent de comparer le coût budgétaire présent ou à venir des différentes actions. Surtout il restera difficile de faire le passage entre ces documents et les déclarations d'aide au développement faites au CAD.

4.2. Une clarification des objectifs de l'aide française, justifiant un partage entre aide multilatérale et bilatérale

Quels objectifs la France peut-elle poursuivre à travers l'effort d'APD ? Les réflexions sur les fondements de l'aide (chapitre I) conduisent à privilégier deux types d'objectifs, étroitement imbriqués. L'APD poursuit d'abord très clairement un objectif éthique d'équité et de solidarité, qui conduit à penser l'aide comme l'amorce d'une politique sociale mondiale visant à promouvoir une distribution plus équitable des revenus, pour le présent et pour l'avenir en aidant au développement des pays les plus pauvres. Cette motivation correspond au rôle que notre pays entend jouer dans les relations internationales et à sa vision du monde. Mais elle poursuit également une série d'objectifs à la fois plus globaux et également plus « intéressés ». L'efficacité globale, d'une part, s'appuie à la fois sur la correction de défaillances de marchés et sur la production de biens publics mondiaux, pour lesquels la France a des intérêts marqués (protection de la biodiversité, lutte contre le réchauffement climatique, lutte contre les pandémies, sécurité internationale) et dont la prise en compte porte parfois aussi des valeurs auxquelles nos concitoyens sont sensibles. Une stratégie d'influence, d'autre



part, doit permettre à la France de faire partager sa vision de la mondialisation et de sa régulation et de la prise en compte des droits fondamentaux. Dans ce sens, l'aide est aussi une « monnaie » de la diplomatie.

En raison de ces deux séries d'objectifs, un équilibre entre l'action bilatérale et l'action multilatérale paraît nécessaire. La démarche multilatérale est, par nature, plus technocratique et moins politique. Elle est dans une certaine mesure protégée des aléas et pressions à court terme qui caractérisent la politique. De plus la participation de la France aux institutions multilatérales est essentielle à son rayonnement comme à sa propre ouverture à l'évolution du monde. Mais l'implication bilatérale, et son identification, restent fondamentales en raison des objectifs politiques de l'aide. En particulier, l'organisation multilatérale crée un écran entre le contribuable et la destination des fonds, ce qui peut rendre plus difficile de rendre compte de l'utilisation de ces fonds, mais aussi d'exploiter plus largement la « disposition à payer » du contribuable pour aider les pays en développement. Par ailleurs, dès lors que l'on conçoit aussi l'APD, comme nous le proposons, comme un vecteur et un outil de l'organisation de la mondialisation, l'implication bilatérale est essentielle. En effet, l'organisation de la mondialisation est un choix collectif qui n'est pas prédéterminé, qui résulte de la négociation collective multilatérale et de la capacité de chaque participant à faire valoir ses propres options et à convaincre de leur bien-fondé. L'APD bilatérale est, de ce fait, un instrument politique essentiel pour élaborer et défendre la position de notre pays dans ces négociations. Enfin, même dans une conception purement technique et économique de l'efficacité, l'incertitude sur les « bonnes politiques » de développement amène à vouloir diversifier les démarches, à éviter la « pensée unique », et à maintenir une certaine diversité de l'effort d'aide entre les différents donateurs. Encore faut-il éviter les coûts de transaction d'une insuffisante coordination, et soumettre cet effort à une évaluation rigoureuse. Reconnaître le caractère politique de l'aide au développement ne doit pas pour autant signifier une gestion politique : c'est pourquoi, comme nous le verrons ultérieurement, il convient de bien distinguer le rôle des tutelles de celui de l'opérateur de l'aide, en l'occurrence l'Agence française de développement.

4.3. Quelle sélectivité ou répartition géographique de l'aide ?

La sélectivité, évidemment nécessaire, de l'aide publique au développement n'est pas un problème technocratique et apolitique. Elle doit logiquement découler des objectifs même de l'aide. Or, c'est un point de vue technocratique qui l'emporte lorsque la qualité de la gouvernance ou de la politique économique est retenue comme le principal critère de l'allocation géographique de l'aide. En dépit de son attrait pour d'autres donateurs et en particulier pour la Banque mondiale, nous pensons que ce critère n'est pas le plus pertinent pour allouer géographiquement l'aide. En revanche nous pensons que c'est un facteur essentiel à prendre en compte dans le choix des *modalités* de l'aide. Nous considérons évidemment qu'une bonne poli-



tique économique est un facteur d'efficacité de l'aide pour promouvoir la croissance et que la corruption est la plupart du temps un obstacle majeur à l'efficacité. Mais trois raisons motivent notre position. Les institutions et la politique économique sont largement déterminées par les handicaps des pays : une politique de stabilité monétaire, d'équilibre budgétaire et d'ouverture économique est plus difficile à mettre en œuvre dans une économie périodiquement soumise à des chocs exogènes et où le manque de personnel qualifié est peu propice à un cadre institutionnel efficace. Il n'est pas possible de définir de manière semblable pour tous les pays les caractéristiques d'une bonne politique économique et celles d'institutions efficaces. Enfin une mauvaise gouvernance devrait conduire à contourner l'État et donc à tenter de distribuer l'aide « par l'intermédiaire des communautés locales, des institutions de la société civile lorsqu'elles existent » (Jacquet, 2005) ou en finançant directement les entreprises réalisant les projets de développement. La qualité de la politique économique pourrait aussi déterminer la nature de la conditionnalité attachée à l'aide. Ce serait une forme de démission que de considérer l'aide comme toujours et partout incapable d'influencer la politique des pays aidés. Dès lors, une question importante est celle de la nature de la conditionnalité que la France devrait attacher à son aide budgétaire, celle la plus à même d'améliorer la politique économique des pays aidés et donc l'efficacité de l'aide.

Ainsi, aucune grille technique de répartition de l'effort d'aide ne permet d'aborder correctement la question de l'efficacité. Nous devons nous référer aux deux séries d'objectifs légitimes de l'aide française que nous avons précédemment définis, répondant à une motivation éthique et une stratégie d'influence.

Les objectifs de solidarité et d'équité orientent naturellement l'effort bilatéral de la France vers les pays à faible revenu avec lesquels l'Histoire a permis de construire des liens de solidarité. Il est normal et efficace, du point de vue de la mobilisation de la solidarité des contribuables, que la France s'attache à aider ses anciennes colonies, et qu'elle destine également son aide aux pays que la langue et la culture rapprochent d'elle. L'équité mondiale s'en trouve aussi renforcée, puisque la disposition d'autres donateurs à aider ces pays est, en général, plus faible. Il est ainsi naturel de retenir l'Afrique subsaharienne, mais aussi les anciennes colonies d'Asie, comme zone d'effort prioritaire vers lesquelles diriger d'abord l'argent du contribuable. Entre ces pays (*cf.* chapitre II), les critères d'allocation géographiques devraient être le niveau du produit par tête, la vulnérabilité des pays et la faiblesse du capital humain⁽¹⁴⁾, choisis pour une raison éthique évidente et aussi pour une raison d'efficacité : le potentiel de croissance est plus élevé dans les pays dont le revenu par tête est le plus bas, l'aide est particu-

(14) La vulnérabilité économique et le niveau de capital humain des différents pays en développement candidats à l'aide pourraient être mesurés par les deux indices calculés par les Nations unies pour l'identification des PMA : EVI (*Economic Vulnerability Index*) et HAI (*Human Assets Index*).



lièrement efficace dans les pays les plus vulnérables, le développement du capital humain sert directement l'objectif de réduction de la pauvreté et accroît à long terme l'efficacité de l'aide en termes de croissance grâce à l'augmentation de la capacité d'absorption. Ces trois critères, utilisés par les Nations unies pour définir la catégorie des PMA, sont en parfaite cohérence avec l'engagement international de consacrer 0,15 % du PNB des pays développés à l'aide fournie spécifiquement aux PMA. Mais il faut aussi accorder une attention particulière aux pays fragiles et aux pays sortant de conflits. D'une part, il a été montré que ceux-ci ont souvent un fort potentiel de croissance ; d'autre part on peut espérer, en les aidant à se reconstruire, prévenir le retour de la guerre. Mais sans doute il ne serait pas souhaitable, notamment à l'égard des gouvernements ayant su maintenir la paix civile, d'en faire un principe général ou exclusif.

La deuxième série d'objectifs évoqués ci-dessus conduit aussi à penser l'APD comme un vecteur d'influence française dans les pays émergents appelés à jouer un rôle majeur dans la mondialisation. Mais il s'agit alors d'y poursuivre des objectifs spécifiques, liés aux biens publics mondiaux et à la diffusion de normes auxquelles nous tenons, en matière de responsabilité sociale et environnementale notamment, avec des instruments qui font un usage parcimonieux de l'argent du contribuable. Il ne faut pas sous-estimer la capacité de l'effort d'aide à projeter les valeurs auxquelles nous sommes attachés.

En conclusion, la notion même d'efficacité de l'aide n'est pas un sujet technique appelant des réponses prédéterminées. Elle est profondément dépendante du contexte. La façon dont a été engagé le débat international sur l'efficacité conduit souvent à poser la question « qui faut-il aider pour accroître l'efficacité ? », alors que la question pertinente est plutôt « sachant que l'on souhaite aider tel pays, dont on connaît les conditions de gouvernance et la vulnérabilité aux chocs, comment rendre l'aide plus efficace ? ».

Nous pensons donc que l'effort de sélectivité doit essentiellement consister, pour la puissance publique, à déterminer l'orientation géographique de l'aide par grandes zones, d'une part, et à préciser les objectifs poursuivis, d'autre part. C'est ensuite aux responsables de la mise en œuvre de l'effort d'aide de faire en sorte d'en accroître l'efficacité en fonction des conditions locales, c'est-à-dire de trouver les instruments adéquats, avec un souci de transparence et une obligation de rendre des comptes.

4.4. Une conditionnalité de performance pour l'aide budgétaire

Dans les pays dont la gouvernance serait jugée satisfaisante, la France devrait accroître la part de son aide budgétaire, domaine où elle est en retrait par rapport au Royaume-Uni⁽¹⁵⁾. Elle devrait simultanément renoncer à

(15) Le Royaume-Uni consacre 20 % de son aide bilatérale à de l'aide budgétaire sous la forme de « *Poverty Budget Support* ». Il est difficile d'avoir un chiffre équivalent pour la France, compte tenu de la dispersion des pourvoyeurs d'aide.



affecter ses dons à des dépenses publiques spécifiques et abandonner sa conditionnalité traditionnelle, fondée sur des mesures de politique économique. Pour que les gouvernements des pays en développement se réapproprient leur politique, il faut qu'ils puissent en décider souverainement. Certes l'aide ne peut se passer de conditionnalité, elle doit demeurer un contrat entre deux partenaires : il est alors important de modifier le contenu de ce contrat en faisant évoluer la conditionnalité vers une « conditionnalité de résultat ou de performance ». L'expression est de plus en plus utilisée dans les différentes réunions internationales sur l'aide, mais non sans ambiguïtés.

Une conditionnalité de résultat devrait idéalement s'appuyer sur la réalisation d'objectifs finaux de la politique, choisis par les pays aidés (comme la réduction de la mortalité des enfants ou leur aptitude à lire ou à écrire) et non sur certaines actions (comme l'ouverture de classes ou de dispensaires ou même la fréquentation de ceux-ci par exemple). L'une des difficultés est que la chaîne causale entre les actions et les résultats et impacts de ces actions reste insuffisamment connue et maîtrisée, ce qui milite pour la mise en place d'évaluations scientifiques d'impact permettant de mieux appréhender les relations de causalité. Clairement, le choix des objectifs et l'interprétation des résultats devraient davantage tenir compte des facteurs exogènes, indépendants de la volonté des pays, qui peuvent affecter de manière durable ou transitoire en cas de chocs les résultats de la politique, de manière à considérer la « performance » réelle des pays (différente des résultats bruts). La considération des chocs exogènes dans l'évaluation des performances est une autre manière de reconnaître que certains pays sont plus vulnérables que d'autres et qu'il convient d'en tenir compte dans le volume de l'aide.

Cette « nouvelle conditionnalité » serait en fin de compte plus exigeante pour la France, qui devrait mieux faire la distinction dans l'inefficacité de l'aide entre ce qui relève de facteurs exogènes ou de connaissances insuffisantes sur les processus de développement, et ce qui relève d'une responsabilité clairement établie des pays aidés, d'autre part, en associant à ce jugement l'ensemble des donateurs, elle contribuerait à promouvoir une dynamique de coordination. Le développement d'une telle conditionnalité fondée sur la « performance » des pays, ainsi définie, permettrait à l'aide de mieux jouer son rôle de signal à l'égard des investisseurs privés des pays ayant de bonnes politiques et contribuerait à la sélectivité de l'aide.

Pour être efficace une conditionnalité de performance devra respecter quelques principes (*cf.* chapitre II). Il convient qu'elle s'appuie sur de véritables indicateurs de résultats finaux. Ce pourrait être ceux retenus dans le domaine de l'éducation et de la santé par les « objectifs du millénaire pour le développement », notamment la réduction de la mortalité infanto-juvénile et la scolarisation des enfants, ou mieux l'achèvement du cycle primaire⁽¹⁶⁾.

(16) L'expérience menée depuis quelques années par la Commission européenne pour promouvoir une conditionnalité de résultats avec ses « tranches variables » a en partie manqué son but parce que les indicateurs retenus n'étaient pas pour la plupart de véritables indicateurs d'impact (*cf.* Adam et *al.* 2004 et Guillaumont et Guillaumont-Jeanneney, 2004).



Les cibles définies pour juger de l'amélioration des indicateurs de résultats finaux devront être fixées à partir de normes internationales servant de référence. Parce que les indicateurs de résultats évoluent plus lentement que les indicateurs de moyens ou de politique, il convient de procéder à une évaluation tous les trois ans de l'évolution de ces indicateurs afin d'adapter le volume et les modalités des engagements pour les trois années suivantes, sachant que le jugement porté au vu de résultats non satisfaisants déterminera s'il convient de réduire l'effort ou, au contraire, de persévérer. Cette exigence recoupe celle reconnue au niveau international d'une meilleure prévisibilité des flux d'aide. Plus exigeante pour les donateurs la conditionnalité de performance l'est aussi pour les receveurs d'aide. Elle implique de renforcer la capacité d'analyse des politiques, objectif clairement exprimé au Forum de Paris, et de soutenir la collecte des informations prioritaires (en particulier enquêtes DHS, *demographic and health survey*, et tests d'acquisition des connaissances), afin d'améliorer la qualité et la régularité des indicateurs de résultats⁽¹⁷⁾.

Pour que la conditionnalité fondée sur les résultats soit un moyen de promouvoir l'appropriation par les pays aidés de leur politique économique, il serait souhaitable que la majorité des donateurs s'engagent dans cette voie. C'est pourquoi la France devrait se faire l'apôtre vis-à-vis de ses partenaires de cette nouvelle pratique de la conditionnalité alors qu'elle exerce à l'heure actuelle plutôt une influence inverse⁽¹⁸⁾.

La crédibilité de la conditionnalité de résultats implique l'existence d'une relation contractuelle rigoureuse. Le respect du contrat en est un élément essentiel qu'il conviendra d'assurer concrètement. En particulier, les manquements devront conduire à une réorientation de l'aide. Lorsqu'il n'apparaîtra pas souhaitable de la suspendre, une réponse possible peut être le retour à une stricte conditionnalité d'instruments impliquant une beaucoup plus forte ingérence du donneur ou d'une diminution de l'aide budgétaire au profit d'une aide projet.

4.5. Le maintien de l'aide projet et l'extension des projets d'intégration régionale, en particulier dans les pays de faible gouvernance

La France ne doit pas renoncer à l'aide projet parce qu'elle est porteuse d'un transfert de connaissances irremplaçable, et devrait demeurer prépondérante dans les pays de faible gouvernance. Deux points sont importants, que le contrat passé avec le destinataire de l'aide soit parfaitement explicite, ce qui implique là aussi une obligation de suivi et de résultats, et que la ges-

(17) Dans la plupart des pays ont été créés des observatoires de la pauvreté qui disposent de peu de moyens et souvent les dispersent dans la collecte d'un trop grand nombre d'indicateurs.

(18) Dans les pays où la France adhère au consortium des États européens et de la Commission européenne qui fournissent un soutien budgétaire, la France continue à imposer des conditions propres au déboursement de son aide.



tion des projets évite toute action qui nuise au renforcement des institutions nationales comme de court-circuiter l'administration locale. Les unités parallèles à l'administration auxquelles sont souvent confiés les projets ou programmes financés sur l'aide extérieure afin d'en accélérer la réalisation ont le grave inconvénient d'organiser un « *brain drain* » en provenance de l'administration, et ainsi de l'affaiblir et de la décourager.

Une autre façon de pallier la faiblesse de la gouvernance de certains États est de privilégier la dimension régionale de l'aide. Ceci est particulièrement important en Afrique, terrain principal de l'aide française. La faible dimension de la plupart des États africains et l'enclavement de beaucoup d'entre eux justifient leur effort d'intégration. Ceci correspond à l'objet même du NEPAD (Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique) qui vise au développement d'infrastructures communes et à la surveillance par « les pairs » de l'utilisation des flux d'aide.

4.6. Une attention particulière portée à la vulnérabilité des pays due à l'instabilité du prix des matières premières

Une autre façon de renforcer l'efficacité de l'aide française serait de lui assigner le rôle d'accroître la capacité de résistance des pays en développement aux chocs externes. Ces chocs ont des conséquences néfastes sur la croissance et la réduction de la pauvreté par l'instabilité macroéconomique qu'ils induisent et aussi parce qu'ils rendent plus difficile l'exercice de la politique économique. Parmi ces chocs la variabilité des prix internationaux des produits primaires joue un rôle central. Comme l'expérience passée des accords internationaux de prix l'a démontré, il n'est guère possible d'agir efficacement sur l'évolution même des prix internationaux. Il n'est pas possible non plus, au moins à court terme, de réduire l'exposition aux chocs, ce qui implique une diversification des économies. C'est essentiellement la résilience aux chocs que l'aide peut augmenter. Elle le fait par son volume si l'aide est orientée comme nous l'avons suggéré vers les pays les plus vulnérables. Elle peut aussi y contribuer par ses modalités.

La France pourrait lier les annulations de créances qu'elle a encore sur certains pays en développement ou le service de la dette de ses nouveaux prêts à l'évolution des prix des produits exportés par les pays. Elle inciterait ainsi les pays endettés à une gestion contra-cyclique de la politique budgétaire. L'indexation de la dette pose différents problèmes, notamment pour la fixation du prix de référence que nous étudions au chapitre II. La France pourrait être aussi à l'origine du système d'assurance au profit du monde rural particulièrement affecté par la variation du prix international des produits agricoles et que la libéralisation du commerce agricole mondiale risque d'accroître encore à l'avenir. Enfin on pourrait concevoir qu'une partie des subventions dont dispose l'AFD lui serve à provisionner des prêts dont l'annulation serait prévue en cas de baisse du cours des matières premières exportées par le pays emprunteur, comme cela est suggéré ci-dessous (chapitre III) pour les banques de développement.



4.7. Un accroissement des flux d'aide à destination des pays en développement

Pour que les différentes recommandations présentées jusqu'ici aient une véritable portée, il faudrait sans doute modifier l'importance relative des domaines d'application de l'aide ainsi que le cadre institutionnel dans lequel intervient l'Agence française de développement

On peut, schématiquement, répartir l'APD en trois catégories : une contribution à l'effort multilatéral, le financement d'activités, en France, qui contribuent à la connaissance des problématiques du développement et à l'accueil en France d'étudiants de pays en développement et relèvent donc de l'effort d'aide bilatéral, et le financement d'activités dans les pays aidés eux-mêmes. La science économique ne permet pas de définir une répartition « optimale » entre ces différentes composantes. Nous pensons cependant qu'un certain rééquilibrage paraît nécessaire et considérons qu'un objectif sensé serait d'évoluer vers un partage en trois tiers. En effet à l'heure actuelle, comme le montre le chapitre sur les chiffres de l'aide française, un tiers de l'aide participe à l'effort multilatéral, (27 %) finance, en France, des activités relevant du développement et de l'aide au développement, un quart correspond à l'annulation de dettes et les 16 % restant vont directement dans les pays aidés, soit sous forme de financements soit d'assistance technique, cette répartition variant suivant les pays. Même si l'aide française s'accroît en proportion du produit national comme la France s'y est engagée, il serait souhaitable d'accroître dans l'aide au développement les nouveaux flux à destination des pays en développement, certainement au détriment des annulations de dettes, dont l'épuisement prévisible à terme donne la possibilité d'allouer l'effort budgétaire qu'il faudra consentir aux financements locaux du développement dans les pays aidés. C'est la condition pour que l'allocation géographique et sectorielle de l'aide française puisse faire l'objet d'une véritable stratégie.

4.8. Libertés et contraintes de l'Agence française de développement

L'action de l'Agence française de développement, devrait s'inscrire dans le cadre d'un contrat d'objectifs passé avec la puissance publique qui fixerait les grandes options et objectifs stratégiques de l'aide au développement et définirait les grandes zones géographiques dans lesquelles ces objectifs sont poursuivis. Simultanément l'AFD devrait avoir la liberté de choisir le volume et les modalités de ses interventions pays par pays. Cette solution aurait l'avantage, tout en reconnaissant que l'aide de la France est une composante indissociable de sa politique étrangère comme nous l'avons précédemment souligné, de dissocier la gestion de l'aide pays par pays et sa mise en œuvre au jour le jour du cadrage politique et stratégique de l'effort d'aide. Autrement dit, la tutelle exercée par l'exécutif gouvernemental devrait être renforcée au niveau de la stratégie globale, mais disparaître dans la gestion quotidienne de l'aide.



Les axes d'une réforme qui permettrait cette évolution seraient les suivants :

- accroître le montant des ressources budgétaires dont dispose l'Agence française de développement, par exemple au niveau de celles dont dispose le *Department for International Development* anglais pour ses dons dans les pays en développement ; cet objectif pourrait justifier de transférer à l'AFD la « réserve pour pays émergents » gérée à l'heure actuelle par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; ainsi l'AFD cesserait d'être un opérateur marginal de l'aide au développement en termes de transferts nets de financement à destination des pays en développement ;
- cesser de compartimenter les deux types de ressources budgétaires dont elle dispose (enveloppe pour les dons et enveloppe pour la subvention des prêts) et de préaffecter géographiquement dons et prêts en fonction du niveau de développement des pays aidés.

Ces deux conditions sont nécessaires pour que l'Agence puisse adapter les instruments de l'aide aux caractéristiques des pays aidés et des projets financés. Elle pourrait ainsi mixer prêts et dons dans les pays à faible revenu et dans les pays à revenu intermédiaire, de manière à innover sans entrave en matière d'ingénierie financière, en fonction des conditions de gouvernance locales, comme le suggère la contribution de Pierre Berthelier et Jacques Ould Aoudia dans ce rapport : par exemple, financer sur don uniquement la partie d'un projet orienté vers les populations les plus pauvres ou la préservation de l'environnement, ou encore moduler le service de la dette en fonction du prix des matières premières en utilisant la part de dons du financement. Ainsi l'Agence pourrait augmenter le montant de ses financements dans les pays à faible revenu (où elle fait à l'heure actuelle essentiellement des dons), et simultanément réduire ses coûts de gestion (par euro dépensé) en augmentant le volume unitaire moyen de ses apports puisque les coûts de gestion ne sont pas proportionnels au montant des projets financés. Une plus grande liberté dans les conditions financières de son aide faciliterait les partenariats avec d'autres sources internationales d'aide, partenariats éminemment souhaitables car ils sont un facteur de dépolitisation de l'aide, souvent d'apprentissage de nouvelles formes d'interventions et de meilleures complémentarités entre les composantes bilatérale et multilatérale de l'aide.

Surtout, c'est à ces deux conditions que la France, à travers l'Agence, pourrait avoir une stratégie explicite tant en matière de sélectivité c'est-à-dire dans le choix des pays aidés, qu'en matière d'intervention sectorielle, là où l'expertise de ses fonctionnaires, de ses experts et de ses entreprises est la plus grande.

Ainsi serait-il possible de tirer pleinement parti du statut d'établissement financier de l'Agence française de développement qui selon l'objet de ses financements peut intervenir sous forme de prêts aux conditions du marché, de prêts concessionnels, de dons, mais aussi de garanties ou de prises de participation. Cette position est sans doute un avantage par rapport au DFID qui ne fait que des dons.



La plus grande liberté et responsabilité accordée à l'Agence française de développement devrait avoir pour contrepartie une évaluation *ex post* de son action par une expertise indépendante, en fonction des objectifs et des zones d'interventions qui lui auront été assignés. Pour éviter les dangers du monopole, et par souci d'efficacité, elle pourrait être amenée à déléguer une partie de ses interventions à des opérateurs privés ou à des ONG.

5. Quelles recommandations pour le système mondial d'aide et le rôle joué par la France dans ce système ?

Nous pouvons faire quelques propositions à destination de la communauté internationale des donateurs.

5.1. Militer au sein du CAD pour de nouvelles règles de comptabilisation de l'aide au développement

Le CAD a un système de mesure de l'aide au développement qui exerce une forte influence sur ses modalités et contribue à la cantonner dans des instruments rudimentaires.

Il conviendrait de bien distinguer l'utilisation de l'aide sous la forme d'un financement direct des pays en développement des emplois de l'aide dont le lien avec le développement de ces pays est plus ténu, comme l'accueil des étudiants ou des réfugiés en provenance des pays en développement et les dépenses d'études et de recherches, sachant que cette deuxième catégorie d'aide constitue une part importante de l'aide au développement (notamment de l'aide française). Il serait normal de donner une pondération inférieure à la seconde catégorie d'aide (qui pourrait n'être prise en compte que pour une fraction) dans l'évaluation des politiques d'aide. De même, la comptabilisation des annulations de dette rend celle-ci attrayante pour les bailleurs dans la mesure où elle repousse dans le futur le poids budgétaire de l'aide.

D'un autre côté les garanties (données à un taux concessionnel) ne sont pas comptabilisées dans l'aide au développement ; ainsi se trouve freiné un partenariat public-privé, où le rôle du secteur public serait de rendre solvable un marché défaillant. Dans le cadre de la lutte contre la volatilité des économies émergentes, par exemple, des instruments financiers innovants pourraient être mis au point, avec le concours de fonds publics, lorsque le marché est inexistant ou inadapté.

Enfin l'importance attachée à la comptabilisation des versements d'aide a l'inconvénient de pousser les donateurs bilatéraux, afin d'atteindre les objectifs quantitatifs préétablis, à accélérer leurs déboursements même lorsque les conditions d'efficacité ne sont pas réunies ou à privilégier un canal multilatéral. Il conviendrait sans doute de réfléchir aux moyens de déconnecter au moins en partie la mobilisation de la ressource par les donateurs de



son utilisation effective. Comme cela est brièvement évoqué dans le chapitre I, on pourrait en particulier comptabiliser l'APD à partir du moment où elle est disponible, et non lorsqu'elle est décaissée, ce qui permet d'éviter la pression que l'impératif de communication du chiffre de l'APD fait peser sur la nécessité de décaisser. La difficulté subsiste cependant nécessairement : il faut décaisser à bon escient, certes, mais le principe de l'aide reste, évidemment, le décaissement. Tout organisme chargé de mettre en œuvre l'APD reste donc soumis à une forte pression pour utiliser les fonds qui lui sont confiés – et qui risquent de ne plus l'être s'il ne décaisse pas suffisamment, alors même qu'il existe des doutes sur l'efficacité du déboursement. Il semble qu'une partie du problème serait résolue si l'aide était comptabilisée par son coût budgétaire immédiat, afin de bien mesurer l'effort réel des pays donateurs. La mesure du gain pour le receveur, qui implique une règle de calcul nécessairement arbitraire de l'élément don des prêts concessionnels, est de toute façon très incertaine.

5.2. Militer pour le maintien de prêts et non seulement de dons, y compris aux pays ayant bénéficié d'annulation de dettes

L'annulation de la dette des pays pauvres est une mesure qui a été soutenue par nombre d'économistes et de représentants de la société civile. La question qui reste toutefois entière est de savoir si ces annulations signent également la fin des politiques de prêts aux pays à faible revenu ou si, au contraire, elles rendent à présent possible de recommencer à leur prêter. Le lien entre annulation de la dette et recours à une politique de dons paraît logique. Si les pays s'avèrent incapables de rembourser leurs dettes, à quoi bon continuer de leur prêter ? Telle était déjà la recommandation du rapport Meltzer, qui préconisait à la fois d'annuler la totalité des dettes des pays pauvres et de recourir ensuite à une politique de dons. Nombre d'économistes adhèrent à cette idée, en soulignant l'unité de deux problèmes : la difficulté de remboursement de la dette à l'égard des prêteurs multilatéraux et la difficulté d'accéder aux marchés financiers internationaux. Dans les deux cas, un même problème serait à l'œuvre : la faible capacité institutionnelle de ces pays à honorer leurs engagements, qui explique la méfiance des marchés internationaux, et devraient inciter aussi les prêteurs publics à plus de méfiance.

Il existe toutefois une autre raison, sans lien direct avec les problèmes institutionnels, qui explique pourquoi les pays pauvres peinent à trouver un accès aux marchés financiers : la très forte instabilité de leurs économies, elle-même due à la variabilité du prix des matières premières, qui explique que les primes de risques requises par les marchés privés sont dissuasives. Le paradoxe est le suivant : plus l'instabilité des exportations et du revenu national d'un pays est forte, plus une politique de prêts subventionnés et non pas de dons est souhaitable, pourvu qu'elle soit assortie de clause explicite d'annulation en cas de mauvais chocs. Une forte variabilité des exportations signifie en effet que la capacité de remboursement d'un pays est très



aléatoire, mais non pas nulle. Lorsque le pays bénéficie d'une conjoncture favorable, lorsque les projets aboutissent, comme cela a été souvent le cas, le remboursement des prêts permet de financer les pays qui restent à la traîne. Un effet de levier de l'aide au développement devient possible.

La modification institutionnelle que nous proposons est de permettre aux banques de développement de constituer des réserves pour créances douteuses. Ces réserves, semblables à celles dont disposent les banques privées, devront être calibrées de manière à annuler la dette en cas de chocs des matières premières ou de catastrophes naturelles auxquels sont soumis leurs clients. Au lieu de tarifer aux pays ce besoin de constitution de réserves, comme le font les banques commerciales, et au lieu de subventionner les crédits par des taux uniformément bas, comme c'est la pratique des banques de développement, nous proposons que la subvention accordée aux pays pauvres prenne la forme d'un abondement à la constitution de réserves. L'un des objectifs d'une telle politique est de permettre aux pays vertueux de capitaliser sur une culture de crédit qui leur permettent d'accéder ensuite aux marchés internationaux de capitaux (*cf.* chapitre III).

Cette proposition répond au même objectif que l'indexation de la dette des pays pauvres à l'égard des donneurs bilatéraux que nous avons suggérée pour la France. Elle pourrait aussi s'accompagner de la création d'un « Fonds spécial pour les PMA » qui permettrait à ces pays de recevoir un don automatique en cas de baisse des cours à la seule condition qu'ils se soient préalablement (*ex ante*) engagés à limiter l'accroissement de leurs dépenses publiques en période de prix élevé. Le pays concerné serait ainsi amené à mettre en réserve une partie des gains enregistrés lorsque les prix sont élevés afin de maintenir ses dépenses lors des chutes de prix pour la part non compensée par la communauté internationale. Celle-ci jouerait ainsi un rôle d'assurance et d'incitation à l'auto-assurance. Les ressources nécessaires à ce mécanisme devraient pouvoir être mobilisées dans la mesure où il serait limité aux PMA⁽¹⁹⁾.

5.3. Accroître l'influence internationale de la France

Pour que la France puisse exercer dans la communauté internationale une influence à la hauteur de l'effort budgétaire qu'elle consent pour l'aide au développement et de l'intérêt que portent à ces questions l'opinion publique française et en particulier les jeunes générations, plusieurs actions sont nécessaires :

- il faudrait que l'administration française soit plus présente dans les réunions universitaires ou les forums politiques où se débattent les grandes questions de l'aide au développement. Sans doute pourrait-elle être plus

(19) Il ne serait pas impossible d'utiliser de cette façon le « soutien en cas de fluctuation à court terme des recettes d'exportation » prévu dans la Convention de Cotonou qui d'ailleurs définit des critères d'éligibilité moins rigoureux dans le cas des PMA. La France devrait mener une action diplomatique dans ce sens.



exigeante quant à la destination des fonds qu'elle octroie aux organismes internationaux (notamment les « *trusts funds* ») et l'évaluation *ex post* de leur utilisation. Elle pourrait aussi s'inspirer de la façon dont les Anglais parviennent à coordonner les composantes multilatérale et bilatérale de leur effort d'aide en veillant à ce que la chaîne de commande et de représentation soit intégrée depuis l'action sur le terrain jusqu'à Washington ;

- les moyens en faveur des recherches scientifiques en économie du développement devraient être renforcés. Les moyens dont dispose l'Agence française de développement ou le ministère des Affaires étrangères pour mener des recherches ou en commanditer aux centres de recherches universitaires sont sans commune mesure avec les moyens dont disposent certains organismes d'aide étrangers, comme par exemple au Royaume-Uni, au Canada ou en Suède. Le développement des recherches universitaires françaises et le soutien apporté à leur diffusion est une condition de la pénétration des idées françaises au sein des institutions internationales ;

- une politique systématique d'intégration de jeunes français ou plus généralement de jeunes francophones issus des universités françaises dans les institutions internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international, Nations unies, Commission européenne, banques régionales de développement) doit être mise en œuvre. Ce ne serait guère difficile puisque, sans aide particulière, certaines universités sont parvenues à placer dans les années récentes plusieurs de leurs docteurs dans ces institutions. Il conviendrait alors de garantir durant plusieurs années à ces universités, en fonction de leurs résultats, un contingent d'allocations de recherche pour la préparation du doctorat (afin de créer un appel en faveur des étudiants de premier cycle) et de leur allouer quelques postes supplémentaires d'enseignants et chercheurs.

6. Conclusion

Pour conclure, il nous semble que l'aide au développement ne peut ni ne doit revenir au modèle qui fut celui des années de guerre froide, où les enjeux politiques de l'aide ont longtemps miné son efficacité au regard de l'objectif affiché d'aider les pays à sortir du sous-développement. Le biais technocratique qui s'est imposé par la suite a quant à lui d'ores et déjà touché ses limites, et le besoin désormais reconnu par tous de laisser les pays déterminer par eux-mêmes leur priorité en témoigne.

Réhabiliter une vision politique de l'aide est utile, tant pour les pays receivers que pour les donneurs, mais cela exige que des règles soient fixées :

- à l'avantage des pays receivers, la vision politique de l'aide peut contribuer à une mobilisation des contribuables des pays donneurs derrière des objectifs qui font sens (solidarité, d'une part, mais aussi objectifs nationaux dans la mondialisation, vis-à-vis de l'élaboration des normes, de la diffusion de nos valeurs, de la production de BPM). Elle peut contribuer à l'effort



nécessaire de gouvernance collective de la mondialisation, qui appelle une coopération entre États-nations indépendants, et relève donc d'une problématique essentiellement politique (et accessoirement technique) ;

- pour les pays donneurs, cela implique de mieux comptabiliser l'aide, par son coût budgétaire, tant par souci d'efficacité démocratique, à l'égard des contribuables, que d'efficacité des instruments. Lorsque l'aide est mal comptabilisée et son coût budgétaire mal estimé, il est difficile d'évaluer son efficacité. Partir d'une approche s'appuyant sur un coût budgétaire donné, permet également d'ouvrir la gamme d'instruments, de pouvoir mettre des « services » identifiés derrière l'utilisation de l'argent du contribuable.

Cette vision politique doit se traduire par une mise en œuvre irréprochable sur le plan de la transparence et de l'évaluation. Une séparation nette doit être faite entre le débat portant sur les pays ou mieux, les zones, où la France pense utile d'intervenir (réflexion où l'analyse économique a son mot à dire) et les instruments qui doivent être mis au service de cette ambition. Une évaluation indépendante des agents de l'aide et des instruments qu'ils utilisent est une contrepartie indispensable de leur indépendance dans la gestion de l'aide.

En bref, il n'y a pas d'un côté les financements du marché, et de l'autre des dons ou des prêts concessionnels d'aide publique au développement. La question fondamentale est de savoir « quand est-il légitime et utile d'utiliser l'argent des contribuables et à quelles fins » ; la mise en œuvre qui est la production de financements « efficaces » à partir de cette ressource doit tenir compte des caractéristiques locales des zones d'intervention (gouvernance, vulnérabilité) et des objectifs poursuivis. Cette perspective conduit à ouvrir la gamme des destinataires : l'aide ne doit plus être seulement une relation de gouvernement à gouvernement, mais doit inclure les collectivités, les ONG locales et le secteur privé. Les instruments de l'aide doivent rester multiples et leur utilisation sans contraintes *a priori* de manière à adapter les modalités de l'aide au contexte de chaque pays⁽²⁰⁾.

(20) L'ensemble des références citées dans ce texte sont disponibles à la fin du chapitre II.



Chapitre I

Les fondements de l'aide^(*)

Pierre Jacquet et Jean-David Naudet

Agence française de développement

Ce chapitre propose une lecture historique et analytique des principes de l'aide publique au développement (APD). C'est l'histoire de l'émergence d'une politique publique internationale, aux contours encore incertains, modelée par l'évolution du contexte économique et politique international et par celle des théories du développement. Cette politique se caractérise également par un double « inconfort paradigmatique », d'une part entre la poursuite d'un objectif d'ordre altruiste – la satisfaction des besoins des bénéficiaires de l'aide – et la recherche, par les donateurs, de la satisfaction de leurs intérêts, et d'autre part entre l'impératif de redistribution et l'objectif de développement. Cette double « tension dialectique » est au cœur du fonctionnement de la politique d'aide, mais aussi à l'origine d'incompréhensions et de contresens fréquents dans les débats sur l'aide. Dans une première section, nous montrons comment l'APD s'est historiquement positionnée par rapport à la première tension. La deuxième section analyse l'ambivalence fondamentale du projet de l'aide publique entre développement et répartition. La troisième section conclut en proposant une conception de l'APD qui prenne en compte à la fois son passé et les exigences de la mondialisation.

(*) Les auteurs remercient Anas Charafi et Romain Piriou pour le travail de synthèse de la littérature qu'ils ont effectué à l'AFD dans le cadre de leur projet de département à l'École nationale des Ponts et Chaussées. Ils s'expriment ici en leur nom personnel.



1. L'APD sert-elle les donateurs ou les bénéficiaires ?

1.1. Mise en perspective

Une remarque liminaire s'impose. Les débats actuels sur l'APD (efficacité, allocation, volumes) reposent aujourd'hui sur une définition statistique particulièrement arbitraire de cette dernière⁽¹⁾. Cette définition, portée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE institué en 1961 est un produit de l'histoire de la coordination entre les différents bailleurs de fonds. Depuis 1969, le CAD appelle APD l'ensemble des prêts ou dons aux pays en développement de la part du secteur public, qui ont pour premier objectif la promotion du développement économique et du niveau de vie des pays aidés, et qui ont un caractère concessionnel, défini, en ce qui concerne les prêts, par un « élément-don » de 25 %⁽²⁾. Le chiffre de l'APD comprend aussi l'assistance technique. Il y a donc une différence entre l'APD et la contribution budgétaire consentie par les pays donateurs au profit du développement. Certes, on considère en général l'APD nette, c'est-à-dire la différence entre les flux d'APD et les remboursements correspondant aux prêts d'APD antérieurs. Dans une situation « stationnaire » de flux et de structure d'APD constants (en valeur actualisée), il y a équivalence entre l'APD nette et le coût budgétaire pour les donateurs. Mais en règle générale, l'effort budgétaire et le montant d'APD pourront substantiellement diverger. Ce mélange des genres ne facilite pas l'analyse économique des flux d'APD. Il obscurcit aussi tout un pan du débat possible sur la meilleure façon d'utiliser les ressources du contribuable pour financer le développement, que la controverse « prêts-dons » aborde de façon très réductrice⁽³⁾.

Hjertholm et White (2000) font remonter les origines de l'aide internationale au XIX^e siècle et considèrent que deux événements précurseurs, le programme américain d'assistance aux citoyens du Venezuela (1812 Act for the Relief of the Citizens of Venezuela) et, à partir de 1896, l'utilisation délibérée par les États-Unis de leurs excédents alimentaires – sous la pression des lobbies de producteurs agricoles, illustrent déjà la tension dans les programmes d'aide entre le motif d'assistance et la poursuite d'intérêts économiques ou politiques plus égoïstes. Mais tout l'appareil de l'aide publique au développement et l'idée que des pays, par l'effort de leurs contribuables, puissent et doivent aider d'autres pays apparaissent véritablement après la Seconde Guerre mondiale. Auparavant, les financements extérieurs dépendaient quasi exclusivement de l'initiative privée et reposaient donc sur l'examen des profitabilités respectives de l'investissement chez soi ou à l'étran-

(1) Pour le suivi statistique des flux d'APD, pour l'ensemble des donateurs et pour la France, on pourra se reporter au chapitre d'Antoine Seillan dans ce rapport.

(2) L'élément-don d'un prêt est calculé en comparant le prêt d'APD à un prêt équivalent consenti à un taux d'intérêt de 10 %. Il vaut donc 0 pour un prêt consenti à 10 %, 100 % pour un don, et prend une valeur intermédiaire pour un prêt concessionnel consenti à un taux d'intérêt inférieur à 10 %.

(3) Voir le chapitre de Daniel Cohen et Helmut Reisen dans ce rapport.



ger. Lewis (1955) parle cependant à leur égard de « *foreign assistance* », car il s'attache à l'assistance que procure aux financements d'origine interne l'apport complémentaire de capital étranger, mêmes aux conditions de marché⁽⁴⁾. L'utilisation du terme « aide » ou « assistance » désigne en fait aujourd'hui l'appel à la subvention, soit sous forme de don direct, soit sous forme de bonification de prêts. Mais l'approche fondée sur le financement extérieur, qui peut apparaître comme un complément indispensable à l'épargne interne (notamment parce que le développement s'accompagne de besoins d'importations de biens d'équipement et donc de financements en devises), permet de mettre en perspective le débat prêts-dons en rappelant notamment que le financement du développement ne repose pas seulement sur l'aide publique au développement, d'une part, ni sur des dons et de la charité, d'autre part.

Thérien (2002) rappelle cependant le rôle de l'aide privée philanthropique et son essor dans les premières décennies du XX^e siècle, tout d'abord dans le domaine humanitaire, mais s'étendant pendant la période de l'entre-deux guerres à des projets de développement en matière de santé, d'éducation et d'agriculture. Il voit dans l'émergence de l'aide publique l'une des innovations les plus originales du XX^e siècle. À l'heure actuelle, l'aide publique n'est que l'un des aspects de l'aide au développement, car le secteur privé et associatif continue de jouer un rôle particulièrement important. L'interaction entre les différentes composantes de l'aide (gouvernements, institutions de financement du développement bilatérales et multilatérales, ONG, fondations) apparaît au début du XXI^e siècle comme un thème de travail fécond.

Par ailleurs, l'aide totale, privée et publique, n'est évidemment que l'un des aspects, et en volume l'un des moindres, du financement du développement. Le point de départ est l'équilibre emplois – ressources dans l'économie : la différence entre l'épargne nationale (revenu national moins dépenses de consommation) et l'investissement est égale au solde de la balance des paiements courants. Ce dernier, par construction de la balance des paiements, est financé par les entrées nettes de capitaux extérieurs, de source privée (investissements directs étrangers, flux de portefeuille, ou encore prêts bancaires) ou publique (divers types de financements publics et mouvements de réserves officielles). Ce que l'on appelle « aide publique au développement » relève à la fois de ces financements publics et, lorsqu'elle prend la forme de dons, des transferts unilatéraux. Le financement de l'investissement repose donc *in fine* sur l'épargne interne et sur les entrées nettes de capitaux externes de toute nature. Ce rappel a pour but de

(4) Lewis (1955, p. 244) écrit par exemple (trad. des auteurs) : « Presque tous les pays développés ont eu recours à l'assistance de financements extérieurs pour compléter leur propre épargne peu abondante pendant les premières phases de leur développement. L'Angleterre a emprunté à la Hollande aux XVII^e et XVIII^e siècles, puis à son tour a prêté à presque tous les autres pays dans le monde aux XIX^e et XX^e siècles. Les États-Unis d'Amérique, maintenant le pays le plus riche au monde, ont emprunté massivement au XIX^e siècle, et sont à leur tour sollicités pour devenir le principal prêteur du XX^e ».



mettre en perspective l'aide au développement. D'une part, elle ne représente qu'une partie des financements pertinents, même dans les pays où elle occupe une place importante ; d'autre part, elle est, au moins en partie, fongible, c'est-à-dire qu'elle agit sur les comportements d'épargne nationale (une partie de l'aide est « consommée » et non investie) et ne peut donc s'interpréter comme un financement purement additionnel de l'investissement s'ajoutant à une épargne interne qui serait donnée.

On ne peut pas dire que se soit construite une véritable théorie économique de l'aide publique au développement. Certes, les travaux précurseurs de Hollis Chenery ont fait le lien, dans les années soixante, entre l'aide et la théorie du développement. En effet, dans les années cinquante et soixante, les théories dominantes du développement (par exemple Lewis, 1955, Rostow, 1965, Gerschenkron, 1962 et Ranis et Fei, 1961) laissent la place pour une interprétation économique de l'aide qu'exploitent Chenery et Strout (1966), à savoir la contribution d'un apport significatif de ressources externes, pendant une période de temps limitée, aux éléments moteurs de la dynamique du développement : capital humain, investissement et épargne nationale, progrès technique et gains de productivité, développement de nouvelles institutions. Mais cette approche suscite déjà des débats étonnamment actuels : dans leur critique de Chenery et Strout, Fei et Ranis (1966) concluent :

« L'enjeu essentiel de toute politique viable de promotion de la croissance, nous semble-t-il, est de savoir comment encourager les multiples processus d'apprentissage nécessaires (apprendre à épargner, à investir, à exporter, à s'engager dans une démarche efficace de substitution aux importations) avec l'aide de l'assistance étrangère, plutôt que de savoir comment calculer le besoin d'assistance étrangère en prenant ces paramètres comme donnés » (Fei et Ranis, 1966, p. 910, traduction des auteurs).

Autrement dit, la quantité de ressources disponibles, avec ou sans le concours de l'aide, n'est pas le seul élément déterminant du développement, et l'efficacité de l'aide en termes de développement butte sur un certain nombre de contraintes qui conditionnent ce que l'on appelle aujourd'hui la « capacité d'absorption ». De fait, le lien entre l'aide et la théorie économique du développement reste ténu. Les manuels d'économie du développement contemporains consacrent d'ailleurs rarement un chapitre au rôle de l'aide dans le développement : cela suggère, au minimum, une distance conceptuelle notable entre l'« aide au développement » et le développement. Cette distance constitue l'une des différences avec d'autres composantes des politiques publiques, notamment dans le domaine économique : il y a des théories de la politique budgétaire, de la politique monétaire, de la fiscalité, de la politique commerciale ou de la politique de change, par exemple. À partir des années quatre-vingt-dix, tout le débat sur l'efficacité des politiques d'aide a permis de commencer à construire un pont, encore très instable et provisoire, entre la pratique de l'aide publique et l'économie du développement. Cet effort marque un renouveau de l'intérêt théorique sur le rôle de l'aide dans le développement.



La théorie économique ne peut donc fournir qu'une grille de lecture très partielle des fondements de l'aide. Tout au plus apparaît-elle comme l'un des facteurs d'orientation des politiques d'aide au développement. Cela est d'autant plus paradoxal que l'objectif exprimé de l'aide au développement est, précisément, le développement, et que c'est par-là que les intérêts des bénéficiaires, tels qu'ils sont perçus par les pays donateurs, interviennent dans l'élaboration des politiques d'aide. Ces dernières s'appréhendent mieux à partir d'une approche constructiviste, cherchant à comprendre comment le contexte politique et économique international, l'évolution des théories du développement et le jeu des différents acteurs ont interagi pour peu à peu façonner leurs principes et le rôle des institutions qui en ont la charge. Mais cette interaction elle-même échappe à toute lecture univoque de l'économie politique. Gilpin (1987) distingue par exemple trois perspectives idéologiques concurrentes de l'économie politique en fonction du traitement qu'elles proposent du lien entre l'économie et le politique : le courant du nationalisme économique, dans lequel le politique assume la primauté sur l'économique ; le courant libéral, dans lequel l'économique et le politique fonctionnent de manière autonome ; et le courant marxiste dans lequel l'économie régit le rapport politique. Réinterprétant ces trois perspectives, Hopkins (2000) propose trois approches complémentaires : une première approche (perspective nationaliste) repose sur une vision centrée sur l'État, acteur unitaire, et considère l'aide publique au développement comme le moyen de maximiser les bénéfices pour les donateurs ; dans une deuxième approche, plus conforme à la théorie des choix publics, c'est-à-dire fondée sur l'interaction entre les intérêts concurrents d'individus et de groupes, la politique d'aide résulte de la poursuite des intérêts d'acteurs influents dans les pays donateurs ; la troisième approche, encore peu utilisée, adopte une perspective de théorie des jeux et considère l'aide dans le contexte de l'interaction entre les stratégies de différents acteurs : divers groupes d'intérêt, gouvernements des pays donateurs et bénéficiaires, institutions d'aide multilatérales et bilatérales. Chacune de ces différentes perspectives contribue à la compréhension de l'évolution de l'aide publique au développement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La première fait reposer sur l'État la définition des intérêts nationaux et correspond bien à la naissance de la politique d'aide publique au développement après la fin de la Seconde Guerre mondiale. La seconde repose davantage sur une définition de ces intérêts comme une interaction permanente entre divers groupes de pression et d'influence, émanant des entreprises, de la société civile, de groupements religieux, les gouvernements apparaissant alors comme un lieu d'intermédiation et de synthèse. Dans une telle approche, les objectifs de l'aide sont moins transparents et plus complexes à identifier. Ces deux premières approches laissent peu de place aux intérêts des bénéficiaires, qui n'entrent en ligne de compte que par l'altruisme des donateurs et par la nécessité de préserver la légitimité de l'aide en montrant ses résultats.

La fin de la Guerre froide et la mondialisation, cependant, se traduisent par des demandes pour une meilleure représentation des pays en développement et par la recherche des modalités d'une action collective dans la-



quelle ces derniers doivent s'impliquer (production des « biens publics mondiaux »). Bien que les pays donateurs et les institutions multilatérales conservent un poids prédominant dans l'élaboration des politiques d'aide, un certain nombre d'évolutions se sont déjà enclenchées, visant à ce que les conditions émises par les donateurs fassent l'objet d'une « appropriation » suffisante de la part des bénéficiaires, et à ce que l'aide s'inscrive dans une programmation des politiques économiques et des stratégies de réduction de la pauvreté qui soient élaborées par les bénéficiaires. De ce fait, la troisième approche, qui s'apparente à celle de l'établissement d'une sorte de contrat entre donateurs et bénéficiaires et dans laquelle chacun poursuit ses intérêts, semble aujourd'hui davantage pertinente.

De façon hypothétique et schématique, quatre grandes tendances émergent dans l'histoire de l'aide. Elle apparaît en effet successivement et parfois simultanément comme : un vecteur d'intérêts politiques et stratégiques (surtout années cinquante et soixante) ; une obligation morale du Nord envers le Sud dans la réduction de la pauvreté (années soixante-dix, puis quatre-vingt-dix et 2000) ; un aiguillon à la mise en place de « bonnes politiques » (années quatre-vingt). Puis, dans les années 2000, après le déclin des années quatre-vingt-dix, l'APD est revenue au premier plan de l'action publique internationale. Sa problématique comprend à la fois la réduction de la pauvreté et l'atteinte des objectifs du millénaire, mais aussi la production de biens publics globaux et, de plus en plus, l'émergence progressive d'une politique sociale internationale ; au total, elle a le potentiel de devenir un élément clef de gouvernance globale autour des enjeux Nord-Sud de la mondialisation.

1.2. L'aide vecteur d'intérêts politiques et stratégiques

L'histoire de l'aide internationale est indissociable de celle de l'émergence des États-Unis comme superpuissance hégémonique pendant la Seconde Guerre mondiale. La perception du rôle central des États-Unis, très présente au moment de la reconstruction de l'après-guerre, avait conduit à celle d'une responsabilité majeure du pays, par ses politiques intérieures et extérieures, dans la mise en place d'un système international de paix et de prospérité partagées, propice à la reprise du commerce multilatéral. Buchanan et Lutz (1947) notent que la Seconde Guerre mondiale a laissé un monde organisé autour de trois puissances majeures : la Russie, la Grande Bretagne et les États-Unis. Ils en déduisent que les questions économiques internationales ne peuvent qu'être inextricablement liées à la politique étrangère, ce qui représente, pour la Grande Bretagne et les États-Unis, un changement radical de pratique. Ils notent que lorsque les prêts à l'étranger deviennent un instrument de politique étrangère, leur utilité ne peut pas être exclusivement appréciée par la considération des coûts et bénéfices privés qu'ils génèrent. Autrement dit, le moment est venu de considérer que les relations économiques extérieures dépassent la logique privée du marché. Selon eux :

« La reconstruction économique fournit un bon exemple des bénéfices à attendre d'une politique américaine de prêts à l'étranger au-delà des som-



mes avancées et du retour attendu en termes de versements d'intérêts. La reconstruction rapide et ordonnée des pays d'Europe et d'Asie physiquement dévastés ou dont les économies ont été sérieusement mises à mal par la guerre bénéficierait largement aux Américains. L'emprunt étranger accélérerait la reconstruction. Au vu des scénarios alternatifs possibles en l'absence de prêts américains, il en résulte que l'on pourrait fortement recommander aux États-Unis d'entreprendre de tels prêts à la reconstruction pour leurs propres intérêts. Les bénéfices pour les États-Unis pourraient inclure le fait d'éviter des ajustements internes qui seraient autrement nécessaires, une reprise plus rapide du commerce mondial, un sentiment d'amitié à l'égard des États-Unis dans les pays concernés, la prévention des maladies et des épidémies, et d'autres considérations similaires. » (Buchanan et Lutz, 1947, pp. 167-168, trad. des auteurs)

Bien que cette citation ne le mentionne pas explicitement, le raisonnement ouvre la voie à l'utilisation de la concessionnalité sur les prêts à des fins politiques et stratégiques, en fonction de la valeur attribuée aux différents bénéfices attendus des prêts à l'étranger.

Toute la chaîne des événements qui a conduit de la grande dépression à la Seconde Guerre mondiale a également profondément modifié l'approche dominante vis-à-vis du rôle des gouvernements dont la responsabilité s'étend dorénavant à la stabilisation économique, à l'emploi et aux objectifs sociaux, dans la ligne des analyses keynésiennes et du *New Deal*. Cette implication des gouvernements ne se restreint pas aux questions intérieures, mais concerne également le maintien d'un système commercial multilatéral dynamique et ouvert, la stabilité économique et monétaire internationale, celle des flux d'investissements internationaux, et même la stabilisation des marchés de matières premières (Committee on Foreign Economic Relations, 1946). Autrement dit, les gouvernements des pays riches, notamment celui des États-Unis, ont un rôle à jouer dans la stabilisation économique, l'emploi et la croissance au-delà des frontières de leur pays. Au-delà du contexte stratégique déterminant de cette période, l'instauration du système multilatéral de l'après-guerre et de ses institutions correspond aussi à l'emprise des idées de gauche et à l'extension du *New Deal* (Thérien, 2002).

La période de l'après-guerre se caractérise donc par le rôle actif des gouvernements pour structurer le système international et organiser la reconstruction. Les efforts débouchent sur la mise en place des Nations unies et des institutions de Bretton Woods. L'appareil de l'assistance multilatérale se met progressivement en place dans les années quarante : Banque mondiale, Fonds monétaire international, mais aussi Conseil économique et social et agences spécialisées des Nations unies. Le *leadership* américain joue un rôle déterminant, précisément parce qu'il est perçu comme nécessaire à la poursuite des intérêts économiques et géopolitiques des États-Unis. Aux arguments donnés par Buchanan et Lutz s'ajoute progressivement celui de l'endigement du communisme et le souci d'opposer à l'Union soviétique et ses alliés une économie occidentale dynamique qui fasse la démonstration du succès du modèle capitaliste. Cet ensemble de raisons est



à l'origine du plan Marshall (*European Recovery Program*, 1947), qui a permis la reconstruction de l'Europe et a été administré par l'Organisation européenne pour la coopération économique (OECE, précurseur de l'OCDE). L'initiative de Marshall s'inscrit dans un débat sur les instruments de la politique étrangère, en mettant en valeur le rôle de l'aide économique par opposition à l'aide militaire. Le plan Marshall est souvent interprété comme un moment fondateur de la politique d'aide au développement.

La naissance de l'aide internationale résulte donc de l'instrumentalisation de la reconstruction au profit d'intérêts politico-stratégiques supérieurs, liés à la Guerre froide et à la décolonisation. L'aide publique au développement s'articule ainsi entre les institutions multilatérales mises en place après la Seconde Guerre mondiale pour appuyer la coopération internationale après une période de l'histoire marquée par des comportements prédateurs entre pays, et des politiques d'aide bilatérale conçues comme des instruments de la diplomatie. L'échéance déterminante concernant l'aide bilatérale américaine est l'*Act for International Development* de 1950. Ruttan (1996) montre que les motifs principaux avancés par l'Administration Truman s'articulent autour des intérêts économiques (disponibilité des matières premières, développement de nouveaux marchés pour les exportations américaines) et politico-stratégiques dans le contexte de la Guerre froide. Cependant, pendant les années cinquante, ce sont les questions de sécurité qui vont dominer l'agenda de l'aide bilatérale américaine. Avec l'intensification de la Guerre froide et la guerre de Corée, l'aide économique apparaît comme très complémentaire de l'aide militaire. Jusqu'au début des années soixante, les États-Unis sont de loin le plus important donneur bilatéral, l'aide américaine représentant plus des deux tiers de l'effort total d'aide (Hjertholm et White, 2000).

À ses côtés, on trouve dans les années cinquante et soixante-deux autres donneurs bilatéraux significatifs : la France et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni, qui, au-delà de leur responsabilité dans les institutions internationales ont à gérer leur passé colonial dans le contexte des vagues d'indépendance successives. Cette origine historique et politique des politiques d'aide bilatérale se retrouve sans surprise dans les études économétriques sur les déterminants de l'allocation de l'aide (par exemple, Alesina et Dollar, 2000 et Berthélémy et Tichit, 2002). L'aide bilatérale se diversifie dans les années soixante, avec la montée en puissance de donneurs comme le Japon (qui passe de 0,5 % des versements nets d'APD mondiale en 1950-1955 à près de 7 % en 1970), l'Allemagne (de moins de 2 % à près de 9 %), le Canada (de 1 % environ à 5 %) et les Pays Bas (de moins de 1 % du total à près de 3 %). Derrière eux, la Suède et le Danemark commencent aussi à intensifier leur effort, qu'ils confirmeront véritablement dans les années soixante-dix. Ce développement de l'aide bilatérale renvoie aussi à la problématique du « *burden sharing* » (Hjertholm et White, 2000), puisque les Américains font observer qu'ils portent une part disproportionnée du coût du leadership international et du maintien de la sécurité mondiale. Or, l'effort d'aide s'inscrit dans cette logique.

La création du Comité d'aide au développement, placé auprès de l'OCDE, correspond en 1960 à la nécessité de coordonner les politiques d'aide des



principaux donateurs et marque une évolution importante de l'APD : de politique extérieure individuelle de quelques pays donateurs, elle devient en effet une politique collective dans laquelle la dimension multilatérale cohabite dorénavant avec la dimension bilatérale. Le nombre de donateurs s'accroît, l'effort d'APD se diversifie, comme le montrent les graphiques 1 et 2.

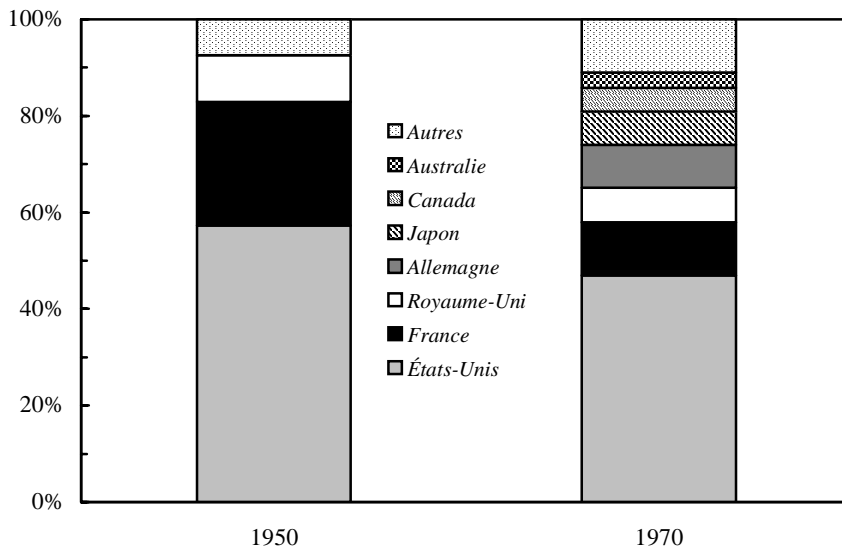
Dès les années cinquante et soixante, l'idée même de l'aide dépasse de loin celle d'effectuer un transfert financier vers les pays aidés. La finalité politique et économique de la reconstruction et du développement en est l'un des motifs fondamentaux, et elle reçoit le soutien d'entreprises exportatrices qui y voient l'ouverture de nouveaux marchés que la croissance économique rendra solvables⁽⁵⁾. Si cette analyse a débouché sur la décision d'y consacrer des ressources financières, c'est parce que la théorie économique permettait alors de diagnostiquer un besoin d'accélération des investissements pour soutenir la croissance et considérait qu'il ne serait réalisable qu'avec des financements additionnels par rapport à la capacité d'épargne des pays en développement.

Les travaux théoriques viennent en effet en appui et rationalisation de la politique d'aide plutôt qu'ils en déterminent la raison d'être. Au sortir de la guerre, la priorité est la croissance, dont on attend qu'elle réduise par la modernisation la dualité entre le secteur agricole et le secteur industriel ainsi que les inégalités sociales. Les principaux modèles et approches (Thornbecke, 2000, propose une revue synthétique) privilégient le rôle de l'investissement et le besoin d'influx massif de capital pour franchir les différentes étapes d'un développement contraint par l'insuffisance d'épargne locale. Le modèle de croissance sous-jacent est celui de Harrod-Domar. Comme le rappelle Easterly (2000), l'avantage de ce modèle est qu'il permet de dresser un cadre comptable dans lequel il est possible de calculer l'effort d'épargne nécessaire pour atteindre une cible donnée de taux de croissance. Dès lors, l'aide au développement peut à la fois être conçue comme un complément externe à une épargne interne insuffisante et être calculée en fonction de l'objectif de taux de croissance poursuivi. Chenery et Strout (1966) construisent un modèle macroéconomique dans lequel l'aide extérieure permet de combler soit une insuffisance d'épargne (par rapport à l'effort d'investissement jugé nécessaire), soit une insuffisance de devises (par rapport aux besoins d'importations). Cette vision confère à l'aide un rôle essentiellement quantitatif, l'hypothèse étant implicitement faite qu'elle sera utilisée à bon escient et qu'elle conduira à davantage d'investissement. D'autres travaux, dans les années soixante, élargissent la portée de cette approche, avec la prise en compte des interdépendances entre les différents secteurs de l'économie, notamment entre l'industrie et l'agriculture, que les politiques de développement avaient eu tendance à négliger. Ces travaux permettent de réhabiliter le soutien au développement du secteur rural et d'encourager d'autres formes d'aide sectorielle.

(5) Et que la pratique de l'aide liée, dorénavant abandonnée dans la plupart des pays, tendait à réserver aux entreprises des pays donateurs.

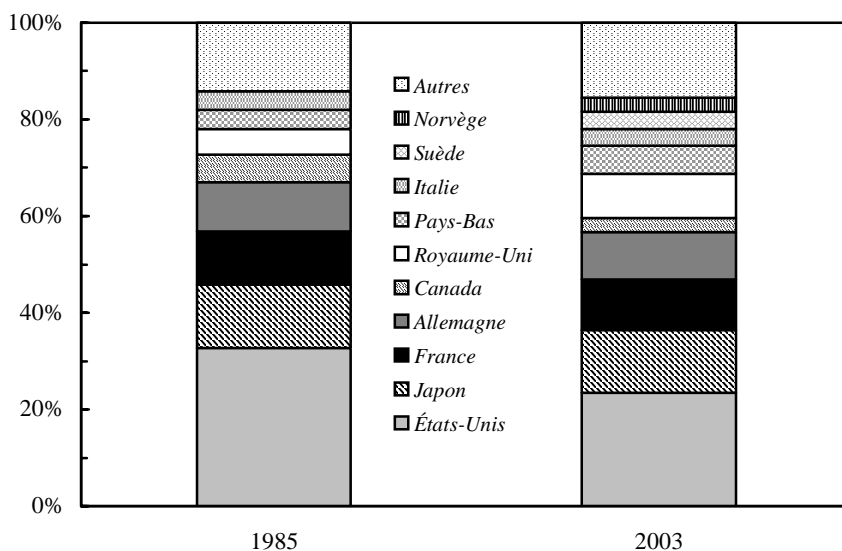


1. Répartition de l'APD mondiale entre donneurs, 1950 et 1970



Source : OCDE, statistiques du Comité d'aide au développement.

2. Répartition de l'APD mondiale entre donneurs, 1985 et 2003



Source : OCDE, statistiques du Comité d'aide au développement.





Au total, les années cinquante et soixante installent une conception de l'APD fondée d'une part sur la poursuite des intérêts politiques et stratégiques des donateurs, et d'autre part sur ce que nous appellerons le « paradigme du développement ». Un court extrait d'un rapport bilan de l'OCDE sur 25 ans de coopération pour le développement, publié en 1984, en donne un résumé succinct. L'extrait provient du premier paragraphe du rapport intitulé « la thèse fondamentale ».

« La coopération internationale pour le développement est construite sur un premier postulat : il devrait être possible d'imprimer aux économies préindustrielles et relativement stagnantes un mouvement de transformation économique et sociale, qui finirait par acquérir sa dynamique propre sans dépendance prolongée vis-à-vis de l'aide à des conditions libérales ; ce processus pouvait être amorcé, amplifié et accéléré par une utilisation rationnelle des ressources intérieures et extérieures, judicieusement dosées selon les cas d'espèce, dans le cadre de politiques générales menées par des dirigeants soucieux de favoriser un développement soutenu. Cette thèse s'appuyait sur un précédent éloquent, ce qu'il est convenu d'appeler la révolution industrielle... Les partisans de cette thèse tiraient aussi argument du rôle joué par le Plan Marshall dans la reprise économique des pays d'Europe occidentale ».

Cette approche de l'APD, cependant, butte sur un certain nombre de limites perceptibles dès les années soixante. D'une part, en effet, les politiques de développement menées ne portent pas tous les fruits attendus. La croissance dans les pays en développement à faible revenu reste insuffisante et très inférieure à celle des pays industrialisés, le chômage et le sous-emploi s'accroissent. La pauvreté s'étend. Les pays en développement restent « dépendants » de la capacité manufacturière du Nord (d'où la théorie d'inspiration néomarxiste de la dépendance, qui sera influente dans les années soixante et soixante-dix). D'autre part, et de façon liée, l'aide agit, certes, comme ciment des systèmes d'alliance dans la Guerre froide, mais elle fait *a contrario* attribuer au moins en partie la responsabilité des échecs du développement aux pays donateurs. La voie est ouverte pour le renforcement de la dimension morale de l'APD et pour sa réorientation vers la réduction de la pauvreté.

1.3. L'aide internationale comme obligation morale du Nord envers le Sud dans la réduction de la pauvreté

Les années soixante marquent un tournant, car elles conduisent à de premières désillusions sur l'efficacité de l'approche et de l'aide internationale. Une sorte de « fatigue de l'aide » se développe, fondée tant sur les problèmes internes des donateurs ou leurs difficultés de balances des paiements, que sur des inquiétudes concernant le gaspillage de l'aide et la corruption⁽⁶⁾. Le souci de revitaliser l'aide au développement conduit la Banque

(6) Voir notamment « *Pages from World Bank History: The Pearson Commission* » disponible sur : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:20121526~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html>



mondiale à créer en 1968 la Commission sur le développement international, connue sous le nom de « Commission Pearson » car la présidence en fut confiée à l'ancien Premier ministre canadien, Lester Pearson. Le rapport de cette Commission, « *Partners in Development* », publié en 1969, insiste sur la nécessité d'accroître l'effort d'aide au développement et propose des objectifs, largement fondés sur les approches quantitatives antérieures visant à mesurer les besoins en capital des pays en développement : l'aide totale devrait atteindre dès 1975 1 % du PNB des pays donateurs, et l'aide officielle (APD) 0,7 % du PNB. C'est l'origine de la recommandation adoptée (sans vote) en 1970 par l'assemblée générale des Nations unies⁽⁷⁾. Le rapport Pearson s'appuie sur une vision globale du processus de développement, conçu comme une interaction complexe entre des facteurs internes et externes (commerce, aide, investissement privé). Il souligne la double justification de l'aide pour les donateurs : morale, d'une part, fondée sur le devoir des plus riches d'aider les plus démunis ; stratégique, d'autre part, fondée sur la poursuite d'un intérêt national bien compris. Il fait apparaître la nécessité de cohérence des politiques, soulignant le risque que des politiques commerciales inadaptées annihilent les effets d'un accroissement de l'aide. Il est donc précurseur, de multiples façons, des réflexions qui ont refondé l'aide au développement au début des années 2000.

L'adoption d'une référence quantifiée, même si elle ne prend pas la forme d'un engagement formel des donateurs et ne fait que les appeler à y consacrer leurs efforts, transforme la politique d'aide publique au développement en la fondant sur la reconnaissance d'un devoir d'aider. Cette idée est dorénavant profondément ancrée dans la problématique globale du développement au point que l'objectif de 0,7 %, qui n'est atteint (ou dépassé) que par quelques pays donateurs d'Europe du Nord, devient un leitmotiv des discours sur l'aide.

Les années soixante-dix sont marquées par l'irruption du tiers-monde dans un système international jusqu'alors essentiellement géré par les grandes puissances. Le début de la décennie marque l'émergence de leurs revendications, à travers l'appel à un « nouvel ordre économique international », lors de la Conférence d'Alger des non-alignés en 1973. Le premier choc pétrolier, en 1973, qui se traduit par le quadruplement des prix du pétrole en un mois, transforme les rapports de force entre le Nord et le Sud. Les pays industrialisés font figure de responsables du sous-développement dans les théories néomarxistes de la dépendance (par exemple Prebisch, 1984, Amin, 1973 et Furtado, 1963). L'aide est nécessaire pour compenser les méfaits de l'héritage colonial et d'un commerce inégal entre un centre industrialisé et une périphérie qui lui fournit les matières premières.

Dans ce contexte, également caractérisé par les échecs des politiques d'industrialisation engagées dans les années soixante, se produit également une évolution importante des théories du développement. Chômage élevé,

(7) Pour un historique détaillé des « 0,7 % », se reporter à Clemens et Moss (2005).



pauvreté persistante, congestion urbaine conduisent à élargir l'approche du développement au-delà de la seule croissance et de porter davantage l'attention sur les questions de répartition des revenus, sur le rôle et la productivité du secteur agricole (qui concentre le plus grand nombre de pauvres) mais aussi du secteur informel. L'approche générale macroéconomique laisse la place à des travaux de nature plus microéconomique et sectorielle. Deux mots d'ordre complémentaire orientent les politiques d'APD : la satisfaction des besoins essentiels, mise en avant par l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1976, et la croissance redistributive (redistribution with growth) promue par la Banque mondiale.

Dans les années soixante-dix, le paradigme de l'aide s'éloigne donc quelque peu de la poursuite des intérêts égoïstes des donateurs. Le poids et le rôle des institutions multilatérales s'accroissent. La pauvreté devient un enjeu mondial et un objectif clairement spécifié des politiques d'aide. Les « nouveaux » donateurs bilatéraux (notamment d'Europe du Nord) qui s'affirment dans les années soixante et soixante-dix répondent à cette nouvelle logique de l'aide. En même temps, l'aide s'éloigne aussi de la vision qui en faisait l'instrument d'un rattrapage du Nord par le Sud. Elle s'appréhende davantage comme un transfert international des pays riches vers les pays pauvres dans le but d'accroître l'équité au niveau mondial. Selon ce paradigme « redistributif », l'aide s'apparente à un impôt international que les pays riches payent au profit des pays dont les besoins sont les plus élevés. L'APD reproduit ainsi au niveau international le type d'instruments redistributifs qui existe dans les *welfare states* (impôts et transferts). Cette idée a été peu formalisée par les théoriciens⁽⁸⁾. Elle a sans doute été en revanche largement présente dans les opinions publiques et dans certaines institutions d'aide. La proposition d'une contribution internationale proportionnelle au niveau de revenu des pays riches se rapproche de celle d'un impôt international. Les thèses dépendantistes et plus généralement l'idée d'interdépendance internationale qui progressent dans les années soixante ont renforcé cette vision. Mais c'est surtout dans les années soixante-dix, quand les pays du tiers-monde revendiquent la maîtrise de leur développement dans le cadre du Nouvel ordre économique international, que le paradigme redistributif s'est imposé. L'exemple concret le plus abouti de son influence est l'aide européenne issue des accords de Lomé : contractuelle, prévisible, souple et liée à plusieurs dispositifs explicitement redistributifs (préférences généralisées, SYSMIN, STABEX).

(8) On peut cependant citer Beitz (1979). Un débat sur ce sujet a eu lieu dans les années quatre-vingt-dix suite à l'élaboration (en plusieurs étapes) de « *The Law of People* » par J. Rawls (1999). Ce dernier, plus de vingt ans après son ouvrage de référence « *A Theory of Justice* » a élaboré une conception de la justice au plan international. Sa théorie rejette tout principe redistributif au niveau international. Cette position, quelque peu inattendue, a suscité un débat où les défenseurs de la « justice globale », basée sur la redistribution, ont élaboré leurs arguments (Pogge, 1994 et Beitz, 2000).



1.4. L'aide à la réforme des politiques

Un changement profond se produit à partir du début des années quatre-vingt, dans un contexte économique troublé : deuxième choc pétrolier en 1979, revirement des politiques monétaires vers la lutte contre l'inflation aux États-Unis, puis dans les principaux autres pays, forte hausse des taux d'intérêt qui précipitera, en août 1982, la cessation de paiement du Mexique, récession mondiale, arrivée au pouvoir aux États-Unis et au Royaume-Uni de Ronald Reagan et Margaret Thatcher, tous deux porteurs d'une idéologie économique essentiellement confiante dans les forces du marché et soucieuse de réduire le poids de l'État.

La crise de la dette, dans les années quatre-vingt, ne touche pas seulement les pays qui se sont surendettés auprès du secteur bancaire, mais aussi les pays pauvres qui ont accumulé des dettes envers les créanciers publics au titre de l'aide au développement. D'une certaine façon, les années quatre-vingt s'interprètent, dans le domaine de l'aide au développement, comme un effet boomerang de l'aide internationale (et plus généralement des financements externes). L'aide, censée corriger des problèmes de développement dans les pays pauvres, non seulement n'y parvient pas, mais crée pour les débiteurs et les créanciers de nouveaux problèmes liés à l'excès d'endettement. Symptôme de l'incapacité de l'aide à mettre en place une dynamique de croissance durable dans les pays bénéficiaires, la crise de la dette provoque une profonde réorientation de l'APD.

Ainsi, la priorité donnée à la réduction de la pauvreté s'estompe. Plus exactement, la quasi-faillite de nombreux pays aidés s'interprète, dans l'idéologie dominante, avant tout comme l'échec de politiques économiques inadaptées. Pour réduire la pauvreté, il faut d'abord restaurer les grands équilibres macroéconomiques, ouvrir et libéraliser l'économie, réduire le poids de l'État, réformer les institutions et la gouvernance et éliminer les distorsions empêchant les marchés de fonctionner correctement. L'aide va de ce fait financer l'ajustement macroéconomique des principaux pays endettés, afin de contribuer à corriger les déséquilibres des paiements et mettre fin à la spirale de l'endettement. Sous une conditionnalité exigeante de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel, résumée par le « consensus de Washington » (Williamson, 1990 et 2000), l'aide au développement, dans les années quatre-vingt, va en fait partiellement refinancer la dette, c'est-à-dire contribuer à éviter les risques que l'incapacité des débiteurs à honorer le service de leur dette fait peser sur le système financier international et permettre aux pays en développement de financer leurs balances des paiements. Cette expérience, dont les prolongements s'observent encore à travers les programmes de réduction de dette, a profondément marqué les mentalités et joue un rôle majeur dans la façon dont le débat sur les instruments de l'aide est posé et dans la tendance généralisée à disqualifier les prêts au profit d'un recours aux dons.

Cette fonction de l'aide mérite une mise en perspective. Elle se rapproche en effet de la poursuite des intérêts des donneurs, dans un domaine



certes plus économique que géopolitique. D'abord, en se portant au secours des débiteurs et en ciblant la stabilisation macroéconomique, elle limite les risques des créanciers. Ensuite, la conditionnalité mise en place véhicule l'idéologie dominante dans une forme de prosélytisme économique qui conduit à relativiser la notion de « bonne politique économique » ainsi diffusée. Mais au-delà de ces caractéristiques, c'est à partir des années quatre-vingt que l'utilisation de l'aide pour appuyer les réformes prend corps. Ce nouveau rôle de l'aide fait l'objet de nombreux débats théoriques et empiriques⁽⁹⁾, qui s'emploient à expliciter les canaux de transmission entre l'aide extérieure et l'élaboration des politiques nationales et à mesurer l'efficacité de l'aide en la matière. Ces travaux renvoient fondamentalement à la nature et à l'organisation de la conditionnalité. Ils ne permettent pas de conclure que l'aide est efficace, mais cette absence de conclusion n'est pas surprenante. En fait, c'est une approche d'économie politique qu'il faut adopter en la matière : l'impact de l'aide extérieure sur la réforme des politiques nationales n'est pas mécanique, mais passe par le renforcement de tel ou tel groupe d'intérêt interne ou de telle partie du gouvernement qui jouera un rôle déterminant et fera pencher l'équilibre des forces en faveur de la réforme. Aussi faut-il sortir des conclusions globales sur l'efficacité de l'aide en la matière, mais adopter une approche au cas par cas, incompatible avec toute généralisation. L'exemple du plan Marshall illustre cette considération : de nombreux travaux ont souligné que ce n'est pas le plan Marshall en lui-même, compte tenu de la part relativement limitée que le volume d'aide a représenté dans l'effort d'investissement européen, qui explique le succès de la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale, mais les politiques menées par les différents gouvernements européens. En revanche, le cadre et les incitations du plan Marshall ont joué un rôle important dans les choix de ces gouvernements en matière de politiques économiques (Hogan, 1987, DeLong et Eichengreen, 1991 et Eichengreen et Uzan, 1992). Finalement, la conditionnalité de l'aide peut s'interpréter comme une forme de contrainte externe. Les exemples de l'efficacité de la contrainte extérieure suggèrent qu'elle dépend fondamentalement à la fois de la façon dont elle est appliquée et de la façon dont les groupes locaux s'en servent dans l'avancée de leurs propres agendas⁽¹⁰⁾.

Au total, les années quatre-vingt ont consacré un rôle important pour l'aide, même si elles n'ont pas permis d'en trouver les clefs. L'attention que porte dorénavant la littérature économique sur le développement au rôle des institutions et des politiques économiques suggère que l'aide doit aussi s'interpréter comme l'une des composantes d'un processus de réforme idiosyn-

(9) Pour un tour d'horizon de la littérature, voir notamment Amprou et Chauvet (2004).

(10) On peut penser à la façon dont la Chine a appuyé ses réformes sur la perspective d'adhésion à l'OMC, ou au processus de désinflation dans la Communauté européenne dans les années quatre-vingt, qui suggère que le Système monétaire européen a joué un rôle important, même si la désinflation s'est aussi produite avec succès dans d'autres pays sans recours à un tel système.



crasique indispensable au développement. Cela amène à mettre l'accent sur la conception et la pratique de la conditionnalité, d'une part, mais aussi sur les différentes formes d'appui que les donateurs peuvent apporter, au-delà des ressources financières, à travers notamment l'assistance technique.

1.5. Une ambivalence qui se poursuit

La fin de la Guerre froide, au début des années quatre-vingt-dix, prive l'APD de son ancrage politico-stratégique. Cette rupture systémique, conjointe à l'héritage des décennies précédentes, à la désillusion liée à la crise de la dette et à la persistance d'échecs de développement dans de nombreux pays, conduit à une baisse sensible de l'effort global d'APD. Parallèlement, les travaux sur l'efficacité de l'aide contribuent également à remettre en cause la politique d'APD⁽¹¹⁾.

Avec l'affaiblissement (temporaire) des préoccupations stratégiques, l'aide se réoriente dans les années quatre-vingt-dix vers la réduction de la pauvreté. La décennie est au demeurant marquée par une nouvelle « fatigue de l'aide », qui se traduit notamment par une baisse sensible du financement des infrastructures dans les pays pauvres. Ce nouveau basculement trouve son aboutissement avec l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) par l'Assemblée générale des Nations unies lors du « Sommet du millénaire » en 2000. Les OMD⁽¹²⁾ constituent un véritable contrat d'objectifs de la Communauté internationale, déclinés en 14 cibles et 48 indicateurs. Ils donnent de la pauvreté une définition multiple qui ne se réduit pas au seul aspect du revenu par habitant, mais englobe aussi les conditions d'éducation et de santé, l'égalité des genres, la protection de l'environnement et l'insertion dans la mondialisation.

Cette orientation pourrait sembler remettre au premier plan les intérêts des bénéficiaires. Cependant, un aspect important de la question est de savoir qui détermine les intérêts des bénéficiaires. L'un des problèmes posés par la mise en œuvre de la politique d'APD est que les donateurs ont une tendance marquée à l'approche prescriptive, y compris par rapport aux intérêts des pays dans lesquels ils interviennent. Par exemple, l'instruction des projets ou programmes que finance l'aide publique au développement appréhende souvent les intérêts des bénéficiaires à partir de l'idée que s'en font les donateurs. On peut, certes, considérer que les pays en développement ont entériné la démarche des OMD puisque ces derniers ont été adoptés en Assemblée générale des Nations unies. Cependant, force est de constater que la poursuite des OMD se retrouve beaucoup plus dans les intentions affichées par les donateurs que dans les déclarations et les programmations des PED.

(11) Pour une synthèse, voir Amprou et Chauvet (2004).

(12) Une liste de ces objectifs est donnée plus loin dans ce chapitre. Voir aussi <http://www.un.org/millenniumgoals/>. Pour un suivi de leur mise en œuvre, voir <http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book.pdf>



Avec les attentats contre le World Trade Center en septembre 2001, les intérêts politico-stratégiques sont revenus au premier plan des politiques d'aide. Natsios (2005) interprète le 11 septembre comme un défi historique équivalent dans son ampleur à la menace soviétique pendant la Guerre froide. C'est ce qui explique que le développement soit devenu une priorité en termes de sécurité nationale, aux côtés de la diplomatie et de la défense. L'impératif moral est ainsi également interprété comme un impératif de sécurité. Natsios y voit la nécessité d'une coopération renforcée entre les institutions militaires et celles de l'aide. L'un des aspects importants du lien entre sécurité et développement concerne le rôle de l'APD dans les États « fragiles », les pays en situation de conflit potentiel ou avéré, ou en situation de « post-conflit ».

La sécurité relève, plus généralement, du besoin d'action commune clairement perceptible en vue de « produire » un certain nombre de « biens publics globaux » (BPG)⁽¹³⁾, qui comprennent également, entre autres, l'action contre le réchauffement climatique, contre les pandémies, pour la protection de la biodiversité. La production de BPG est ainsi devenue l'un des motifs de l'aide au développement⁽¹⁴⁾. Le débat reste ouvert sur le lien à établir entre les deux : certains (Kaul et *al.*, 1999) considèrent que l'utilisation de l'APD pour inciter les pays pauvres à participer à la production de BPG constitue un détournement d'APD au profit des pays riches – car ces derniers attachent souvent plus d'importance aux BPG que les pays pauvres. D'autres (Jacquet et Marniesse, 2005) défendent au contraire l'idée d'une symbiose nécessaire entre l'APD et la production de BPG.

Au fil des temps, l'aide publique au développement est donc devenue une politique complexe, dont les objectifs sont rarement explicités. Elle relève, au moins dans sa dimension bilatérale, de la poursuite par les donateurs d'intérêts égoïstes. Mais, parce qu'elle implique des « bénéficiaires », elle s'inscrit également dans un projet universaliste, lui-même profondément ambivalent. Nous avons identifié, au détour de cette lecture historique de l'aide, deux paradigmes globaux qui comportent autant de complémentarités que de contradictions. Le premier (paradigme du développement) est d'aider les pays du sud à s'engager dans la phase historique de décollage économique et de rattrapage des pays industrialisés. Le second (paradigme redistributif) est de bâtir un système équitable de transferts à l'échelle mondiale entre pays riches et pays pauvres. Nous abordons dans la section suivante l'étude des tensions et complémentarités entre ces deux paradigmes de l'aide.

(13) La définition économique des biens publics (qui repose sur des critères de non-exclusion et de non-rivalité) est en fait plus restrictive que l'expression « biens publics mondiaux », qui recouvre plus généralement les résultats d'une action commune internationale dont tous les pays sont susceptibles de bénéficier.

(14) Voir, par exemple, Severino et Jacquet (2002).



2. Développement ou redistribution ?

Considérée de manière très générale, la mise en place d'un transfert redistributif international semble conciliable avec celle d'une aide centrée sur le « rattrapage » par les pays du sud du niveau de développement des pays riches. Pourtant ces deux paradigmes s'appuient de manière implicite sur des visions du monde, des conceptions de la justice et de l'aide, et des modes d'évaluation distincts et qui entrent fréquemment en opposition.

2.1. Deux paradigmes fondateurs de l'aide

2.1.1. Deux conceptions de la justice

Les conceptions de la justice qui sous-tendent les deux paradigmes considérés illustrent une séparation classique, d'origine aristotélicienne⁽¹⁵⁾ entre justice corrective et justice distributive.

La justice corrective répond au souci de réparation d'injustices précisément identifiées et situées dans le temps. Elle peut donner lieu à deux procédures. La première est celle du dédommagement, qui repose sur l'évaluation du préjudice subi puis sur sa réparation une fois pour toutes sous forme d'un arbitrage jugé « juste » par rapport à cette évaluation. La seconde est celle du « rattrapage », qui consiste à rétablir, dans un futur convenu, la situation du sujet de l'injustice comme si cette dernière n'avait pas eu lieu.

La justice distributive se justifie quant à elle par le besoin de corriger une répartition des ressources qui n'est pas légitime du point de vue des droits, des mérites ou des besoins de chacun. Elle conduit à des interventions continues de transferts, le plus souvent de ressources (parfois de droits), entre ceux possédant plus que leur « juste part » et ceux possédant moins.

Le paradigme redistributif est naturellement associé à une conception redistributive de la justice, justifiée par l'inéquité de la répartition de la richesse mondiale. Le paradigme du développement relève d'une vision corrective de la justice. L'objectif est de réparer une fois pour toutes une « injustice de l'histoire », provoquée ou non par les pays riches eux-mêmes, qui a abouti à des processus de développement décalés dans le temps selon les régions du monde.

Cette opposition peut se décliner sous d'autres angles. Le paradigme du développement s'appuie sur une notion de justice définie par sa finalité. L'objectif de l'aide est de favoriser la mise en place d'une situation finale considérée comme juste : chaque pays est entré dans un processus auto-entretenu de croissance durable. En revanche le paradigme redistributif a pour objet de réduire les inégalités internationales mais n'est pas associé à une finalité précise. Il relève plutôt de la justice procédurale, c'est-à-dire de la construction d'un système d'institutions justes administrées impartiale-

(15) Aristote examine ces deux types de justice dans « Éthique à Nicomaque ».



ment, selon la définition de J. Rawls (1971)⁽¹⁶⁾ de la justice distributive par sa procédure et non par sa finalité. L'équité internationale est considérée comme bien public (Rao, 1999) ; la mise en place d'une procédure qui améliore l'équité est donc en quelque sorte une fin en soi.

Découlant de cette appréhension différente des finalités poursuivies, l'opposition entre les deux paradigmes reflète une autre distinction fondamentale des théories de la justice. Le paradigme du développement est par nature conséquentialiste. L'aide ne vaut que par les conséquences qu'elle entraîne en direction de la finalité poursuivie. Le caractère plus ou moins souhaitable d'une distribution d'aide est ainsi mesurable en fonction du niveau de progrès réalisé en matière de développement.

En revanche le paradigme redistributif repose, au moins partiellement, sur une démarche déontologique, qui consiste à accepter des principes indépendamment de leurs conséquences. L'absence de finalité précise entraîne l'inexistence d'un critère universel de mesure des conséquences de l'aide. Chaque receveur du transfert peut valoriser des résultats différents. L'aide, facteur d'équité, constitue de façon indirecte un bien public en elle-même. Sa légitimité, en tant que manifestation d'un principe équitable, n'est pas directement liée aux conséquences qu'elle entraîne.

Enfin, le paradigme redistributif fait appel à une justice procédurale, donc de type contractuel. L'adoption d'une cible concernant le niveau de transferts en proportion des richesses nationales relève d'un engagement contractuel global. Le paradigme du développement ne nécessite pas une telle exigence, qui présuppose l'existence d'institutions multilatérales capables d'établir et de faire respecter de tels contrats. Il s'appuie plus généralement sur des principes de coopération et de réciprocité, et donc sur la recherche d'avantages mutuels.

2.1.2. Deux visions du monde

Le paradigme du développement s'inscrit dans une perspective historique de progrès économique. Même si l'analyse extrêmement influente de Rostow n'est plus évoquée, le développement reste par nature une théorie des phases d'évolution économique des sociétés humaines. Un principe de base en est que l'état normal et souhaitable du monde est la juxtaposition de nations indépendantes et souveraines disposant d'un niveau de ressources suffisant et engagées dans des processus endogènes de croissance. La phase de développement consiste pour une partie du monde à s'engager dans une transition vers cet état de « maturité économique mondiale ». Afin de faciliter et d'accélérer cette transition, l'APD apparaît comme une nécessité temporaire, même si elle constitue également une entorse au principe de souveraineté.

(16) « La justice procédurale pure s'exerce lorsqu'il n'y pas de critère indépendant pour déterminer le résultat correct ; au lieu de cela, c'est une procédure correcte ou équitable qui détermine si un résultat est également correct ou équitable, quel qu'en soit le contenu, pourvu que la procédure ait été correctement appliquée... Donc pour appliquer à la répartition la notion de justice procédurale pure, il est nécessaire de créer un système d'institution qui soit juste et de l'administrer impartialement » (Rawls, 1971, p. 118).



Le paradigme du développement voit l'avancée vers la maturité économique comme une série de problèmes surmontables à résoudre à l'aide de moyens techniques (réformes, investissements, formations, etc.). La situation des pays développés constitue l'avenir normal de chaque nation, à condition que les obstacles qui jonchent la route du progrès économique soient un à un vaincus. Les causes de la pauvreté peuvent être de nature exogène ou endogène. Mais aucun des obstacles au développement ne peut résister à la combinaison de la volonté de les surmonter et de la mise en place des moyens adéquats. Sur le long terme, les causes qui expliqueraient qu'un pays n'avance pas sur la voie du développement seraient des défaillances internes aux sociétés concernées.

Le paradigme redistributif s'appuie en revanche sur une vision non évolutionniste de l'économie mondiale. Les inégalités entre pays y sont considérables par nature et les revenus au niveau mondial y seront toujours distribués de manière plus inéquitable que ce que les droits, les mérites et les besoins de chacun impliqueraient. Dans ce sens, le paradigme redistributif reflète une vision relativement pessimiste de l'économie mondiale, fondée sur la persistance d'inégalités injustes.

Le paradigme redistributif n'a pas été réellement théorisé mais les arguments qui peuvent plaider pour une telle vision du monde sont fréquemment évoqués. Tout d'abord, le niveau de richesse des nations ne reflète pas une juste distribution, parce que chaque pays subit les externalités positives ou négatives dues à l'interdépendance économique mondiale. Un des rôles redistributifs de l'APD est donc de compenser en permanence les perdants du libre-échange mondial, les victimes des crises financières internationales ou tout autre cible d'externalités internationales négatives.

Deuxième argument, dans une vision non évolutionniste, les reculs sont tout autant à envisager que les progrès. Sous l'effet de causes externes (catastrophes naturelles, épidémies) ou internes (guerre), la pauvreté et les obstacles au développement d'un pays peuvent s'accroître. Le besoin de mutualisation des obstacles au développement est donc un besoin permanent qui nécessite un système de redistribution international pérenne.

Enfin, un troisième argument est que certains obstacles au développement peuvent être insurmontables à l'échelle de temps que se fixent les institutions d'aide. Certains analystes expliquent les différentiels de croissance constatés à notre époque par des causes historiques ou géographiques agissant sur le très long terme⁽¹⁷⁾. Cela confère également à l'APD une fonction de redistribution et de compensation et non seulement un rôle de résolution de problèmes.

(17) Par exemple, certaines analyses économétriques en coupe transversale (Acemoglu, Johnson et Robinson, 2002) font ressortir la variable « densité démographique au XVI^e siècle » comme une des causes explicatives de la croissance contemporaine.



2.1.3. Deux approches de la responsabilité

Le paradigme du développement repose sur une position morale classique qui consiste à situer l'essentiel des responsabilités sur le niveau de développement d'une société au niveau de la collectivité nationale. À cette position correspond la mise en avant de facteurs tels que les politiques nationales ou la gouvernance comme principaux facteurs explicatifs des résultats en termes de bien-être.

Il existe naturellement des limites de diverse nature à cette responsabilité collective nationale : environnement, catastrophes naturelles, manque initial d'épargne, trappes à pauvreté, etc. C'est précisément le rôle de l'aide au développement d'aider à lever ces obstacles et de faire en sorte qu'*in fine* la situation de développement d'une société soit le résultat de ses efforts collectifs propres, ce qui constitue une forme de justice correctrice⁽¹⁸⁾.

Cette conception de la responsabilité est pleinement compatible avec la vision d'un monde constitué de la juxtaposition de nations souveraines et avançant vers une situation de maturité où chacun aura sa juste part et où l'aide sera devenue caduque.

De manière inverse, la justification du paradigme redistributif s'est toujours appuyée sur ce qui limitait cette responsabilité collective nationale : la dotation entre facteurs inégalement répartie, les conséquences durables des catastrophes naturelles ou des chocs historiques, les interdépendances entre nations et l'injustice découlant du jeu international, les situations des individus pauvres, des groupes dominés, des enfants, etc. pour lesquels la part échue de la responsabilité collective peut paraître écrasante. Ces facteurs permanents d'injustice fondent le besoin d'instrument pérenne de justice redistributive à l'échelle internationale.

John Rawls (1999) illustre la question du devoir d'aider à travers la trajectoire différente de deux pays partis de conditions initiales comparables

(18) Un débat s'est ouvert sur ce thème à la suite de la publication par John Rawls de « *The Law of Peoples* » en 1999 où le philosophe expose sa théorie en matière de justice internationale. Rawls a surpris quelque peu la communauté scientifique en récusant tout principe de justice distributive à l'échelon international et en s'inscrivant, pour le cas des pays en retard de développement (*burdened societies*) dans une vision très proche du paradigme du développement. Son argumentation est largement basée sur cette question de responsabilité collective : « *I believe that the causes of the wealth of a people and the form it takes lie in their political culture and in the religious, philosophical, and moral traditions that support the basic structure of their political and social institutions, as well as the industriousness and cooperative talents of its members, all supported by their political virtues. I would further conjecture that there is no society anywhere in the world – except for marginal cases – with resources so scarce that it could not, were it reasonably and rationally organized and governed, become well-ordered* (Je crois que les causes de la richesse d'un peuple et la forme qu'elle prend reposent dans sa culture politique et dans ses traditions religieuses, philosophiques et morales, sur lesquelles repose la structure de base de ses institutions politiques et sociales, aussi bien que dans les traditions industrielles et le degré de coopération de ses membres, toutes renforcées par leurs vertus politiques. Je serai de plus tenté de croire qu'il n'existe aucune société dans le monde – sauf dans des cas marginaux – qui ne pourrait devenir correctement organisée, quel que soit le degré de rareté de ses ressources, si elle était raisonnablement et rationnellement gouvernée) ». Il en déduit que l'aide internationale au développement ne doit être qu'un phénomène temporaire lié à une période limitée de rattrapage.



(on peut penser à un pays africain et un pays asiatique) : « *Two liberal or decent countries are at the same level of wealth (estimated say, in primary good) and have the same size population. The first decides to industrialize and to increase the rate of real saving, while the second does not. Being content with the things as they are, and preferring a more pastoral and leisurely society, the second reaffirms its social values. Some decades later the first country is twice as wealthy as the second. Assuming, as we do, that both societies are liberal or decent, and their people free and responsible, and able to make their own decisions, should the industrializing country be taxed to give funds to the second?* »⁽¹⁹⁾.

La question est là : le développement est-il réellement le résultat (la récompense méritée ?) d'un choix collectif délibéré d'une société (entre épargne et loisir ou entre innovation ou conservatisme), choix qui engage les générations suivantes ? La réponse à cette question est un élément déterminant de l'insertion de l'aide dans l'un ou l'autre des paradigmes considérés.

2.1.4. Deux conceptions de l'aide

Fondé sur une approche contractuelle de la justice, le paradigme redistributif débouche logiquement sur une aide considérée comme un droit par les bénéficiaires y ayant accès, à la manière des aides sociales dans les *welfare states*. L'aide y est attribuée en fonction de la mesure objective de certains paramètres du bénéficiaire, le plus souvent liés au niveau de besoin. Le principe fondamental à respecter est l'équité du processus d'allocation de l'aide.

L'aide comme un droit s'inscrit dans un principe libéral, dans le respect des libertés et choix des bénéficiaires. Dans la limite des règles contractuelles, le bénéficiaire a la liberté d'usage de l'aide. Il n'est donc pas nécessaire, dans l'acception la plus libérale de ce paradigme, que donneur et bénéficiaire construisent un consensus quant aux objectifs à atteindre et à l'utilisation de l'aide. C'est le transfert de richesse qui est fondamental. La nature de l'aide joue un rôle secondaire et peut être variable selon les bénéficiaires.

L'opposition est tranchée avec la conception de l'aide selon le paradigme du développement. Légitimée par l'atteinte d'objectifs et fondée sur des principes de coopération et de réciprocité, l'aide y est par nature incitative. Elle est attribuée dans le cadre d'un contrat direct avec le bénéficiaire,

(19) Deux pays libéraux ou raisonnables ont le même niveau de richesse (estimée, disons, par ses biens primaires) et une population de même taille. Le premier décide d'industrialiser et d'accroître son taux d'épargne, tandis que le second ne le fait pas, étant satisfait avec les choses telles qu'elles sont et préférant un mode de vie plus pastoral et plus de temps libre ; le second pays réaffirme ses valeurs sociales. Quelques décennies plus tard, le premier pays est deux fois plus riche que le second. Supposons, comme nous le faisons, que ces deux sociétés soient libérales et raisonnables, et capables de prendre leurs propres décisions : la nation devenue industrielle devrait-elle être taxée pour transférer des fonds à la seconde ?



basé sur les engagements de ce dernier à conduire un certain nombre d'actions. L'aide-incitation peut être affectée ou ciblée, c'est-à-dire que son utilisation est circonscrite à des utilisations précises, qui sont l'objet du contrat. Elle peut être également conditionnelle, c'est-à-dire que l'engagement du bénéficiaire porte sur des actions non directement liées à l'utilisation de l'aide.

L'aide incitative nécessite en principe un accord entre donneur et bénéficiaire sur les objectifs à atteindre, et souvent sur les moyens à mettre en œuvre. Mais cet accord ne se fait pas entre égaux : le bénéficiaire peut être tenté de s'aligner sur les préférences du donneur afin de recevoir l'aide. De ce fait l'aide comme incitation est adaptée à un cadre perfectionniste (par opposition à libéral)⁽²⁰⁾ où le donneur promeut un modèle de développement particulier.

La nature de l'aide et les résultats attendus vont ici être des éléments constitutifs du contrat entre donneur et receveur. L'exigence du paradigme du développement est que l'aide permette de dégager des bénéfices qui rendent possible la durabilité des résultats obtenus et même la reproduction à terme des actions engagées. La référence peut être celle d'une aide sous forme de prêt. Pour se justifier, une telle aide doit non seulement atteindre des résultats en termes de développement mais dégager aussi des ressources suffisantes pour rembourser le capital emprunté.

À l'origine, l'aide devait, dans l'optique du développement, uniquement financer des investissements rentables. Par la suite, l'objet de l'aide s'est étendu au financement de réformes, mais toujours dans la perspective de dégager des gains de productivité permettant la rentabilité et la reproductibilité.

Cette contrainte de rentabilité ne se retrouve pas dans le paradigme redistributif. Le transfert porte en lui sa propre légitimité. Il peut néanmoins être associé à des objets divers : compenser un handicap, améliorer les conditions de vie ou encore financer des investissements. Mais dans tous les cas le lien entre le montant du transfert et la valeur des résultats obtenus n'est pas direct. Il peut être justifié de financer des actions non rentables si le résultat en est néanmoins positif.

Une autre opposition classique de l'aide se retrouve à partir de ces différentes conceptions : celle qui oppose le prêt au don. Le paradigme du développement est pleinement compatible avec une aide par don, mais la logique de rentabilité reste celle qui est spécifique au prêt. En revanche, l'importance intrinsèque donnée au transfert, l'abandon de la règle de rentabilité

(20) Un principe de justice est « perfectionniste » dans la mesure où il prétend que certaines formes de vie constituent un paradigme de perfection ou d'excellence humaine, et devraient être promues comme telles, tandis que d'autres formes de vie moins estimables devraient être pénalisées. Cette conception s'oppose à celle des théories libérales ou libertariennes, qui n'essaie pas d'encourager telle ou telle forme de vie, mais préfère laisser aux individus la liberté d'utiliser comme bon leur semble les ressources dont ils disposent (Kymlicka 1999, p. 207).



comme principe général font que le paradigme redistributif conçoit essentiellement l'aide comme un don.

L'opposition sur la conception de l'aide entre un droit aux transferts de ressources et une incitation à l'investissement rentable est au cœur de la contradiction entre les deux paradigmes ici décrits.

2.1.5. Deux modes d'évaluation

Les modes d'évaluation de l'aide selon le paradigme du développement découlent de deux principes : le conséquentialisme qui conduit à mesurer la valeur de l'aide par son efficacité en termes de résultats obtenus et la logique de rentabilité des investissements financés. Ce dernier principe conduirait à évaluer l'aide par un calcul de type coût bénéfiques.

Le critère de rentabilité est parfaitement justifié pour l'aide par prêt. Il peut être jugé exagérément exigeant pour l'aide par don. Dans ce dernier cas, le critère d'efficacité, en termes de chemin parcouru vers la finalité – un processus de croissance durable auto-entretenu –, peut être retenu sans qu'il soit nécessaire de rapporter ce progrès au montant de l'aide correspondant.

La capacité de l'aide à générer de la croissance est alors le critère pertinent d'évaluation de l'aide. Un impact de l'aide sur la croissance montre que les actions financées ont eu un effet durable et au moins partiellement reproductible.

La question est plus ambiguë dans le cadre du paradigme redistributif, qui n'est pas fondé sur l'atteinte de finalités. Deux cas doivent être envisagés. Une logique redistributive radicale, purement déontologique, conduit à légitimer l'aide en tant que principe, indépendamment de ses conséquences. Les critères d'évaluation de l'aide sont alors d'une part le niveau d'effort produit par les contributeurs et d'autre part l'équité avec laquelle sont considérés les bénéficiaires. Plus l'effort est élevé, plus le transfert, considéré en lui-même comme un bien public est important et plus l'aide joue son rôle, indépendamment des conséquences ultimes obtenues. Du côté des bénéficiaires, c'est l'équité de l'allocation de l'aide, souvent évaluée selon le niveau de besoin ou le cas échéant selon une mesure du niveau d'effort fourni par le bénéficiaire, qui apparaît comme le critère d'évaluation pertinent. Vu sous l'angle purement redistributif les deux questions fondamentales sont bien les règles de prélèvement et les règles d'attribution.

Cette version radicale du paradigme redistributif, bien que maximaliste, a souvent eu droit de cité. L'énorme attention apportée aux cibles de contribution des pays riches est bien le signe que l'effort produit à destination des plus pauvres est valorisé en tant que tel. Dans une approche conséquentialiste, un tel accent mis sur les moyens n'aurait pas de justification. Le rapport du CAD de 1980 contenait sous la signature de son président J. Lewis la phrase suivante : « il n'y a pas plus lieu de demander une preuve de l'efficacité de l'aide que de demander une preuve de l'efficacité de l'impôt » (OCDE,



1980). Le président du CAD de l'époque, sans doute représentatif d'un certain niveau de consensus, s'inscrivait alors pleinement dans une démarche déontologique de justice distributive procédurale en récusant un mode de légitimation centré sur l'efficacité.

Sous une version plus équilibrée, le paradigme redistributif peut s'accommoder de « résultats attendus », même s'ils ne constituent pas à proprement parler une finalité. Ainsi, la réduction des inégalités internationales, l'amélioration des conditions de vie dans les pays les plus pauvres peuvent être considérés comme la raison d'être du système redistributif. Dans une logique partiellement conséquentialiste, l'aide pourrait donc être évaluée en partie par les critères d'effort des donateurs et d'équité dans l'allocation de l'aide et en partie par les progrès réalisés sur les conditions de vie dans les pays les plus pauvres.

On se rapproche peut-être ici d'un mode d'évaluation de « bon sens » qui serait proche du regard de l'opinion publique. La mesure des effets de l'aide sur les niveaux de vie des pauvres ou sur l'inégalité internationale induit cependant un critère d'« efficacité faible » mesurée seulement à partir de cibles statiques comme le taux de satisfaction d'un besoin essentiel. Dans cette optique les résultats peuvent être atteints mais ils ne sont pas pour autant acquis. On peut y opposer une « efficacité forte » visant à des cibles dynamiques (comme la croissance), basée sur la soutenabilité des résultats obtenus. Or, si un certain nombre d'analystes ont essayé de mesurer l'effet de l'aide sur l'amélioration des conditions de vie⁽²¹⁾ cette différence entre efficacité statique et efficacité dynamique n'a pas été réellement conceptualisée.

2.2. L'ambivalence au quotidien : un système qui ne satisfait personne

2.2.1. Une question de point de vue

Qu'est ce qui détermine que l'on s'inscrive dans l'un ou l'autre paradigme de compréhension de l'aide ? Ce choix contient naturellement une dimension éthique d'ordre partiellement individuel. Un individu sera enclin à se situer dans l'une ou l'autre conception, selon ses convictions politiques, son expérience, sa formation, la position qu'il occupe ou d'autres caractéristiques personnelles. L'environnement – l'époque, le pays où l'on vit, le milieu dans lequel on évolue – constitue naturellement un déterminant puissant de ces choix éthiques.

Ainsi, le paradigme du développement a connu deux phases de suprématie. La première a eu lieu comme on l'a vu durant les années cinquante et soixante, époque où s'est constituée la théorie du développement à travers

(21) Amprou et Chauvet (2004) reportent ainsi les résultats de plusieurs études portant sur l'effet de l'aide sur la mortalité infantile ou l'indicateur de développement humain.

1. Ensemble des caractéristiques et des oppositions des deux paradigmes

Paradigme du développement	Paradigme redistributif
<p><i>Conception de la justice</i> Justice corrective Orientée par les buts (croissance durable pour tous) Conséquentialiste Coopération (et donc en partie réciprocité)</p> <p><i>Vision du monde</i> L'aide est l'instrument d'une phase transitoire d'un processus historique Le développement comme série d'obstacles surmontables Vision souveraine (l'avenir de chaque pays lui appartient)</p> <p><i>Approche de la responsabilité</i> Mise en avant des causes internes à la pauvreté Responsabilité collective nationale</p> <p><i>Conception de l'aide</i> Aide comme une incitation Allocation selon un contrat entre donneur et receveur Compatible avec une vision perfectionniste (promotion de modèle) Investissement à vocation reproductible Aide par prêts et par dons</p> <p><i>Modes d'évaluation</i> Efficacité et durabilité (impact en termes de croissance durable)</p>	<p>Justice distributive Procédurale Déontologique (au moins partiellement) Contractuelle au niveau global</p> <p>L'aide est un instrument de redistribution répondant à l'inégalité du monde Les sources d'injustice se renouvellent et sont permanentes Interdépendance</p> <p>Mise en avant des causes externes Inter-dépendances, différents niveaux de responsabilités (global, national, local, individuel)</p> <p>Aide comme un droit Allocation selon des règles générales d'équité Vision libérale Transfert de ressources Aide par dons</p> <p>Niveau d'effort, équité de l'accès à l'aide et éventuellement amélioration des conditions de vie des bénéficiaires</p>



l'idéologie de la modernisation⁽²²⁾. La seconde a pris place avec l'ajustement structurel dans les années quatre-vingt, où s'est imposée à nouveau l'optique d'une aide temporaire, incitative, centrée sur l'efficacité économique en vue du rattrapage des pays pauvres.

À l'inverse, les années soixante-dix ont été beaucoup plus favorables à une optique redistributive. L'influente pensée tiers-mondiste mettait alors en avant une approche contractuelle garantissant aux pays pauvres une aide dont ils auraient un plus libre usage. La période récente semble marquer un renouveau des idées redistributives (voir ci-dessous).

La discipline professionnelle a constitué un autre élément déterminant de la conception de l'aide. À l'exception de l'école dépendantiste, les économistes se sont situés très majoritairement dans le cadre du paradigme du développement. Ce dernier constitue en fait la base fondatrice de l'économie du développement en tant que discipline. Le conséquentialisme, la recherche d'incitations, l'évaluation par l'efficacité constituent des principes naturels pour l'économiste. On trouve à l'inverse un fort courant critique de la théorie du développement chez des représentants d'autres sciences sociales (Ferguson, 1990, Escobar, 1995 et Rist, 1996).

Au sein de la communauté du développement, les différentes institutions ont développé des conceptions différentes du sens de leur action. Les banques de développement se sont pleinement inscrites dans le paradigme du développement. Leur rôle de financement d'investissements rentables selon les opportunités existantes leur confère une place centrale en matière de développement et les éloigne par nature de toute préoccupation redistributive.

À l'inverse, les agences multilatérales accordant des dons, en particulier le PNUD et l'Union européenne, ont très clairement promu des idées redistributives. Cela a été mentionné à propos des conventions de Lomé. La préoccupation de rentabilité est peu présente dans ces institutions. Au contraire leur positionnement les conduit à accorder une importance centrale au critère d'équité, notamment face à l'allocation de l'aide⁽²³⁾.

De manière plus générale, tous les donateurs d'aide, y compris la Banque mondiale⁽²⁴⁾, ont des dispositifs à vocation compensatrice soit d'externalités internationales négatives soit de contraintes naturelles particulières. La responsabilité internationale en matière de prévention et de gestion des grandes catastrophes, comme l'épidémie de SIDA par exemple, ressemble à un en-

(22) Cependant un examen plus attentif montre que même à l'époque où le discours du développement était hégémonique, les pratiques étaient plus diverses. Par exemple, le critère de rentabilité était alors à l'époque largement dominant pour le choix des projets d'investissement, essentiellement financés par prêts. En revanche l'aide par don, telle que la coopération technique, obéissait à d'autres logiques et n'était par exemple même pas évaluée.

(23) Les deux institutions citées ont par exemple développé des systèmes d'enveloppe pays qui garantissaient un certain niveau d'aide selon le niveau de pauvreté des bénéficiaires.

(24) La Banque mondiale est certainement de plus en plus dans une situation intermédiaire entre une banque de développement (la BIRD) et une institution multilatérale d'aide par dons (ce que tend à devenir l'IDA).



gagement contractuel de type redistributif. Plus généralement la frontière entre aide au développement et aide humanitaire est dans les faits très floue.

Enfin, différents courants d'opinion se sont régulièrement exprimés sur la scène publique. Le mouvement associatif de solidarité internationale a largement véhiculé des thèses plutôt redistributives mettant l'accent sur une plus large générosité du nord : annulation de dette, augmentation de l'aide, impôt mondial, aide plus ciblée vers les destinataires finaux, etc. Il est probable que bon nombre d'acteurs des pays bénéficiaires d'aide voient favorablement une aide à caractère distributif. Une aide plus généreuse et moins conditionnelle, davantage de prévisibilité des flux, l'accent mis sur les causes externes de la pauvreté rencontrent sans doute l'assentiment de ces acteurs.

L'adoption d'une approche développementale ou redistributive est largement une question de point de vue. Mais, à des niveaux différents, les deux paradigmes analysés ont toujours été conjointement présents dans la conception, la pratique et l'évaluation de l'aide au développement.

2.2.2. Critiques et dialogues de sourds

L'hypothèse proposée ici et que l'existence simultanée de deux conceptions et de deux modes d'évaluation de l'aide est à l'origine du niveau de critique élevé auquel l'aide a constamment fait face.

Les partisans d'un « droit à l'aide » inscrit dans l'optique libérale du respect de l'intégrité des receveurs ont constamment dénoncé le caractère discrétionnaire de l'allocation de l'aide en fonction des intérêts des pays donateurs et l'ingérence que représentait une aide promotrice de modèles. Ces critiques de l'aide ont mis en avant leur mode d'évaluation et pointé l'insuffisance de l'effort des pays riches et le manque d'équité dans l'allocation d'aide peu fonction des besoins des receveurs.

À l'inverse, l'existence d'une aide plus ou moins automatique, peu conditionnelle dans les faits et attribuée dans des visées compensatrices a été l'objet d'une vive critique au nom de l'efficacité. Ce type d'aide, souvent qualifiée de palliative, a été régulièrement accusé d'inutilité et même de nocivité, par son caractère désincitatif.

Ces deux critiques, que la littérature qualifie parfois de critique de gauche et critique de droite de l'aide (Riddell, 1987), reposent sur l'application séparée à l'ensemble de l'aide des modes d'évaluation inhérent à chacun des paradigmes analysés.

À un niveau plus technique, l'inscription simultanée de l'aide dans deux paradigmes distincts permet de comprendre un certain nombre de débats récurrents qui traversent la coopération internationale : pauvreté absolue ou pauvreté relative, importance déterminante des politiques économiques et de la gouvernance ou rôle des facteurs exogènes (climat, ressources, calamités naturelles, termes de l'échange, etc.), attribution de l'aide selon des critères d'efficacité ou selon des critères de besoins, aide projet ou aide



budgétaire, prêt ou don, etc. Ces débats ressemblent souvent à des dialogues de sourds car les arguments échangés ne se répondent pas les uns aux autres. Ce sont les conceptions sous-jacentes de l'aide au développement qui forment souvent les fondements des oppositions.

On peut à titre d'illustration s'étendre sur un de ces débats : celui qui porte sur les montants de l'aide. D'un côté un courant « progressiste » alerte régulièrement l'opinion sur l'égoïsme du Nord et met en avant l'ampleur de l'inégalité géographique et des détresses dans le Sud. D'un autre côté, des opinions plus « réalistes » ont mis constamment l'accent sur les cas de mauvaise utilisation de l'aide et la possibilité de susciter des incitations perverses, mettant en garde contre une augmentation voire dans certains pays un maintien des flux actuels.

Il n'est pas difficile de mettre en avant l'égoïsme et l'avarice des pays du nord en comparant les sommes dévolues à l'aide internationale avec celles attribuées à d'autres objets domestiques. La comparaison, popularisée par Stern, entre l'APD européenne et les subventions accordées au secteur élevage a ainsi remporté un vif succès. Marc Malloch-Brown, administrateur du PNUD, la reprenait dans une présentation du rapport sur le développement humain 2003 devant les chefs d'État et de gouvernements des pays de l'Union Africaine en y voyant une question de justice internationale : « Il n'y aura pas de justice économique si la moindre vache européenne se voit accorder une subvention équivalente à deux fois et demi le revenu de la moitié de vos populations » (discours à Kampala, le 12 novembre 2002).

Mais les propositions récentes pour augmenter significativement l'aide rencontrent un grand scepticisme chez de nombreux analystes, et particulièrement au sein des économistes du développement⁽²⁵⁾. La question de la capacité d'absorption revient au centre des débats. Si l'aide ne doit financer que des investissements rentables, sa marge de progression est certainement étroite dans les pays les plus pauvres⁽²⁶⁾.

Ce débat est typique du dialogue de sourds car les deux positions s'appuient sur des visions différentes du rôle de l'aide et sur des critères différents de ce que doit être une « bonne aide ». De manière schématique, pour les premiers une bonne aide est une aide abondante, équitable et venant à la rencontre des besoins des populations pour les seconds il s'agit d'une aide efficace provoquant des effets soutenables et le moins possible de désincentivation.

(25) Voir les nombreuses réactions au rapport Sachs (Clemens et al., 2004, Easterly 2005, De Renzio 2005 et The Economist, 2005).

(26) Beaucoup d'économistes se reconnaîtront dans les conclusions d'une étude intitulée « *Is investment in Africa too Low or too High?* » conduite par Devaradjan, Easterly et Pack en 2001. Ces économistes reconnus concluent à l'issue de leur analyse : « Un investissement plus élevé en Afrique n'amènera pas en lui-même une croissance plus forte. Faible investissement et faible croissance semblent être les symptômes de facteurs sous-jacents... Peut-être les faibles taux d'épargne sont dus au fait que les retours sur investissement sont faibles. De même, le niveau relativement élevé de fuite des capitaux pourrait être une réponse rationnelle au manque d'opportunités d'investissement sur place ».



2.2.3. Des solutions de compromis

L'ambivalence n'a pas affecté que le débat critique sur l'aide. Elle a également eu de multiples conséquences pratiques sur l'instrumentation et la mise en œuvre de l'aide. L'exemple du « système des projets » est l'illustration d'une solution de compromis entre développement et redistribution.

Le projet est l'instrument emblématique du paradigme du développement. Sa vocation est de financer et de mettre en œuvre un investissement rentable ou pour le moins soutenable. Il opère pendant une période relativement brève et laisse ensuite la place aux dynamiques locales. En ce sens, le projet est un instrument peu adapté à la redistribution.

Une optique redistributive requiert que l'aide soit sur la durée attribuée en priorité là où les besoins sont les plus élevés. L'instrument redistributif typique sera donc un système pérenne d'allocation de l'aide en fonction de la pauvreté des pays receveurs, un système du type enveloppe-pays.

La combinaison de ces contraintes instrumentales a conduit à ce que l'on peut appeler le « système des projets » : les agences en charge de la mise en œuvre de l'aide ont été amenées à identifier chaque année une gamme de projets, chacun individuellement soutenable, représentant globalement un montant de transfert « juste » selon le niveau de richesse des receveurs.

Cela s'est avéré souvent dans les pays pauvres un cahier des charges irréaliste. Il peut paraître juste que les donateurs attribuent à un pays parmi les plus pauvres du monde une aide qui se monte à 10 ou 20 % de son PIB, ce qui représente généralement un effort très modeste de la part des bailleurs de fonds. Il est cependant impossible en pratique aux institutions privées ou publiques de rendre « soutenable » chaque année un montant d'investissement de cette ampleur, venant s'ajouter à d'autres investissements locaux non liés à l'aide.

Cette contradiction de fond a eu en pratique la double conséquence d'une part de diminuer les exigences en termes de soutenabilité des investissements et de déguiser des dépenses de fonctionnement sous l'apparence de dépenses d'investissement, et d'autre part d'alimenter des crédits non consommés qui suscitent couramment une pression à la dépense chez les agences d'aide. On reconnaît là à nouveau des critiques classiquement adressées à l'aide au développement.

2.3. Les objectifs du millénaire : troisième voie ou panachage conceptuel ?

2.3.1. La conception humaniste et autres idées nouvelles

Une critique de l'aide, non abordée jusqu'à présent, relève d'une autre nature que l'ambivalence entre développement et redistribution. Tels que conçus à l'origine, les deux paradigmes historiques voient essentiellement l'aide comme un flux de ressources entre États. Une telle vision est progressivement devenue insuffisante, voire inappropriée pour trois raisons au moins.



En premier lieu, un puissant mouvement vers « l'individualisation des choix éthiques » (Kolm 1985) dans les sociétés occidentales a conduit à considérer que le devoir d'assistance s'adressait aux individus démunis et non comme par le passé aux pays pauvres⁽²⁷⁾. En deuxième lieu, une approche fondée sur l'universalité des droits et des libertés de l'homme est devenue le cadre de référence éthique dominant. Enfin, en troisième lieu, les preuves que les intérêts des gouvernements et les intérêts des populations, et particulièrement des populations pauvres, différaient dans bon nombre de pays se sont accumulées.

De ce renouvellement du cadre de pensée, une troisième conception a progressivement émergé⁽²⁸⁾ que nous appellerons la conception humaniste de l'aide au développement. Cette conception s'est d'abord appuyée sur l'objectif central de lutte contre la pauvreté dans les années quatre-vingt-dix⁽²⁹⁾, puis s'est élargie récemment à la réalisation des OMD.

En ce qui concerne l'aide internationale, le passage d'une notion de justice fondée directement sur les individus plutôt que sur les rapports entre nations est un changement capital. Les règles du devoir d'intervention en sont considérablement modifiées. La question de la responsabilité s'en trouve également transformée. En particulier, le socle de la responsabilité collective nationale sur les résultats en termes de bien-être des populations est ébranlé par la mise en avant des responsabilités individuelles et de la légitimité de leur transmission inter-générationnelle. Sur le plan de la mise en œuvre de l'aide, les gouvernements ne sont plus donneurs ou receivers

(27) Sen (1984) relève la « fiction des nations comme des individus symboliques au cœur battant » qui a régné notamment durant le débat sur le nouvel ordre économique international dans les années soixante-dix. Il cite Cooper (1977) : « *much recent discussion on transfer of resources falls uncritically into the practice of what I would call anthropomorphising nations, of treating nations as though they are individuals and extrapolating to them on the basis of average per capita income the various ethical arguments that have been developed to apply to individuals* (une grande partie du débat récent sur le transfert de ressources tombe sans esprit critique dans le piège de ce que je qualifierai d'« anthropomorphisme appliqué aux pays », qui revient à considérer les nations comme si elles étaient des individus et à utiliser pour ce qui concerne leur revenu par tête moyen les divers arguments d'ordre éthique qui sont employés pour les individus) ».

(28) Cette conception humaniste de l'aide s'est imposée progressivement sous l'effet de plusieurs influences. Sur la scène institutionnelle internationale, l'universalité des droits humains fondamentaux a été progressivement adoptée par des conventions successives sous l'égide des Nations unies. En particulier, la déclaration de l'Assemblée générale des Nations unies sur le droit au développement (1986) reconnaissait ce dernier comme un droit humain inaliénable et statuait que « la personne humaine est le sujet central du développement ». Sur le plan social, les mouvements de libération, en particulier le mouvement féministe, ont également contribué à l'avancement international des problématiques de discrimination et d'égalité des droits. Enfin, sur un plan conceptuel, les penseurs libéraux ont théorisé une justice internationale fondée sur des droits humains inaliénables et universels. C'est le sens du « *global rights system* » formulé par Sen (1982) ou encore du « *cosmopolitan liberalism* » (Pogge, 1992).

(29) Une première apparition de cette conception avait eu lieu dans les années soixante-dix autour des besoins essentiels.



mais deviennent en quelque sorte les mandataires de l'aide agissant pour le compte des populations. Ce changement a considérablement modifié le rôle des gouvernements bénéficiaires dans la gestion de l'aide, et conduit à développer des systèmes multiples de participation dans les processus de conception et de mise en œuvre de l'aide.

Cependant l'alternative développement ou redistribution comme sens donné au projet global poursuivi par l'aide internationale nous semble en bonne partie toujours pertinente. Sous bien des aspects la conception humaniste de l'aide enrichit et renouvelle la coexistence des deux paradigmes considérés sans pour autant les supplanter. Cette nouvelle conception a conduit à modifier les objectifs de l'aide au développement mais il n'est pas certain qu'elle constitue un paradigme global réellement distinct de ses prédécesseurs. C'est pourquoi nous parlons ici de conception humaniste plutôt que de paradigme humaniste.

L'ambivalence de l'aide reste un concept explicatif de bien des phénomènes récents. Cela était illustré à partir du débat actuel sur l'augmentation des flux d'aide et la capacité d'absorption ci-dessus, mais d'autres exemples auraient également pu être choisis le débat sur l'annulation de la dette ou celui entre aide projet et aide budgétaire. Des illustrations du renouvellement de thèses développementales ou redistributives dans le cadre de la mobilisation en faveur des OMD sont également reprises ci-dessous.

On assiste également à l'émergence d'idées nouvelles intermédiaires entre les deux paradigmes considérés. C'est le cas par exemple de l'allocation sélective de l'aide, idée nouvelle née dans les années quatre-vingt-dix qui a fortement mobilisé la communauté des économistes du développement.

L'aide comme un soutien sélectif apparaît comme une conception distincte de l'aide comme incitation ou de l'aide comme un droit. Elle consiste à appuyer un certain nombre de bénéficiaires pour réaliser des actions ou des objectifs selon les modalités qu'ils ont eux-mêmes choisies. L'étape décisive du processus est alors l'évaluation des bénéficiaires qui permet de graduer l'intensité du soutien qui leur est apporté⁽³⁰⁾. Cette évaluation peut porter conjointement sur les réalisations passées et sur les engagements futurs. L'aide comme soutien peut s'inscrire dans un contrat, portant sur les objectifs à atteindre par exemple, sans que cela soit une nécessité.

L'aide sélective peut apparaître comme un compromis entre l'exigence d'efficacité et celle d'équité, ainsi qu'entre une perspective perfectionniste et une perspective libérale. L'idée de sélectivité est née d'une réflexion sur l'efficacité de l'aide. Elle propose de concentrer l'aide là où elle est effi-

(30) Les bourses d'excellence fournissent un exemple de ce type d'aide. On peut noter une certaine ressemblance entre l'aide comme soutien et l'aide comme un droit lorsque les critères d'évaluation sont parfaitement transparents et partagés par les allocataires et les bénéficiaires de l'aide. La différence repose cependant dans la nature des critères : l'aide comme un droit s'adresse plutôt à des critères de besoin alors que l'aide comme un soutien s'inscrit plutôt dans le cadre d'une évaluation des performances.



face, c'est-à-dire dans les environnements de bonne politique ou de bonne gouvernance. Cependant si les critères d'attribution de l'aide sont transparents et reflètent d'une certaine façon les « mérites » des bénéficiaires, elle peut être présentée comme une règle équitable⁽³¹⁾. De même la sélectivité apparaît comme plutôt compatible avec une optique libérale en venant en soutien des bénéficiaires dans leurs propres projets et politiques. Mais, la nature des critères d'évaluation peut aisément se révéler perfectionniste si elle influence le choix des politiques et des projets des bénéficiaires dans le but de recevoir de l'aide. Susciter une incitation vers certains types de comportement peut même être un objectif affirmé d'une attribution sélective de l'aide.

La sélectivité peut donc apparaître comme une solution de compromis entre paradigmes du développement et de la redistribution. Dans le même temps elle répond parfaitement au nouveau souci, issu de la conception humaniste, de ne pas considérer les gouvernements comme des receveurs de l'aide mais comme de simples mandataires.

2.3.2. *Un environnement international plus favorable à la redistribution ?*

À côté de l'émergence de la conception humaniste, un certain nombre d'évolutions mondiales contribuent à déplacer l'équilibre entre visions développementale et redistributive au profit de cette dernière. On envisagera trois points à ce sujet : la progression d'un consensus mondial sur les objectifs du développement, le processus de mondialisation et l'échec économique d'un certain nombre de pays.

Une difficulté fréquemment opposée au bien fondé d'une justice distributive globale est le pluralisme des valeurs qui rend improbable un « contrat social global ». La justice distributive centrée sur les individus s'inspire de la notion d'égalité des chances. Au niveau global, elle vise à compenser la « malchance » d'être né dans un pays pauvre. Or cette notion d'égalité des chances peut paraître trop exigeante et trop occidentale pour fonder un contrat social au niveau mondial⁽³²⁾. L'absence d'un consensus international sur les valeurs conduit à préconiser des approches moins exigeantes basées sur la coopération en vue de bénéfices mutuels.

(31) Il s'agit là d'une question complexe et hautement critiquable. Voir par exemple Cogneau et Naudet (2004).

(32) Heath (2003) illustre cet argument en remarquant combien cette notion de justice est déjà controversée dans le microcosme où elle est discutée : « *After all, the idea that there are obligations of global distributive justice does not even secure agreement among left-wing liberals, much less among those who subscribe to other private comprehensive doctrines* (Après tout, l'idée qu'il existe des obligations de justice distributive n'est même pas acceptée par la gauche libérale, sans parler de ceux qui adhèrent à d'autres doctrines) ». Il remarque ensuite que l'égalité des chances n'est pas une valeur universellement partagée : « *A second problem is that it is too deeply anchored in a particular comprehensive doctrine, and so could not attract an overlapping consensus. Most people in the world do not believe in luck, they believe in fate and divine will* (Un second problème est qu'elle est trop profondément ancrée dans un certain type d'approche pour permettre un consensus. La plupart des gens de part le monde ne croient tout simplement pas en la chance, ils croient au destin ou en la volonté divine) ».



La reconnaissance de plus en plus large des droits humains comme base du droit international lève en partie cette difficulté. La fixation d'objectifs universels, comme les OMD, est un pas important vers la facilitation d'une approche contractuelle.

Il ne faut sans doute pas surestimer le niveau de consensus que recourent les OMD et ignorer le caractère formel de ce type d'engagement. Il n'est toutefois guère contestable que le niveau de consensus sur les objectifs de développement est considérablement plus élevé sur la période actuelle qu'il ne l'était au moment de l'ajustement structurel.

Une seconde évolution significative est l'accroissement des interdépendances. Le paradigme du développement est étroitement associé à l'idée que l'état juste et normal du monde est une juxtaposition d'états souverains et autosuffisants. La revendication d'un droit à l'aide apparaît incompatible avec une telle conception du monde⁽³³⁾, celle-ci ne pouvant apparaître que comme un instrument exceptionnel justifié par des circonstances historiques particulières. Cette question reste largement normative mais là encore le processus de mondialisation affaiblit incontestablement une telle vision de la justice internationale.

La mondialisation ne peut toucher les domaines de la sécurité, de l'environnement du commerce, etc. sans aborder la question de la redistribution⁽³⁴⁾. Il apparaît pleinement légitime que les pays les plus pauvres revendiquent d'un droit à l'aide comme un des aspects de leur participation au processus de mondialisation.

Enfin la question des pays en panne sur le chemin du développement est de plus en plus sur le devant de la scène. Le processus de développement prend beaucoup plus de temps qu'il n'était prévu. On sait désormais que la question de la pauvreté humaine ou de la pauvreté des nations se pose dans l'avenir sur une période plus proche du siècle que de la décennie⁽³⁵⁾. À l'échelle de la durée de vie des institutions, les mécanismes internationaux qui sont censés y répondre sont de plus en plus considérés comme des systèmes permanents.

(33) Selon cette conception, une aide redistributive conçue comme un droit ne peut prendre place que dans un contexte multilatéral local comportant des abandons de souveraineté, comme l'Union européenne par exemple.

(34) Le dernier rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale (2005) « équité et développement » aborde cette question notamment dans un encadré intitulé *International law, globalisation and equity* : « *Equity in international law encompasses notions of corrective justice and distributive justice – that the strict application of the law should be tempered by considerations of equity or fairness to achieve a just result, and that international law should promote a more even distribution of resources among states* (L'équité dans la loi internationale comprend des notions de justice corrective et distributive – et la stricte application de la loi devrait être tempérée par des considérations d'équité ou de justice pour atteindre un résultat juste et que la loi internationale devrait promouvoir une distribution plus égalitaire des ressources parmi les États) ».

(35) À titre d'exemple, si Madagascar connaissait un processus de croissance durable au rythme de 7 % par an à dater d'aujourd'hui, il lui faudrait plus de trente ans pour atteindre le niveau de PIB par tête (en parité de pouvoir d'achat) actuel du Sri Lanka.



Mais surtout, la mise en évidence de nombreux cas de pays en panne ne rentre pas dans la vision du monde qui a présidé à l'élaboration du paradigme du développement. On peut considérer que les échecs à se développer reposent prioritairement sur des causes internes, mais cela ne suffit pas à conférer une ligne de conduite à la communauté internationale dans le cadre conceptuel du développement.

On serait tenté d'évoquer un schéma à deux vitesses pour rendre compte des évolutions au sein des agences d'aide. Les conceptions – critères d'efficacité et soutenabilité, coopération et avantages mutuels – et les instruments – projets d'investissement, prêts – du développement restent pleinement pertinents pour le partenariat avec de nombreux pays connaissant des processus de croissance relativement satisfaisants. En revanche, ces mêmes outils apparaissent de moins en moins adaptés à la situation des pays en panne, où une vision compensatrice de l'aide progresse certainement.

Ces éléments plaident en faveur d'une avancée du paradigme redistributif, que l'on retrouve effectivement dans les débats récents (voir ci-dessous).

2.3.3. À travers le rapport Sachs : une ambivalence néanmoins réaffirmée

Le centrage de l'aide autour des OMD s'inscrit pleinement dans une conception humaniste, autour d'une large palette d'objectifs.

La diversité de ces objectifs est en elle-même le premier témoignage des ambivalences actuelles de l'aide au développement. Cependant aucun de ces objectifs ne comporte explicitement une notion de dynamique ou de soutenabilité. Seul l'objectif 1, et notamment la volonté de réduire de moitié la pauvreté monétaire, tout en relevant de l'extension des droits humains, comporte une dimension d'efficacité macroéconomique qui s'intègre facilement dans la vision développementale (s'il doit être atteint de manière soutenable). La première condition nécessaire à la réduction soutenable de la pauvreté est l'obtention d'une croissance durable. Dans ce sens les OMD apparaissent englober une approche développementale centrée sur les réalisations sociales.

Plusieurs des autres objectifs sont centrés sur la satisfaction des besoins essentiels, plus exactement marquent des étapes vers un panier minimum de droits, libertés et ressources pour tous.

L'objectif 3 – promouvoir l'égalité des sexes – est en lui-même la réalisation d'un droit humain.

Enfin, l'objectif 8 – développer un partenariat global pour le développement – est très proche de la mise en place d'un cadre contractuel redistributif global avec des sous objectifs tels que : s'attaquer aux besoins particuliers des pays les plus pauvres ; répondre aux besoins particuliers des états enclavés et des petits états insulaires ou encore traiter globalement le problème de la dette des pays en développement.

2. Les objectifs du millénaire et leurs indicateurs

Les objectifs du millénaire	Les indicateurs
Réduire l'extrême pauvreté et la faim	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour • Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim
Assurer l'éducation primaire pour tous	<ul style="list-style-type: none"> • Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires
Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes	<ul style="list-style-type: none"> • Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015
Réduire la mortalité infantile	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans
Améliorer la santé maternelle	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle
Combattre le VIH sida, le paludisme et d'autres maladies	<ul style="list-style-type: none"> • Stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle • Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle
Assurer un environnement durable	<ul style="list-style-type: none"> • Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales ; inverser la tendance actuelle à la déperdition de ressources naturelles • Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable • Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020
Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles prévisibles et non discriminatoires • S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés (soutien aux exportations, renforcement des allègements et annulations de dettes, aide publique au développement plus généreuse) • Répondre aux besoins particuliers des États enclavés et des petits États insulaires en développement • Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement • Créer des emplois décents et productifs pour les jeunes • Rendre les médicaments essentiels disponibles et accessibles • Mettre les NTIC à la portée de tous



Un examen du rapport Sachs (2005) permet effectivement de mesurer combien ce nouveau discours de l'aide emprunte tour à tour aux différentes conceptions.

Comme noté précédemment, ce rapport se fait l'écho d'un retour en force de préoccupations redistributives : accent mis sur un effort accru des donateurs de l'aide, prise en compte de la proposition d'impôt mondial, inscription de l'aide dans une perspective de long terme, aide fondée sur les besoins et peu conditionnelle, préconisation d'une aide programme de plus en plus tournée vers le financement de charges de fonctionnement, mise en avant d'obstacles structurels au développement (historiques, géographiques, sanitaires).

À côté de cela, la recommandation d'une nette augmentation des financements afin de réaliser un vaste plan multisectoriel nécessaire pour faire sortir les pays pauvres de trappes à pauvreté s'appuie sur une analyse très proche de celle du Big Push des années cinquante⁽³⁶⁾, caractéristique du paradigme du développement.

L'aide y est par exemple tour à tour plutôt présentée comme un droit, en mettant l'accent sur le besoin comme premier critère d'allocation de l'aide, comme un soutien sélectif, en proposant de sélectionner un petit nombre de pays pour une réalisation accélérée des OMD et comme une incitation, en proposant comme première étape de la mobilisation de l'aide que chaque pays élabore une stratégie nationale centrée sur la réalisation des OMD.

Sur bien des sujets, le rapport Sachs témoigne de cette volonté de réunir des éléments relevant de logiques différentes. Ainsi, un long et détaillé calcul du montant d'aide nécessaire pour réaliser les OMD conduit à l'estimation d'un niveau... égal à 0,7 % du PIB des pays donateurs !

Cette recherche de consensus réconcilie en apparence les tenants des différentes conceptions mais cela revient à repousser les ambiguïtés et les contradictions à une phase ultérieure.

(36) W. Easterly commentant le livre de J. Sachs (*The End of Poverty: Economic Possibilities for our Time*) note ainsi : « He seems unaware that his Big Plan is strikingly similar to the early ideas that inspired foreign aid in the 1950s and '60s. Just like Sachs, development planners then identified countries caught in a 'poverty trap' did an assessment of how much they would need to make a 'big push' out of poverty and into growth, and called upon foreign aid to fill the 'financing gap' between countries own resources and needs... To Sachs, poverty reduction is mostly a scientific and technological issue in which aid dollars can buy cheap interventions to fix development problems (Il ne semble pas se rendre compte du fait que son 'grand plan' ressemble de manière frappante à des idées qui ont inspiré les politiques d'aide dans les années cinquante et soixante. Tout comme Sachs, les planificateurs du développement identifiaient des pays piégés dans une 'trappe à pauvreté', faisaient une estimation de ce qui était requis pour provoquer un 'big push' permettant de sortir du piège et faisaient appel à l'aide extérieure pour combler la différence entre les besoins et les ressources propres du pays. Pour Sachs, réduire la pauvreté est principalement une question scientifique et technologique pour laquelle l'intervention de l'aide extérieure peut permettre de régler les problèmes de développement à moindre coût) » (Easterly, 2005).



Les tensions à venir seront sans doute les plus fortes sur les modes d'évaluation de l'aide. Les financements à caractère redistributif progressent : aide budgétaire destinée à la couverture de dépenses sociales, mutualisation des conséquences des catastrophes sanitaires ou naturelles, réduction de dette, etc. Pourtant, l'évaluation du bien fondé de l'aide par la mesure de son impact sur la croissance (qui plus est à court terme) demeure la norme quasi incontestée chez les macroéconomistes préoccupés par cette question.

Les OMD risquent de renforcer l'ambiguïté sur ce point. En toute logique, leur réalisation devrait être jugée selon un critère d'efficacité faible (conforme à une optique plutôt redistributive)⁽³⁷⁾, c'est-à-dire indépendamment du critère de soutenabilité. Mais ce point n'a pas en fait été réellement discuté et ne fait probablement pas l'objet d'un consensus.

Le renouveau du discours de légitimation de l'aide a les défauts de ses qualités. Empruntant aux différentes conceptions, il apparaît comme relativement efficace sur l'objectif central qu'est la mobilisation de transferts financiers. Mais il n'est pas de nature à diminuer l'ambivalence de l'aide. Comme le montre le débat récent autour des OMD, les critiques restent vives dans l'opinion publique et la communauté du développement. S'appuyant notamment sur des modes d'évaluation, chacun pourra probablement dans l'avenir, au nom de la soutenabilité, de l'efficacité, de l'équité ou de la générosité, dénoncer les lacunes et les manquements de l'aide internationale.

3. L'aide, projet global dans la mondialisation

Nous avons illustré dans les deux parties précédentes ce que nous avons appelé le double inconfort paradigmatique de l'aide, entre d'une part les intérêts des donateurs et ceux des bénéficiaires, et d'autre part les logiques de redistribution et celles de développement. Notre discussion illustre aussi, par exemple à travers le débat suscité par les positions de Jeffrey Sachs, le dilemme irréductible entre deux visions polaires de la responsabilité : celle qui consiste à trouver les causes du non-développement dans l'incapacité des sociétés à s'organiser et à mettre en œuvre une « bonne gouvernance » ; et celle qui met plutôt l'accent sur les situations initiales ou les chocs exogènes. En réalité, aucune de ces deux visions n'épuise la réalité dont chacune ne représente qu'un aspect. Aussi la politique d'APD et ses modalités doivent-elles, au cas par cas, prendre en compte ces différentes dimensions. Nombre de critiques de l'aide méconnaissent cette ambivalence fondamentale de l'aide au développement. Tout l'enjeu de la politique d'aide consiste à dépasser ces contradictions.

(37) C'est-à-dire par exemple que l'atteinte par un pays d'un taux de scolarisation primaire de 100 % au moyen d'un financement de 50 % de son budget d'éducation par l'aide extérieure doit être considéré comme une réussite.



3.1. Rapprocher les intérêts des donneurs de ceux des bénéficiaires

La situation actuelle se prête particulièrement bien à cet effort de synthèse. La fin de la Guerre froide a profondément transformé les enjeux géopolitiques et de sécurité internationale. Ces derniers restent présents et continueront à représenter une importante motivation de l'aide publique au développement. Mais, contrairement à la seconde moitié du XX^e siècle, ils ne sont plus le symptôme d'une fracture idéologique opposant des pays appartenant à des systèmes d'alliances ennemis. Ils ne sont plus autant identifiables aux intérêts de tel ou tel pays, mais ont pris la dimension globale d'un bien public mondial dont la « production » correspond aux intérêts du plus grand nombre. Dans leur nature même, ces intérêts ne sont pas seulement ceux des donneurs, mais concernent directement la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays bénéficiaires. Le lien entre sécurité et développement est certes beaucoup plus complexe qu'une simple causalité entre l'un et l'autre. Mais la marginalisation durable de sociétés ou de populations dans l'extrême pauvreté et à l'écart des bénéfices de la mondialisation apparaît aujourd'hui, au-delà de l'impératif moral, comme un facteur d'instabilité politique, économique et sociale susceptible de conduire à des crises et des guerres, à l'émergence d'extrémismes violents, à des logiques migratoires déstabilisatrices accompagnées de défis sociaux et humains immenses, et à un manque à gagner considérable en matière de hausse des niveaux de vie pour l'ensemble de la planète.

Au-delà des intérêts politiques et stratégiques, la formulation des intérêts économiques a aussi profondément évolué du fait de la mondialisation. Bien qu'une partie de l'APD reste liée, ce qui montre que le souci d'utiliser l'aide pour garantir des marchés à l'exportation pour les entreprises nationales des pays donneurs n'a pas disparu, cette partie a considérablement baissé dans le dernier quart de siècle. La difficulté croissante de définir la nationalité d'une entreprise confirme aussi le caractère obsolète de cette démarche. En revanche, les intérêts économiques des donneurs se déplacent vers les conditions de la concurrence mondiale. Pour qu'elle soit acceptable, il faut qu'elle soit jugée équitable. Il y va de l'intérêt des entreprises des pays riches, comme de celles des pays émergents que l'accès au marché mondial concerne directement.

L'un des enjeux déterminants concerne la régulation de la mondialisation, c'est-à-dire la définition de règles et bonnes pratiques s'appliquant aux différents aspects de l'interdépendance internationale et susceptibles de rendre cette interdépendance à la fois plus efficace et acceptable à l'ensemble des participants. Les difficultés rencontrées par les négociations commerciales multilatérales du cycle de Doha confirment que l'élaboration et l'acceptation des disciplines de la mondialisation sont loin d'être acquises. Dans de nombreux pays industrialisés, le débat porte aussi sur les délocalisations, sur les migrations, sur l'irruption de la Chine et d'autres pays émergents dans la concurrence internationale, sur les distorsions de



concurrence que peuvent représenter pour les entreprises des pays riches les normes sociales et environnementales que les opinions publiques de ces pays souhaitent voir défendues mais que les entreprises d'autres pays ont tout loisir d'ignorer. La politique publique d'APD peut contribuer à la diffusion et à la prise en compte progressive de ces normes notamment dans les pays émergents.

La mondialisation s'accompagne aussi de l'émergence de ce qui pourrait devenir un sentiment de « citoyenneté mondiale »⁽³⁸⁾, qui renforce l'impératif moral d'aider en rendant les gouvernements des pays riches davantage comptables de la solidarité avec les pays pauvres devant leurs propres opinions publiques. Il fait de l'APD, bien au-delà de la poursuite d'intérêts nationaux, un véritable enjeu d'image pour les pays donateurs, dont la générosité est en quelque sorte mise en concurrence. On a pu observer combien, depuis la conférence de Monterrey en 2001, la « norme » pourtant arbitraire des 0,7 % s'est peu à peu imposée comme une « bonne pratique » morale de l'aide.

Par ailleurs, la mondialisation a fait davantage prendre conscience de l'imbrication des intérêts et de la nécessité d'appliquer des disciplines collectives aux politiques d'aide bilatérales. L'action du comité d'aide au développement de l'OCDE est déterminante en la matière. Certains « dilemmes du prisonnier » ont été résolus, par exemple en matière d'aide liée. L'adoption des objectifs du millénaire, engagement collectif de la communauté internationale autour d'objectifs de réduction de la pauvreté, agit aussi comme une antidote à la poursuite d'intérêts exclusivement égoïstes de la part des donateurs. Enfin, la prise de conscience des coûts de transaction liés à la multiplicité des aides bilatérales a progressé de façon significative, au point de faire de la coordination des actions des bailleurs de fonds un chantier, dit de « l'harmonisation », dorénavant considéré comme prioritaire⁽³⁹⁾.

La théorie des jeux fournit une approche utile : donateurs et bénéficiaires ont leurs intérêts propres. Ces derniers peuvent parfois entrer en conflit, et sont le plus souvent différents. La relation d'aide crée une forme d'interdépendance susceptible de conduire à une situation supérieure, au sens de Pareto, à la situation sans aide. Cette approche rend légitime la poursuite d'intérêts égoïstes de la part des donateurs dès lors que sa mise en œuvre permet aussi aux pays bénéficiaires d'améliorer leur situation (pour une application de la théorie des jeux et du dilemme du prisonnier à l'aide, voir Axelrod, 2003). Elle est cependant difficile à mettre en œuvre. Elle consiste à perpétuer « l'inconfort paradigmatique » analysé ci-dessus, mais dans une logique dans laquelle l'aide est la solution coopérative à travers laquelle pays riches et pays en développement gèrent l'interaction de leurs intérêts. L'aide apparaît alors comme un ciment possible des intérêts du « Nord » et

(38) Voir la discussion dans Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana (2002).

(39) Et dont la conférence de Paris, au printemps 2005, a marqué une étape importante puisqu'elle engage la communauté des bailleurs de fonds sur des objectifs de coordination avec des indicateurs de résultat mesurables.



du « Sud » dans la mondialisation. Il s'agit donc d'une vision utilitariste de l'aide, qui porte cependant un projet éthique de gestion de la mondialisation.

La difficulté de cette approche, cependant, tient à la définition des intérêts des bénéficiaires. Dans les pays donateurs, le processus démocratique et la maturité politique donnent un sens à la notion d'intérêts nationaux, que l'on peut définir autour d'objectifs collectifs de la communauté nationale. En revanche, dans de nombreux pays pauvres, soit le processus politique est trop immature pour permettre la cristallisation autour d'objectifs communs, soit les gouvernements n'ont pas le degré de représentativité suffisant pour légitimement refléter les intérêts de leurs populations. Dans les pays mal gouvernés, on ne peut éviter une certaine forme d'ingérence des donateurs dans la définition des « intérêts des bénéficiaires ». Dans les pays à gouvernement capable mais non démocratique, l'approche de la théorie des jeux peut faire apparaître l'aide comme une sorte de contrat entre les donateurs et les bénéficiaires, les intérêts des premiers s'étendant alors à l'acceptabilité des objectifs poursuivis par les seconds.

3.2. Rapprocher la redistribution et le développement

L'autre dilemme, entre redistribution et développement, mérite également d'être dépassé. Tout d'abord, il n'y a pas toujours antinomie entre les deux. Certes, une logique de redistribution pure repose *a priori* sur des transferts de revenu non affectés. Pour la mettre en œuvre, on peut se contenter de définir des critères d'allocation entre pays et se désintéresser ensuite de l'utilisation des fonds par les bénéficiaires. Cependant, cette logique est trop étroite. La redistribution s'exerce non seulement par les revenus, mais aussi par l'accès aux biens publics locaux et internationaux. Elle n'est donc pas si facilement dissociable du « développement ». Les donateurs seront donc naturellement sensibles à l'efficacité de la redistribution, c'est-à-dire à la façon dont les transferts qu'ils engagent seront, ou non, utilisés à des fins de développement. Le dilemme redistribution-développement peut ainsi s'interpréter comme un conflit entre deux visions de la redistribution : la vision morale, qui pourra par exemple justifier la décision prise lors du sommet de Gleneagles de doubler l'aide à l'Afrique ; et la vision utilitariste, qui appréhendera ce doublement à l'aune de l'efficacité de l'aide et des contraintes de capacité dans les pays bénéficiaires.

Comment les donateurs peuvent-ils surmonter cette contradiction ? Probablement en ayant une approche au cas par cas permettant de définir l'arbitrage adéquat. Plus le bénéficiaire est pauvre et en panne de croissance, plus la vision morale sera prédominante, ce qui n'empêche pas de cibler l'action sur la construction de capacités, sur des objectifs de long terme, sur la satisfaction de besoins élémentaires des populations, sur la mise en place de mécanismes d'assurance et sur la réduction de la pauvreté. L'évaluation de l'aide portera alors sur des critères plus microéconomiques (construction de capacités, amélioration du niveau de vie de populations ciblées) ou de satisfaction des besoins à long terme.



À l'inverse, plus le bénéficiaire est engagé sur une trajectoire de croissance durable sur le moyen terme, plus l'aide sera orientée vers l'efficacité en termes de développement et relèvera de l'approche contractuelle évoquée ci-dessus. L'approche par pays n'est cependant qu'un simple guide : l'arbitrage entre les deux logiques devra souvent se faire au niveau plus fin des secteurs ou des problèmes à résoudre. L'optique développement pourra être pertinente dans certains secteurs dynamiques de pays par ailleurs en panne globale de croissance ; inversement, l'optique de redistribution pourra être justifiée dans la mise en œuvre de programmes sociaux dans des poches de pauvreté dans des pays émergents.

4. Conclusion : pourquoi aider ?

Au terme de cette discussion, il apparaît que le « pourquoi aider ? » et le « comment aider ? » sont intimement liés. Alors qu'il existe une certaine tendance à définir des bonnes pratiques et des critères d'allocation universels, il nous paraît important de définir les objectifs de l'APD dans les différentes zones géographiques et d'y adapter les modalités en fonction de ces objectifs, d'une part, et des conditions locales de gouvernance et de vulnérabilité d'autre part. On peut identifier deux fondements principaux de l'aide, qui, tout en étant différents, ne s'excluent pas mutuellement :

4.1. L'impératif moral

C'est la motivation la plus forte et la plus facile à communiquer. Cet impératif s'applique d'abord aux pays les plus pauvres dans lesquels l'aide au développement s'attachera à réduire la pauvreté. Les objectifs du millénaire fournissent un guide d'action utile, pour peu qu'on les interprète non pas comme un carcan d'indicateurs à atteindre quel que soit le pays, mais comme le souci d'engager tout pays dans une trajectoire de progrès à un rythme qui lui soit adapté. Dans les pays les plus mal gouvernés, l'aide devrait mettre l'accent sur la construction des capacités (au sens d'Amartya Sen) de l'individu et sur le renforcement de la qualité des institutions et de l'État. Elle devrait aussi s'orienter non seulement vers les gouvernements, mais aussi et surtout vers les structures les plus proches des bénéficiaires finals (collectivités et communautés locales, ONG). Le principe de ce type d'aide se rapproche de l'idée de transfert forfaitaire donné à l'individu dans l'espoir qu'en développant ses capacités, il pourra prendre part à un processus politique organisé dans lequel l'action collective deviendra possible et les institutions émergeront.

Cette approche tire l'APD vers une véritable politique sociale mondiale, qui placerait les transferts redistributifs (vers les individus plutôt que les États) au cœur de la gestion de la mondialisation. En toute logique, une telle politique devrait être financée par des ressources stables et prévisibles, ce qui suggère de recourir à des formes de taxation internationale. Au-delà de



l'engagement politique que cela représenterait et qui, malgré les avancées permises à l'initiative récente de la France, n'est pas encore à l'ordre du jour au niveau global, la question se poserait de la conditionnalité à appliquer à de tels transferts.

Enfin, c'est aussi de l'impératif moral que relève l'aide humanitaire.

4.2. L'approche contractuelle

Le deuxième fondement de l'aide consiste à rapprocher les intérêts des donateurs de ceux des bénéficiaires, sous la réserve de définition de ces intérêts discutée ci-dessus, et concerne donc la « gouvernance » de la mondialisation. Une première déclinaison de ce fondement concerne la thématique des biens publics globaux (BPG), dans laquelle nous incluons la correction de défaillances de marchés au niveau international. Contrairement à ceux qui voient dans le financement des BPG un risque de détournement de l'APD, nous pensons que l'aide publique doit se placer au cœur de la problématique des BPG et doit disposer des ressources adéquates pour cela. Elle peut en effet jouer deux rôles essentiels. Le premier est un rôle de compensation d'un effort demandé à un pays bénéficiaire dont la participation à la production d'un bien public global est nécessaire mais qui n'en fait pas nécessairement une priorité : c'est par exemple le cas de la lutte contre le réchauffement climatique, ou, souvent, de la préservation de la biodiversité. L'aide est alors la « monnaie » de l'action collective. Un argument similaire porte sur la gestion de l'interdépendance internationale, que l'on peut assimiler à un bien public global, et qui concerne le respect par les différents pays de normes minimales rendant la concurrence acceptable et assurant donc le socle politique de la mondialisation.

Le second rôle concerne les BPG dont la production requiert de la part des pays participants un niveau minimum de développement. Par exemple, la lutte contre les grandes pandémies ne sera efficace que si les dispositifs de santé dans les pays pauvres sont améliorés, ce qui relève directement de l'aide au développement. Mais aussi, le bien public mondial que représente une libéralisation régulée des échanges requiert aussi que les pays en développement aient la possibilité d'accéder aux marchés mondiaux, qu'ils disposent des infrastructures nécessaires, d'une capacité de mise aux normes suffisante, de services douaniers efficaces : autant de domaines qui relèvent de « l'aide pour le commerce », orientation importante de l'effort d'APD.

La seconde déclinaison de ce fondement est plus générale. Si l'on met de côté l'impératif moral et l'aspiration à la solidarité internationale qui en fait partie, la justification de l'aide publique au développement du point de vue du pays donneur est qu'elle contribue à la défense de ses intérêts. Autrement dit, le terme « développement » reflètera l'action engagée dans les pays bénéficiaires et susceptible de faire avancer les intérêts des donateurs. Parmi ces derniers, on peut citer, outre les BPG, la promotion de valeurs fondamentales (démocratie, droits fondamentaux) ou la construction de par-



tenariats dont l'on attend une valeur ajoutée sur le plan diplomatique. Cependant, cette aide ne sera légitime que si elle fait aussi progresser les intérêts des bénéficiaires, qui n'ont peut-être pas la même approche du « développement ». D'où l'idée de négociation contractuelle qui émerge : les donateurs financent à la demande de maîtrises d'ouvrage locales dans les pays bénéficiaires (gouvernement, collectivités locales, entreprises publiques ou privées, ou ONG) les projets et programmes qui leur paraissent faire sens, ou contribuent à travers un soutien budgétaire des politiques locales qui leur paraissent convaincantes.

On retrouve ici la nécessité de séparer les pays en deux groupes : dans les pays les plus mal gouvernés, comme nous l'avons souligné plus haut, la stratégie de développement résultera de l'action des donateurs. Il est d'autant plus important que cette action soit coordonnée. L'instrument des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) mis en place en 1999 pourrait fournir le support de cette coordination. Il faudrait pour cela qu'ils soient le résultat d'un travail conjoint de l'ensemble des donateurs et des autorités locales, alors qu'ils apparaissent aujourd'hui plutôt comme un document émanant des institutions de Bretton Woods. Ainsi renforcé, le CSLP fournit aussi un cadre suffisant de conditionnalité.

Dans les pays mieux gouvernés, une demande locale plus crédible existe. Il appartient alors aux donateurs de décider s'ils souhaitent y répondre, l'orienter, la compléter. Lorsqu'un accord est possible, il n'y a pas *a priori* besoin d'autre forme de conditionnalité au-delà de la vérification que les fonds sont bien utilisés pour l'objet prévu. Pour les pays industrialisés, notamment la France, les trajectoires de croissance et le comportement international de grands pays émergents représentent un enjeu d'une grande importance. Cet enjeu justifie pleinement que l'on utilise l'aide publique au développement pour contribuer à orienter les politiques publiques de ces pays et pour les inciter à participer pleinement aux disciplines qu'implique une régulation harmonieuse de la mondialisation.

Cette approche partenariale et contractuelle n'a de sens, cependant, que si les donateurs sont capables de gérer les versements d'APD avec rigueur. Des progrès doivent être faits en la matière : le besoin de communiquer annuellement sur des chiffres d'APD nette versée soumet les donateurs à de fortes pressions pour décaisser des montants suffisants d'APD. Il en résulte, d'une part un dilemme entre besoin de décaissement et souci d'efficacité, d'autre part, dans un contexte de capacité d'absorption limitée, une situation concurrentielle de compétition entre les donateurs pour identifier des projets à financer dans les pays bénéficiaires. Il serait donc souhaitable de trouver un moyen de déconnecter la disponibilité de la ressource d'APD, qui serait comptabilisée comme APD dès lors qu'elle est disponible et sécurisée, du décaissement effectif. On pourrait par exemple imaginer des fonds nationaux, régionaux ou multilatéraux d'APD, abondés par les gouvernements, dont l'objectif pourrait être général ou sectoriel, dont la gestion serait confiée aux institutions d'aide au développement sur la base d'un contrat



d'objectif précis avec les autorités publiques et soumis à une procédure d'évaluation rigoureuse et indépendante sur la qualité et la transparence de la gestion et des décisions prises. Les versements dans ces fonds seraient immédiatement comptabilisés comme APD, comme c'est déjà le cas lorsque les gouvernements versent leurs contributions à la Banque mondiale et aux banques régionales de développement, ce qui permettrait de libérer les fonds de la contrainte annuelle de décaissement liée au souci de communiquer sur les versements nets annuels d'APD. Ils seraient ensuite jugés de façon indépendante sur leur capacité à mettre en œuvre des financements efficaces, le résultat de ces évaluations pouvant faire l'objet d'un rapport annuel aux Parlements. La mission de ces fonds serait par ailleurs de rechercher l'effet de levier maximal en termes de financements du développement compatible avec l'efficacité de leur intervention dans les pays bénéficiaires⁽⁴⁰⁾. La réflexion sur les fondements de l'aide et l'efficacité amènent donc nécessairement à ouvrir, dans le cadre du CAD, la question de la comptabilisation de l'APD.

(40) Dans cette approche, l'APD en tant que telle serait constituée de « dons » des États – c'est-à-dire compterait en APD le coût porté par les contribuables-, mais serait ensuite transformée par ingénierie financière en instruments divers de financement du développement (prêts concessionnels, prêts indexés, garanties, etc.). Voir le chapitre prêts-dons de Daniel Cohen et Helmut Reisen plus loin dans ce rapport.



Références bibliographiques

- Acemoglu D., S. Johnson et J.A. Robinson (2002) : « Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution », *Quarterly Journal of Economics*, n° 117(4), pp. 1231-1294.
- Alesina A. et D. Dollar (2000) : « Who Gives Foreign Aid to Whom and Why », *Journal of Economic Growth*, n° 5.
- Amin S. (1973) : Le développement inégal, *Les éditions de minuit*, Paris.
- Amprou J. et L. Chauvet (2004) : « Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats », *Notes et Documents, AFD*, n° 6.
- Beitz C. (1979) : *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press.
- Beitz C. (2000) : « Rawls Law of Peoples », *Ethics*, vol. 110, n° 4, pp. 669-696.
- Berthélemy J-C. et A. Tichit (2002) : « Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions. A Three-dimensional Panel Analysis », *WIDER Discussion Paper*, n° 2002/123, Helsinki.
- Buchanan N.S. et F.A. Lutz (1947) : *Rebuilding the World Economy. America's Role in Foreign Trade and Investment*, The Twentieth Century Fund, New York.
- Chenery H.B. et A.M. Strout (1966) : « Foreign Assistance and Economic Development », *The American Economic Review*, vol. LVI, n° 4, part 1, pp. 679-733.
- Clemens M., C. Kenny et T. Moss (2004) : « The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and development Success », *Working Paper, Center for Global Development*, n° 40.
- Clemens M.A. et T.J. Moss (2005) : « Ghost of 0.7 %: Origins and Relevance of the International Aid Target », *Working Paper, Center for Global Development*, n° 68, septembre.
- Cogneau D. et Naudet J-D. (2004) : « Qui mérite l'aide ? : égalité des chances, aide internationale et réduction de la pauvreté », *Notes et Documents, AFD*, n° 7.
- Committee on Foreign Economic Relations (1946) : « Report of the Committee » in *Rebuilding the World Economy. America's Role in Foreign Trade and Investment*, Buchanan et Lutz (eds), The Twentieth Century Fund, New York, Chap. 13, pp. 293-315.
- Cooper R. (1968) : *The Economics of Interdependence*, Mc Graw-Hill, New York



- Cooper R. (1977) : « Panel discussion on the New International Economic Order » in *The New International Economic Order: The North South Debate*, Bhagwati (ed.), MIT Press, Cambridge.
- De Renzio P. (2005) : « Can More Aid be Spent in Africa ? », *ODI Opinions*, Londres.
- DeLong B.J. et B. Eichengreen (1991) : « The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program », *CEPR Discussion Paper*, n° 634.
- Devaradjan S., W. Easterly et H. Pack, (2001) : « Is Investment in Africa too Low or too High ? Micro and Macro Evidence », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2519.
- Dudley L. et Cl. Montmarquette (1976) : « A Model of the Supply of Bilateral Foreign Aid », *The American Economic Review*, vol. 66, n° 1, pp. 132-142.
- Easterly W. (2001) : *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press.
- Easterly W. (2005) : *A Modest Proposal*, Review of Sachs' book « The End of Poverty », Washington Post, 13 mars.
- Economist (The) (2005) : *Recasting the Case for Aid*, 20 janvier.
- Eichengreen B. et M. Uzan (1992) : « The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the Former USSR », *CEPR Discussion Paper*, n° 638.
- Escobar A. (1995) : *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, New Jersey.
- Fei J.C.H. et G. Ranis (1966) : « Foreign Assistance and Economic Development: Comment », Commentaire de l'article de Chenery et Strout, *American Economic Review*, vol. LVI, n° 4, part 1, pp. 897-912.
- Ferguson J. (1990) : *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Cambridge University Press.
- Furtado C. (1963) : *Development and Stagnation in Latin America: A Structural Approach*, Yale University Press, New Haven.
- Gerschenkron A. (1962) : *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Belknap Press of Harvard University Press.
- Gilpin R. (1987) : *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press.
- Heath J. (2003) : *Rawls on Global distributive Justice: A Defence*, Mimeo, Université de Montréal, 26 avril.
- Hjertholm P. et H. White (2000) : « Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation », *Discussion Papers Institute of Economics, University of Copenhagen*, n° 00-04.



- Hogan M.J. (1987) : *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge University Press.
- Hopkins R.F. (2000) : « Political Economy of Foreign Aid » in *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*, Tarp (ed.), Routledge, Chap. 19, pp. 423-449.
- Jacquet P. et S. Marniesse (2005) : *Financing Global Public Goods: Issues and Prospects*, Rapport pour le groupe de travail franco-suédois sur les biens publics mondiaux.
- Jacquet P., J. Pisani-Ferry et L. Tubiana (2002) : « Les institutions économiques de la mondialisation » in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.
- Kaul I., I. Grunberg et M.A. Stern (1999) : *Global Public Goods: International cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press.
- Klein M. et T. Harford (2005) : *The Market for Aid*, International Finance Corporation, Washington DC.
- Kolm S.C. (1985) : *Le contrat social libéral : philosophie et pratique du libéralisme*, PUF, Paris.
- Kymlicka W. (1999) : *Les théories de la justice : une introduction*, La Découverte, Paris.
- Lewis W.A. (1955) : *The Theory of Economic Growth*, George Allen and Unwin Ltd.
- Maizels A. et M.K. Nissanke (1984) : « Motivations for Aid to Developing Countries », *World Development*, vol. 12, n° 9, pp. 879-900.
- Mosley P. (1985) : « The Political Economy of Foreign Aid: A Model of the Market for a Public Good », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 33, n° 2, pp. 373-93.
- Natsios A.S. (2005) : « The Nine Principles of Reconstruction and Development », *Parameters*, vol. 35, n° 3, automne, pp. 4-20.
- OCDE (1980) : *Ccoopération pour le développement*, Rapport 1980, Paris.
- OCDE (1985) : *Vingt-cinq ans de coopération pour le développement : un examen*, OECD Editions, Paris.
- Pogge T. (1992) : « Cosmopolitanism and Sovereignty », *Ethics*, vol. 103, n° 1, pp. 48-75.
- Pogge T. (1994) : « An Egalitarian Law of Peoples », *Philosophy and Public Affairs*, vol. 23, n° 3, pp. 195-224.
- Prebish R. (1984) : « Five Stages in My Thinking on Development » in *Pioneers in Development*, Meier et Seers (eds), Banque mondiale.
- Ranis G. (1977) : « Development Theory at Three-Quarters Century », *Economic Development and Cultural Change*, vol. 25, Supplément, pp. 254-269.



- Ranis G. et J.C.H. Fei (1961) : « A Theory of Economic Development », *American Economic Review*, n° 51, septembre, pp. 533-65.
- Rao M., (1999) : « Equity in a Global Public Goods Framework » in *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), UNDP, Oxford University Press, New York.
- Rawls J. (1971) : *Théorie de la justice*, Le Seuil, Paris.
- Rawls J. (1999) : *The Law of Peoples*, Harvard University Press, Cambridge.
- Riddell R. (1987) : *Foreign Aid Reconsidered*, ODI, John Hopkins University Press, Londres.
- Rist G. (1996) : *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Rosenstein-Rodan P.N. (1961) : « International Aid for Underdeveloped Countries », *The Review of Economics and Statistics*, vol. XLIII, n° 2, pp. 107-138.
- Rostow W.W. (1965) : « The Take-Off into Self-Sustained Growth », *The Economic Journal*, mars, pp. 25-48.
- Ruttan V.W. (1995) : « United States Policy Toward the Multilateral Development Banks », *Policy Studies Journal*, n° 23(1), p. 26 et s.
- Ruttan V.W. (1996) : *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Assistance*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Sachs J. (dir.) (2005) : *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du millénaire*, Millenium Project, New York.
- Sen A. (1982) : « Rights and Agency », *Philosophy and Public Affairs*, vol. 11, n° 1, pp. 3-39.
- Sen A. (1984) : *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge.
- Severino J-M. et P. Jacquet (2002) : « L'aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation », *Revue d'Économie Financière*, n° 66.
- Tarp F. (2000) : *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. Routledge.
- Therrien J-P. (2002) : « Debating Foreign Aid: Right versus Left », *Third World Quarterly*, vol. 23, n° 3, pp. 449-466.
- Thornbecke E. (2000) : « The Evolution of the Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000 » in *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*, Tarp (ed.), Routledge, Chap. 1, pp. 17-47.



Williamson J. (1990) : « What Washington Means by Policy Reform » in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Williamson (ed.), Institute for International Economics, Washington DC.

Williamson J. (2000) : « What Should the World Bank Think about the Washington Consensus ? », *World Bank Research Observer*, vol. 15, n° 2, pp. 251-64.

World Bank (The) (2005) : *World Development Report 2006: Equity and Development*, Mimeo. Disponible sur : www.worldbank.org/wdr2006



Chapitre II

Efficacité, sélectivité et conditionnalité de l'aide au développement : enseignements pour la politique française

Sylviane Guillaumont Jeanneney et Patrick Guillaumont

CERDI, CNRS et Université d'Auvergne

1. Introduction

La question de l'efficacité de l'aide au développement est au cœur des réflexions de la communauté internationale sur la réforme de la coopération internationale pour le développement. Elle a été posée avec d'autant plus d'acuité que l'aide au développement avait connu entre 1992 et 1998 un déclin et que son inefficacité était souvent invoquée pour le justifier. L'intérêt porté à cette question s'est renforcé avec la reprise de l'aide dans les années suivantes.

Comme il a été exposé au chapitre I, la question de l'efficacité de l'aide se pose surtout pour une aide en vue du développement, plutôt qu'une aide relevant d'une conception purement redistributive. Cependant même si l'on retient le premier fondement de l'aide, les objectifs poursuivis par les donateurs, peuvent différer d'un pays à l'autre. Comme l'efficacité de l'aide ne peut être appréciée qu'en fonction de la réalisation des buts qu'elle poursuit, cette notion est relative. L'objectif le plus couramment retenu pour mesurer l'efficacité de l'aide est la croissance économique, mais depuis l'adoption des « objectifs du millénaire pour le développement »⁽¹⁾ les objectifs de l'aide sont devenus multidimensionnels, même s'ils ont pour cible commune la

(1) Lors du Sommet du millénaire en septembre 2000 les États membres des Nations unies ont pris l'engagement de réduire la pauvreté dans le monde en se fixant des objectifs quantifiés appelés « objectifs du millénaire pour le développement » ou OMD et un calendrier de réalisation (*cf.* chapitre I).



réduction de la pauvreté. D'autre part certains pays et notamment la France peuvent assigner légitimement à leur politique d'aide d'autres objectifs spécifiques, comme le soutien à des pays dont ils sont particulièrement proches, en raison de la géographie, de l'histoire, du partage d'une même langue, comme la diffusion de valeurs ou de normes auxquelles ils sont attachés ou encore la production de biens publics globaux (*cf.* chapitre I).

On considère généralement que l'efficacité de l'aide au développement dépend de certaines caractéristiques des pays aidés, que l'analyse économique s'est efforcée de mettre en lumière afin de guider le choix des pays qu'il conviendrait d'aider. L'opinion la plus courante (mais comme nous le verrons contestable) est que l'efficacité de l'aide dépend essentiellement de la politique économique mise en œuvre par les pays aidés. Ce principe a conduit à la notion de « sélectivité de l'aide », qui désigne la qualité de l'allocation géographique de l'aide. Une aide « sélective » est celle qui est allouée géographiquement de manière à rendre maximale son efficacité.

Cependant l'efficacité de l'aide ne peut être séparée des modalités de son octroi : ni des « instruments de l'aide », prêts, dons, annulations de dette ou assistance technique, ni de l'objet de l'aide, aide-projet ou aide budgétaire, ni des secteurs d'affectation, ni enfin de la conditionnalité de l'aide qui désigne le lien entre le volume de l'aide accordée à un pays et certains engagements que doit prendre ce pays. Les différents types d'aide ne sont pas, du point de vue des donateurs, parfaitement substituables ; par exemple en France les enveloppes de dons et de prêts, celles destinées à financer des projets ou à abonder les budgets des pays en développement, celles destinées aux annulations de dettes sont distinctes, correspondant à des centres de décisions, des procédures administratives et budgétaires différents. Le choix entre ces instruments dépend des caractéristiques des pays aidés : ainsi préfère-t-on en général aider sous forme d'annulation de dettes ou de dons plutôt que de prêts les pays pauvres ou les pays très endettés, et sous forme d'une aide-projet plutôt que d'une aide budgétaire les pays où la gestion des finances publiques laisse trop à désirer. Il en résulte que la disponibilité des différentes catégories d'aide exerce une certaine contrainte sur l'allocation géographique. De plus lorsque la conditionnalité est effectivement appliquée (ce qui signifie que l'aide soit suspendue lorsque le pays ne remplit pas les conditions préétablies), elle contribue aussi à déterminer l'allocation géographique de l'aide.

Il existe plusieurs types de conditionnalité dont nous verrons que l'efficacité est différente. Initialement le terme s'appliquait aux conditions mises aux versements d'une source d'aide en faveur d'un pays après qu'aient été définis les volumes engagés, mais plus récemment le terme a été appliqué aux conditions des engagements d'aide eux-mêmes. Deux grands types de conditionnalité des versements sont appliqués. Le cas le plus fréquent est celui où le déboursement de l'aide est conditionné par la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de politique économique que le pays s'est engagé à prendre (par exemple libérer son commerce extérieur, dévaluer sa



monnaie, changer un prix administré ou modifier le statut de la fonction publique...) : nous l'appelons « conditionnalité d'instruments ». Comme on l'a vu au chapitre I, cette conditionnalité s'est particulièrement développée dans les années quatre-vingt où les donateurs ont voulu utiliser leur aide pour favoriser les réformes de politiques économiques dans les pays en développement. Il est arrivé aussi que le versement de l'aide soit soumis à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs définis à l'avance d'un commun accord entre le bailleur et le receveur : c'est le cas de certaines tranches des prêts du FMI dont le déboursement est soumis par exemple à une réduction de l'inflation ou une augmentation des réserves extérieures, et plus récemment d'une partie des subventions de l'Union européenne lorsque le versement d'une tranche « variable » est conditionné par l'atteinte de certains résultats notamment en matière d'éducation ou de santé. La conditionnalité est dite alors « de résultats ou de performance ».

Lorsque la conditionnalité s'applique aux engagements d'aide, elle soumet le volume de l'aide à la réalisation d'un certain nombre de conditions de la part du pays candidat à l'aide. Elle peut elle-même se rapporter à un certain type de politique économique (conditionnalité d'instruments) considéré *a priori* comme nécessaire à l'efficacité de l'aide ou aux résultats économiques effectivement atteints par le programme antérieurement financé. Conditionnalités de versements et d'engagements peuvent être utilisées conjointement. Ainsi la Banque mondiale définit-elle le volume de ses engagements en faveur des différents pays en développement en fonction de la qualité de leurs institutions et de leur politique économique, qu'elle mesure par le « Country Policy and Institutional Assessment » (CPIA)⁽²⁾, puis elle conditionne le déboursement de son aide à la réalisation d'un certain nombre de réformes agréées par le pays. Elle pratique donc une « double conditionnalité d'instruments ».

La Banque mondiale a préconisé de juger de la « sélectivité de l'aide » des différentes sources en fonction seulement de deux critères relatifs aux pays aidés, leur niveau de développement mesuré par le produit par tête et la qualité de leurs institutions et de leur politique économique (le CPIA). À l'aune de ce principe, l'allocation géographique de l'aide française a été l'objet de critiques. Ainsi dans leur rapport commun *Global Monitoring Report* 2004, puis 2005, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont considéré que la France faisait partie des donateurs les moins sélectifs, en raison du poids insuffisant qu'elle donnerait dans le choix des pays aidés au niveau de leur produit par tête comme à la qualité de leurs institutions et de leur politique économique⁽³⁾. Lors de l'examen de l'aide française au Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) au printemps 2004, le jugement a été émis d'une sélectivité insuffisante de l'aide française, en dépit de la priorité donnée à l'Afrique et aux pays les moins avancés ; il lui a été recommandé « d'établir des priorités à l'intérieur de la

(2) Voir encadré 2.

(3) Le rapport se fonde sur une étude de Dollar et Levin (2004), que nous analysons et critiquons dans la suite de ce rapport.



zone de solidarité prioritaire (laquelle comprend cinquante-quatre pays), les critères à prendre en compte devant porter sur le niveau de pauvreté et les besoins en termes de réalisation des « objectifs du millénaire pour le développement » (OMD), la mise en place de politiques sociales et économiques saines, la bonne gouvernance et le respect des droits humains » (Secrétariat du CAD, 2004, p. 4). Le gouvernement français n'est pas resté insensible à cette critique. Même si les critères de sélection de l'aide française ne sont pas encore clairement définis, on note dans le relevé des conclusions de la réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) en juillet 2004 le souhait d'une programmation de l'aide plus sélective « en fonction de la capacité des États à gérer l'aide internationale... Les critères d'évaluation dépendront de la gouvernance de l'État et des risques éventuels de détournement de l'aide, des résultats économiques et des réformes institutionnelles du pays, ainsi que du niveau de développement humain ».

1. Lexique

L'efficacité de l'aide résulte de la contribution de l'aide à la réalisation de ses objectifs. Une difficulté de sa mesure provient de la diversité des buts poursuivis. De manière générale il s'agit de la croissance économique, mais depuis l'adoption des « objectifs du millénaire » les objectifs de l'aide deviennent multidimensionnels, même s'ils ont pour cible commune la réduction de la pauvreté. Certains pays assignent à leur politique d'aide des objectifs spécifiques, comme le soutien à d'anciens pays colonisés ou partageant la même langue ou à des pays dont la situation géographique apparaît politiquement stratégique.

L'efficacité de l'aide en termes de croissance est supposée par la communauté internationale dépendre principalement des caractéristiques des pays aidés. Cependant la communauté internationale en est venue à reconnaître que l'efficacité de l'aide est aussi fonction du comportement des bailleurs, autrement dit des modalités de leur aide, au point qu'au dernier Forum de Paris ont été définis des « indicateurs des progrès » de l'aide internationale qui concernent aussi bien le comportement des donateurs que des receveurs d'aide.

L'allocation géographique de l'aide correspond à la question : quels pays aide-t-on et dans quelles proportions ? On peut aborder la question d'un point de vue purement descriptif ou s'interroger sur les critères implicites de cette allocation, ce qui conduit à estimer économétriquement un modèle d'allocation de l'aide par pays receveur pour l'ensemble des donateurs ou l'un d'entre eux.

La sélectivité de l'aide exprime la qualité de l'allocation géographique de l'aide. Cette qualité est généralement appréciée en fonction des caractéristiques des pays aidés censées fonder l'efficacité de l'aide en termes de croissance.

La conditionnalité de l'aide établit un lien explicite entre le volume de l'aide accordée à un pays et certaines conditions que doit remplir ce pays. Si elle est effectivement appliquée, elle contribue à déterminer l'allocation géographique de l'aide et sa sélectivité. Il existe plusieurs types de conditionnalité. Celle-ci peut s'appliquer aux engagements ou aux versements de l'aide et faire référence soit aux instruments soit aux résultats de la politique économique. Il existe aussi une conditionnalité de nature plus politique comme le respect des droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance.



Pour juger si ces critiques et ces conseils sont justifiés et plus généralement définir quelques principes qui pourraient gouverner l'allocation géographique de l'aide française, nous devons analyser dans quelle mesure les travaux récents sur l'efficacité de l'aide et sur sa sélectivité permettent de porter un jugement sur la qualité de l'allocation de l'aide française. Après avoir défini quelques principes d'allocation, nous étudierons quelles devraient être, en fonction des caractéristiques des pays aidés, les modalités et plus particulièrement la conditionnalité de l'aide française dont dépendra en fin de compte son efficacité⁽⁴⁾.

2. Analyses récentes de l'efficacité de l'aide : pour une diversité des critères de jugement

L'efficacité de l'aide au développement est évaluée de deux façons. L'évaluation microéconomique cherche à établir dans quelle mesure les projets ou programmes financés par l'aide ont contribué à la réalisation de leurs objectifs. L'évaluation macroéconomique s'intéresse à la contribution apportée par l'aide à la croissance économique des pays aidés et par cet intermédiaire à la réduction de la pauvreté.

Les évaluations microéconomiques *ex post* des projets de développement financés par l'aide, non sans avoir identifié des échecs, ont depuis longtemps donné une image plutôt positive de l'efficacité de l'aide. Mais ces évaluations sont trop peu nombreuses pour conduire à des généralisations, ce d'autant plus que dans la majeure partie des cas elles ne sont pas menées selon une méthode qui permettrait rigoureusement de mesurer l'impact du projet, faute de disposer d'une évolution de référence permettant d'inférer ce qui se serait passé en l'absence de l'aide. Même s'il existe des progrès notables dans ce domaine, leur mise en œuvre est coûteuse et parfois politiquement difficile, l'analyse d'impact devant avoir été prévue dès la conception même du projet⁽⁵⁾. Tout en gardant à l'esprit que les études d'impact sont à l'heure actuelle plus utiles pour améliorer la conception des projets que pour tirer des leçons générales sur l'efficacité de l'aide, on peut souhaiter que l'Agence française de développement mette en œuvre de tels dispositifs pour les nouveaux projets se prêtant à ce type d'analyse.

Les débats récents sur l'efficacité de l'aide, qui se sont prolongés dans un débat politique sur l'allocation géographique, ont pour origine des travaux d'ordre macroéconomique qui, après de nombreuses années de recherche aux résultats incertains ou mitigés, ont à la fin des années quatre-vingt-dix

(4) Pour un historique des tendances et caractéristiques de l'aide française depuis cinquante ans on peut se reporter à Debrat et *al.*, 2005.

(5) Une analyse d'impact suppose qu'une partie des bénéficiaires potentiels du projet en soient exclus de manière à fournir un groupe de référence. Ceci n'est en général réalisable que si le projet ne peut être développé que progressivement en raison d'une contrainte physique (par exemple manque de production électrique) ou financière.



soutenu avec force que l'aide était efficace, mais seulement sous certaines conditions relatives aux pays receveurs. Ce sont ces travaux qui ont ouvert la voie au concept de sélectivité de l'aide ou à l'idée qu'il existe une allocation géographique optimale de l'aide.

2.1. La thèse courante : l'efficacité de l'aide, fonction de la « bonne politique économique »

Le débat récent sur les conditions de l'efficacité de l'aide et partant sur la sélectivité des aides au développement des différents pays donneurs trouve son origine dans l'article de Burnside et Dollar (1997 et 2000). Ce premier travail a été complété par plusieurs études de Collier et Dollar (2001 et 2002). Le principe développé dans ces études est que l'aide est efficace seulement dans les pays ayant une bonne politique économique ou de bonnes institutions. Selon une version atténuée, comme l'indique Gunning (2004), l'efficacité de l'aide est simplement fonction de la qualité de la politique économique et des institutions. Un second principe, sur lequel on reviendra plus loin, accompagne le premier, à savoir que l'aide n'agit pas sur la politique économique, ce qui signifie en particulier que toute conditionnalité attachée à l'aide est inefficace⁽⁶⁾.

Une formulation simplifiée de cette théorie peut s'écrire de la façon suivante :

$$g = f(X, A, P, A.P, A^2...)$$

où g représente le taux de croissance du produit par tête, X un vecteur de variables de contrôle représentant les conditions initiales et expliquant traditionnellement la croissance⁽⁷⁾, A le volume de l'aide rapporté au produit du pays receveur et P un indicateur synthétique de la qualité de sa politique et de ses institutions.

De nombreuses estimations économétriques ont été effectuées pour tester ces hypothèses à partir de la croissance observée dans un grand nombre de pays en développement au cours des trois dernières décennies. Les auteurs précités soutiennent que leurs hypothèses sont validées par les tests effectués faisant apparaître un signe positif du coefficient de la variable multiplicative $A.P$ et négatif de la variable A^2 . Seul le coefficient de la variable A (aide non multipliée par la politique) a été généralement jugé peu significatif. La conclusion est que l'efficacité est bien fonction de la qualité de la politique et que son impact marginal décroît quand le volume de l'aide augmente jusqu'à devenir nul, voire négatif, mais à des niveaux situés bien au-delà des ratios aide sur PIB communément observés.

(6) Les études précitées, à l'exception de l'étude initiale de Burnside et Dollar, font aussi l'hypothèse que le rendement marginal de l'aide en termes de croissance économique est décroissant, ce qui dans le cadre retenu par les auteurs est une condition indispensable pour fonder un principe de sélectivité de l'aide à partir d'une analyse de son efficacité.

(7) Telles que le produit par tête initial, le niveau initial d'éducation et de santé, la fragmentation ethnolinguistique, le niveau initial de développement financier...



À partir de cette analyse Collier et Dollar (2001 et 2002) ont calculé quelle allocation géographique du volume actuel de l'aide permettrait à l'horizon 2015 de minimiser le nombre de pauvres. La contribution de l'aide à la réduction de la pauvreté est attendue exclusivement de son effet sur la croissance, celle-ci agissant sur le nombre de pauvres en fonction d'une élasticité du pourcentage de pauvres par rapport au revenu moyen, supposée constante dans l'espace, et de l'incidence initiale de la pauvreté. Modifier l'allocation actuelle de l'aide globale selon le schéma qu'ils retiennent (qui suppose que l'impact de l'aide sur la croissance dépend de la qualité de la politique économique des pays aidés mesurée par leur CPIA et du niveau de l'aide) permettrait de doubler le nombre de personnes sortant de la pauvreté d'ici à 2015. Cette étude était une invitation forte aux donateurs d'aide, notamment bilatéraux, de modifier l'allocation géographique de leur aide afin d'accélérer la réalisation des « objectifs du millénaire »⁽⁸⁾.

2.2. Une thèse contestée : critiques et prolongements

La thèse qui vient d'être résumée a suscité un large écho dans la presse internationale et a rencontré un assez bon accueil dans la communauté internationale. Elle a été reprise dans le rapport de la Banque mondiale *Assessing Aid* 1998, puis par un *White Paper* 2000 du Department for International Development du Royaume-Uni, ainsi que par l'Agence canadienne pour le développement international en 2001 (Easterly, 2003). Elle fut amplement évoquée à Monterrey lors de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement en 2002, notamment par le Président George W. Bush, qui a ainsi justifié la création par les États-Unis du Millennium Challenge Account chargé d'accorder cinq milliards de dollars d'aide supplémentaire à quelques pays sélectionnés en fonction de la qualité de leur politique économique et leurs institutions. Mais simultanément cette thèse a donné lieu à une ample controverse, qui est née dès le document initial de Burnside et Dollar en 1997 et se poursuit encore aujourd'hui comme en témoignent diverses publications récentes (Burnside et Dollar, 2004, Chauvet et Guillaumont, 2004, Dalgaard, Hansen et Tarp, 2004, Easterly, Levine et Roodman, 2004 et Roodman, 2004).

(8) Le caractère optimal de cette répartition géographique de l'aide est sujet à toutes les critiques, présentées ultérieurement, de l'analyse de l'efficacité de l'aide de Burnside et Dollar. L'exercice de simulation est en particulier fragilisé par le doute sur le caractère significatif du coefficient de la variable « Aide au carré » qui est la condition pour que l'efficacité marginale soit décroissante et pour que le programme de simulation n'aboutisse pas à affecter toute l'aide à un seul ou à quelques pays, ceux où la réduction du nombre de pauvres par unité d'aide est la plus forte compte tenu de la qualité de la politique économique et du taux initial de pauvreté. À cela s'ajoute un débat sur la relation entre le taux de croissance du revenu par tête et le taux de réduction de la proportion de pauvres, supposée dans le modèle de simulation identique dans tous les pays en développement, alors qu'elle dépend du niveau initial du revenu par tête et de l'inégalité initiale des revenus (Bourguignon 2003). L'analyse de Collier et Dollar a aussi fait l'objet d'une critique d'ordre éthique selon laquelle il conviendrait d'allouer l'aide aux États dont les handicaps à la croissance réduisent le plus l'utilité d'une bonne politique économique assimilé à l'effort des États (Llavador et Roemer, 2001 et Cogneau et Naudet, 2004).



Rappelons tout d'abord que ni la croissance économique, ni la réduction de la pauvreté censée en découler⁽⁹⁾, ne sont les seuls objectifs de l'aide au regard desquels il convient d'examiner l'efficacité de l'aide (chapitre I). Même si l'on accepte cette réduction du champ de l'analyse, cette thèse courante demeure éminemment contestable. En dehors des critiques relatives au manque de robustesse des résultats économétriques trouvés à l'appui de la thèse⁽¹⁰⁾, des critiques de fond ont été présentées qui mettent en doute la pertinence du modèle : elles sont relatives à la définition même d'une bonne politique, à l'absence supposée de tout lien entre aide et nature de la politique et au rôle exclusif attribué à la politique comme facteur d'efficacité de l'aide.

2.2.1. Définition univoque de la « bonne » politique économique

L'hypothèse même, présentée comme évidente, mais peu élaborée, selon laquelle l'efficacité de l'aide dépend de la politique économique et des institutions, a moins été discutée dans son principe qu'en raison de la définition donnée de la bonne politique. En fait deux définitions ont été essentiellement utilisées. La première, celle de l'article initial de Burnside et Dollar (2000), est une moyenne (pondérée par leur impact sur la croissance) de trois indicateurs de politique macroéconomique représentant respectivement le solde budgétaire, le taux d'inflation et un indicateur de politique d'ouverture (l'indicateur composite de Sachs et Warner). Elle présente une image restreinte de la politique économique et la définition de chacun de ses composants n'est pas nécessairement la plus pertinente. Dans une seconde version de leur travail, Burnside et Dollar (2000b) ont ajouté une mesure de la règle de droit à leur indicateur de politique économique. Enfin en 2004 ils ont utilisé l'indicateur de gouvernance de Kaufmann et Kroay dont la dimension est essentiellement institutionnelle.

(9) L'analyse laisse entière la question de l'incidence directe de l'aide sur la réduction de la pauvreté indépendamment de son effet sur la croissance. Il n'est pas aisé de transposer l'analyse transversale de l'efficacité de l'aide en matière de croissance à son efficacité en termes de réduction de la pauvreté en raison du faible degré de comparabilité des indicateurs de pauvreté. Une étude (Kosack, 2003) examine l'efficacité de l'aide au regard de l'indice de développement humain du PNUD (IDH). Gomanee et al., 2005 estiment l'effet (positif) de l'aide sur le capital humain, en contrôlant l'impact du revenu retardé. Ils font de même avec le taux de mortalité infantile.

(10) Parmi les raisons qui ont été avancées pour mettre en doute les résultats économétriques de Burnside et Dollar notons la définition même de l'aide considérée comme un flux homogène agissant dans un délai relativement bref (Clemens, Radelet et Bhavnani, 2004), l'impact des points aberrants, et plus généralement de la configuration de l'échantillon (Dalgaard et Hansen, 2001 et Easterly, 2003), la perte de significativité du coefficient de la variable multiplicative $A.P$ lorsque la variable A^2 n'est pas multipliée par la politique économique (Hansen et Tarp, 2000 et 2001), voire la contestation d'un seuil au-delà duquel l'aide cesse d'être efficace, allant jusqu'au test contraire d'un seuil minimal en deçà duquel elle ne serait pas efficace (Gomanee, Girma et Morrissey, 2004).



Une autre définition de la bonne politique économique est donnée par un indice utilisé au sein de la Banque mondiale pour fixer les enveloppes par pays des engagements de l'International Development Association (IDA), le « Country Policy and Institutional Assessment » ou CPIA, composé lui-même de seize indicateurs de politique économique, d'institutions et de gouvernance (cf. encadré 2). L'indicateur CPIA recouvre à la fois la politique économique et les institutions. Il a été utilisé par Collier et Dollar (2001 et 2002) pour leur simulation d'une allocation géographique optimale de l'aide, et par Dollar et Levin (2004) pour évaluer la politique des donateurs (cf. *infra*). Cet indicateur présente le défaut de reposer sur une appréciation par les seuls agents de la Banque mondiale des politiques et institutions des pays. Il a aussi l'inconvénient de ne pas être rendu public de sorte qu'il ne peut pas être utilisé dans les travaux scientifiques autres que ceux de la Banque mondiale (ce qui n'a pas manqué de polluer le débat sur l'efficacité de l'aide) ni d'ailleurs par les autres donateurs pour fonder l'allocation de leur aide. Indépendamment de la validité de leur contenu, ces définitions de la « bonne politique économique » ont en commun de supposer que dans tous les pays, quelles que soient leurs spécificités et leurs préférences, c'est le même type de politique économique qui renforce la croissance et accroît l'efficacité de l'aide (Kanbur, 2004, Mc Gillivray, 2004 et Michailof, 2004).

2.2.2. Absence de toute relation entre aide et politique

La critique n'a pas seulement porté sur l'indicateur de politique économique retenu, elle a aussi porté sur l'hypothèse même que les bailleurs de fonds ne pouvaient en rien influencer la politique économique des pays receveurs. Certes la conditionnalité attachée à l'aide a souvent été inefficace, comme nous le montrons ultérieurement (section 4.2) ; mais il est excessif de lui denier toute efficacité, quelles qu'en soient les modalités. Des études de cas publiées dans l'ouvrage *Aid and Reform in Africa* (Devarajan, Dollar et Holmgren (eds), 2001), réalisé à l'initiative de la Banque mondiale, ont fait apparaître que dans bien des circonstances l'aide avait influencé la politique économique des pays aidés. Si tel est le cas, l'aide a un rôle à jouer dans les pays qui ont particulièrement besoin d'améliorer leur politique économique. Ainsi selon l'étude de Chauvet et Guillaumont (2004), l'efficacité de l'aide apparaît à la fois d'autant plus efficace que la politique présente est bonne et que la politique antérieure était mauvaise (et donc perfectible).

2.2.3. Facteurs d'efficacité de l'aide en matière de croissance autres que la « bonne politique économique »

Plus important sans doute est de reconnaître que l'efficacité de l'aide en termes de croissance ne dépend pas seulement, ni peut-être même principalement de la politique économique présente. D'autres facteurs interviennent, qui peuvent eux-mêmes faire l'objet de tests économétriques. C'est ainsi que l'on a pu faire apparaître l'importance de facteurs de vulnérabilité économique (Guillaumont et Chauvet, 2001), c'est-à-dire des chocs aux-



2. Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)

Le CPIA est composé depuis 2004 de seize indicateurs classés en quatre grandes catégories :

- La gestion macroéconomique
 - maîtrise de l'inflation et des déséquilibres macroéconomiques
 - politique budgétaire
 - gestion de la dette publique
- Les politiques structurelles
 - commerce extérieur
 - secteur financier
 - environnement juridique des affaires
- Les politiques sociales
 - égalité des sexes
 - équité dans l'usage des ressources publiques
 - renforcement du capital humain
 - protection sociale et protection des travailleurs
 - politique pour l'environnement
- Gestion du secteur public et institutions
 - droits de propriété et gouvernance par les règles
 - qualité de la gestion budgétaire et financière
 - efficacité de la mobilisation fiscale
 - qualité de l'administration
 - transparence, responsabilité et corruption dans le secteur public

L'IDA utilise le CPIA pour déterminer par pays l'enveloppe de ses engagements d'aide. La procédure comporte deux étapes :

- elle note le pays pour chacun des indicateurs de 1 à 6 par degré croissant de satisfaction ;
- elle intègre la note globale dans une formule d'allocation triennale prospective qui tient compte en outre du niveau de produit par tête (afin de favoriser les pays à bas revenu) et d'une situation éventuelle de post-conflit (qui justifie d'accorder plus d'aide). Compte tenu du poids attribué à chaque critère le CPIA est dominant.

quels sont particulièrement exposés certains pays en développement, soit à travers leur commerce extérieur, notamment en raison de la variation des prix internationaux des produits primaires, soit du fait d'incidents climatiques ou de désastres naturels. Ces facteurs, qui certes en eux-mêmes diminuent la croissance, augmentent l'efficacité de l'aide. En effet dans les pays soumis à des chocs l'aide peut éviter l'arrêt des approvisionnements et de la croissance, ainsi que les processus cumulatifs de déclin qui souvent



s'en suivent. Plus l'aide est élevée, plus elle atténue relativement l'impact macroéconomique des chocs. En d'autres termes, l'aide est marginalement plus efficace dans des pays économiquement plus vulnérables ou encore l'aide diminue l'impact négatif de la vulnérabilité.

L'analyse de la façon dont l'efficacité de l'aide est influencée par la vulnérabilité des pays receivers, ainsi que par d'autres facteurs différents de la politique économique, s'est développée dans plusieurs directions. C'est ainsi que l'on a tenté de mettre en évidence l'effet spécifique d'un accroissement de l'aide lors de chocs négatifs des termes de l'échange (Collier et Dehn, 2001) ou dans des situations d'après conflit (Collier et Hoeffler, 2004). Prolongeant leur analyse antérieure, Chauvet et Guillaumont (2004) ont tenté de mettre en évidence l'influence simultanée sur l'efficacité de l'aide de plusieurs types de facteurs : la vulnérabilité économique (mesurée cette fois simplement à travers l'instabilité des exportations et la tendance des termes de l'échange)⁽¹¹⁾, qui accroît l'efficacité de l'aide, l'instabilité politique des pays aidés qui, à l'inverse de celle des pays voisins, la diminue, la qualité des infrastructures et l'éducation qui l'accroissent. Toutefois s'agissant du niveau du capital humain d'autres auteurs ont récemment soutenu que l'efficacité de l'aide est marginalement plus forte dans les pays où ce niveau est faible (Gomane, Girma et Morrissey, 2004).

2.2.4. L'efficacité, fonction des relations culturelles entre les partenaires

Enfin il convient de noter que dans toutes les analyses auxquelles on vient de se référer, il est fait abstraction des liens spécifiques qui peuvent exister entre donneur et receveur. Ces liens, tissés dans un passé colonial ou entretenus par le partage d'une même langue, constituent en eux-mêmes une justification de l'aide, fondée sur une solidarité spécifique, mais peuvent aussi être un facteur d'efficacité. Les interventions des anciennes puissances coloniales sont certes parfois traitées de « néocolonialisme », et sont considérées comme la source de clientélisme, voire d'accaparement de l'aide par des coalitions d'intérêt prédatrices. Que près d'un demi-siècle se soit écoulé depuis la décolonisation des anciennes possessions françaises atténue la force de l'argument. En revanche les liens culturels tissés entre certains pays industrialisés et pays en développement facilitent la compréhension entre les partenaires lorsque l'aide implique un dialogue sur les actions mises en œuvre et un transfert de connaissances, ce qui est le cas à des degrés variés de la plupart des aides. Le partage d'une même langue va bien au-delà de la connaissance du langage de l'autre, il implique une même façon d'aborder les problèmes et de concevoir des solutions. La mise en évidence de cet avantage n'est guère possible par des analyses macroéconomiques. Cependant la réussite de nombreux projets mis en œuvre avec l'aide de ressortissants de l'ancienne puissance coloniale plaide dans ce sens.

(11) Multipliées par le ratio des exportations au PIB et pondérées par leur impact respectif sur la croissance.



2.3. L'efficacité selon le niveau de l'aide : « *big push* » et « capacité d'absorption »

Une autre façon d'aborder la question de l'efficacité de l'aide est de s'interroger sur l'existence d'un seuil minimum que l'aide devrait atteindre pour être efficace ou d'un seuil maximum à partir duquel elle cesserait de l'être⁽¹²⁾. Ces deux hypothèses renvoient aux analyses d'anciens auteurs de l'économie du développement, la première à la théorie du « *big bush* » (Rosenstein-Rodan, 1943 et 1961) et la seconde à celle de la « capacité d'absorption » (Millikan et Rostow, 1957 et, de nouveau, Rosenstein-Rodan, 1961). Le renouveau de ces deux théories résulte de plusieurs facteurs. La définition en 2000 des « objectifs du millénaire » dont l'objet est d'éradiquer une part importante de la pauvreté dans le monde d'ici à 2015 et le retard pris depuis cinq ans ont conduit à l'idée qu'il fallait accroître massivement et rapidement l'aide (quitte à la réduire ensuite), ce qui correspond à l'idée lancée par le Royaume-Uni que les pays riches empruntent sur les marchés financiers afin d'accélérer la mobilisation de l'aide ou à la proposition de la France en faveur d'une taxe internationale (Landau, 2004). Mais parallèlement un doute est né sur la possibilité de déboursier rapidement et efficacement une aide fortement accrue⁽¹³⁾.

2.3.1. Pourquoi une aide massive serait-elle seule susceptible d'assurer le décollage des économies tombées dans un « piège à pauvreté » ?

Dès 1971, lorsque les Nations unies ont décidé de définir la catégorie des « pays les moins avancés » (PMA), la communauté internationale a reconnu que certains pays en développement souffraient de handicaps structurels risquant de les maintenir durablement à un faible niveau du produit par tête et de les tenir à l'écart de la croissance dont bénéficiaient les autres pays. Ceci justifiait que fussent accordées à ces PMA des préférences commerciales spécifiques et une aide par habitant plus élevée qu'aux autres pays en développement. Les caractéristiques retenues pour la définition des PMA par le Comité des politiques de développement des Nations unies sont, outre le faible niveau du revenu par tête, le bas niveau de capital humain et la vulnérabilité économique⁽¹⁴⁾. C'est la conjonction de ces trois caractéristiques qui est ainsi considérée à l'origine du retard des PMA.

(12) En fait c'est la deuxième hypothèse qui a fait principalement l'objet de tests économétriques. Les estimations citées précédemment de la croissance économique en fonction de l'aide ont en effet mis en évidence une non-linéarité entre les deux phénomènes, par l'introduction d'une variable « Aide au carré » dont le coefficient négatif signifie des rendements marginaux décroissants et s'annulant pour devenir négatifs au delà d'un certain seuil, souvent assimilé à la capacité d'absorption. L'autre hypothèse, susceptible de justifier un « *big push* », d'un rendement nul de l'aide en deçà d'un certain seuil n'a fait l'objet à notre connaissance que d'une seule étude, celle de Gomanee et alii (2004), mais qui a situé le minimum d'aide nécessaire à un niveau faible, soit 2 % du PNB.

(13) On trouvera dans Guillaume (1971, pp. 16-30) un résumé des premiers travaux sur la capacité d'absorption de l'aide.

(14) Le niveau de capital humain (Human Assets Index, HAI) est mesuré par deux indicateurs relatifs à la santé (le taux de survie infanto-juvénile et l'apport calorique par habitant en pourcentage des besoins) et deux indicateurs relatifs à l'éducation (le taux d'alphabétisation



Jeffrey Sachs est présentement l'un des principaux avocats sur la scène internationale d'une aide massive et rapidement déboursée en faveur des pays les plus pauvres, principalement africains. Selon cet auteur (2004), le piège à pauvreté (*poverty trap*) dans lequel sont enfermés un certain nombre de pays en développement ne tient pas tant à leur mauvaise politique économique ou à la faiblesse de leurs institutions qu'à des handicaps structurels. Trois caractéristiques de ces pays sont mises en avant :

- la faiblesse de leur capital physique et humain est la cause d'une faible productivité⁽¹⁵⁾, aussi reçoivent-ils peu d'investissements directs étrangers ;
- le faible niveau du revenu par tête induit un faible taux d'épargne ;
- la croissance très rapide de la population exacerbe le manque d'investissement.

La seule façon de sortir ces pays de leur « piège à pauvreté » serait alors d'accroître massivement les dépenses publiques en faveur de l'éducation, la santé, la productivité agricole (notamment par la recherche de nouvelles techniques et le développement des infrastructures de désenclavement), l'aménagement urbain, l'égalité des sexes et l'intégration régionale. Seule l'aide publique au développement peut fournir les ressources nécessaires⁽¹⁶⁾.

La thèse relative à l'existence de « pièges à pauvreté » et la justification d'un « *big push* » a été l'objet d'un certain nombre de critiques. Ainsi Kraay et Raddatz (2005) ont fait valoir que les pays pauvres ont rarement une croissance nulle et que le taux d'épargne et la productivité du capital y sont en général supérieurs au niveau théoriquement compatible avec l'existence d'un « piège à pauvreté ». Easterly (2006) soutient que les pays qui ont historiquement connu un décollage de leurs économies le doivent plus à la qualité de leurs institutions qu'à une aide massive. Il reconnaît cependant des exceptions : par exemple l'Indonésie, la Corée du Sud et Taiwan

Une autre façon de critiquer la thèse du « *big push* » est de mettre l'accent sur les difficultés que rencontrerait un déboursement massif d'aide supplémentaire. Celles-ci semblent être de deux ordres.

des adultes et le taux de scolarisation secondaire). La vulnérabilité économique (Economic Vulnerability Index, EVI) est mesurée par une série d'indicateurs, à savoir jusqu'en 2003 trois indicateurs représentant le degré d'exposition aux chocs (la petite dimension de la population, exprimée en logarithmes, le complément à l'unité de la part de la valeur ajoutée manufacturière et de services modernes, la concentration des exportations de biens), et trois indicateurs représentant l'ampleur des chocs (l'instabilité des exportations de biens et services, l'instabilité de la production agricole, le pourcentage de la population déplacée à la suite de désastres naturels). L'indicateur EVI a été modifié en 2005 par le Comité des politiques de développement. L'indice révisé diffère de l'indice antérieur en ce qu'il remplace le complément à l'unité de la part de la valeur ajoutée des activités manufacturières et de services modernes par la part de l'agriculture, des forêts et de la pêche, qu'il introduit un indicateur d'éloignement des marchés et qu'il modifie la pondération affectée aux divers indicateurs. La signification générale de l'indicateur n'est pas modifiée.

(15) Ainsi est remise en cause pour un faible niveau du capital l'hypothèse classique d'une productivité décroissante de celui-ci.

(16) Sachs considère qu'il faudrait au minimum doubler l'aide au développement. (cf. Nations unies, 2005).



2.3.2. Les contraintes physiques et administratives à la mobilisation rapide de l'aide

En premier lieu il peut exister à court terme des contraintes physiques à l'accroissement des dépenses dans les secteurs prioritaires. C'est en particulier le cas si on veut accroître les services sociaux de base : il ne suffit pas de construire des écoles et des dispensaires ; encore faut-il disposer d'instituteurs et d'infirmiers ou de docteurs, dont la formation ne saurait être immédiate. En fait cette contrainte signifie qu'il faut consacrer une partie de l'aide supplémentaire à la formation des maîtres. La contrainte ne réside pas tant dans le volume des dépenses que dans la séquence des différentes catégories de dépenses. Un autre exemple est la nécessité de construire des routes pour désenclaver les villages périphériques avant de les doter des services de base. Le choix de la séquence des dépenses est fondamental pour que le développement des services de bases ne se traduise pas par une baisse de leur qualité qui les rendrait inopérants.

À ces contraintes physiques s'ajoutent des contraintes administratives. En effet les financements actuellement engagés sont déboursés avec de longs délais, souvent supérieurs à ceux initialement envisagés. S'il est normal que l'aide-projet soit déboursée relativement lentement, au rythme de réalisation des projets, il n'en est pas de même des aides budgétaires ou à l'ajustement dont la finalité est précisément d'être à déboursement rapide. Dans les causes de ces retards, il est difficile de départager la responsabilité des pays receveurs et celle des donneurs. Ceux-ci ont mis en place des procédures de gestion de leur aide qui sont complexes, propres à chacun d'entre eux, et s'harmonisent mal avec les faibles capacités d'administration des pays partenaires. L'acuité de ce problème a été reconnue par les bailleurs extérieurs qui, au Forum de Paris en 2005, se sont engagés à harmoniser leurs procédures et à les aligner sur les systèmes et procédures des pays aidés. D'autre part le versement des aides est généralement soumis à l'adoption par le pays partenaire de diverses mesures de politique économique dont la non-réalisation empêche ou ralentit le décaissement. Comme nous le verrons ultérieurement, la conditionnalité de l'aide au développement, telle qu'elle est à l'heure actuelle pratiquée par la plupart des donneurs, est l'objet de vives critiques. Une réforme en profondeur de la conditionnalité est certainement nécessaire à l'accroissement de la capacité d'absorption de l'aide.

2.3.3. Les contraintes macroéconomiques : le risque de syndrome hollandais

En second lieu, un accroissement massif de l'aide au développement pose un problème de gestion macroéconomique dans les pays aidés. On sait en effet qu'un brusque afflux de ressources extérieures, dû par exemple à une forte amélioration des termes de l'échange, à une découverte de ressources naturelles ou encore à des investissements directs étrangers, peut être à l'origine d'un « syndrome hollandais »⁽¹⁷⁾. L'analyse a été dès les années quatre-vingt transposée à un accroissement de l'aide publique au

(17) Les analyses du syndrome hollandais sont foison (voir notamment Collier et Gunning, 1999).



développement (Van Wijnbergen, 1985). Le raisonnement est simple : l'afflux de ressources extérieures qui résulte de l'accroissement de l'aide, s'il n'est pas complètement absorbé par des importations supplémentaires, entraîne une augmentation de la demande de biens non échangeables internationalement ; s'il n'existe pas de capacité de production inemployée dans ce secteur, cette augmentation de la demande entraîne une hausse du prix relatif de ces biens, autrement dit une appréciation du taux de change réel (ou appréciation réelle de la monnaie nationale) et une perte de compétitivité⁽¹⁸⁾. Cette appréciation réelle se manifeste par la hausse de la rémunération réelle du travail qualifié car ce dernier est un facteur de production rare dans les pays en développement ; elle risque donc d'affecter particulièrement le secteur industriel ou de services utilisant une technologie moderne et particulièrement demandeur de travail qualifié (Rajan et Subramanian, 2005).

La probabilité d'une augmentation de la demande de biens non échangeables internationalement est d'autant plus grande que l'aide, comme la découverte de ressources naturelles, augmente directement les ressources de l'État, alors qu'une hausse du prix des exportations ou une augmentation des investissements directs alimente plus largement le secteur privé. Et on considère généralement que le contenu en biens non échangeables de la dépense publique et en rémunération de travail qualifié (à travers la fonction publique) est plus élevé que celui de la dépense privée. C'est pourquoi le risque de « syndrome hollandais » dû à une forte augmentation de l'aide est un sujet de préoccupation pour les décideurs politiques (Buffie et al., 2004, Adam, 2005, Gupta et al., 2005 et IMF, 2005).

Cependant les études appliquées consacrées à ce phénomène ne sont pas parvenues à établir l'existence d'un lien permanent entre flux d'aide et appréciation réelle de la monnaie. De plus et surtout, l'appréciation réelle de la monnaie ne pose en fait un problème de compétitivité que si elle ne s'accompagne pas d'un accroissement de productivité. Or le supplément d'aide peut non seulement permettre d'accroître les capacités de production du secteur des biens non échangeables, ce qui est un frein à la hausse des prix, mais aussi contribuer à augmenter la productivité du secteur des biens d'exportation ou de substitution à l'importation, ce qui peut compenser l'effet de l'appréciation réelle sur la compétitivité de l'économie. C'est pourquoi il convient que l'aide au développement ne soit pas affectée seulement aux secteurs sociaux (l'investissement dans l'éducation et la santé des enfants n'a sur la productivité du travail qu'un effet à long terme) mais aussi aux

(18) Il existe deux expressions du taux de change réel : l'une, particulièrement utilisée par la littérature sur les pays en développement qui est le prix des biens échangeables internationalement relativement au prix des biens non échangeables dans le pays considéré, l'autre qui est le rapport des indices généraux de prix à l'étranger et dans le pays considéré, exprimés dans la même monnaie (par conversion par le taux de change). Pour un niveau donné de productivité, une hausse de ces deux indices ainsi définis (ou dépréciation réelle de la monnaie nationale) correspond à une amélioration de la compétitivité du pays considéré ; inversement une baisse de ces deux indices, supposée ici induite par la hausse du prix des biens non échangeables, entraîne une détérioration de la compétitivité.



secteurs productifs (infrastructures de communication, formation des travailleurs, diffusion de nouvelles technologies). C'est d'ailleurs pourquoi il serait dangereux d'exclure tout prêt aux pays pauvres en finançant par dons uniquement des projets d'infrastructure ou sociaux à rentabilité lointaine.

Le principal risque réside dans une hausse massive mais transitoire de l'aide, qui entraînerait une instabilité du taux de change réel. Lorsque celle-ci n'est pas anticipée par les agents économiques, elle se traduit par des réallocations de ressources entre secteurs, coûteuses et injustifiées à long terme ; même anticipée, elle peut conduire à des cessations d'activité en présence d'une imperfection du marché du crédit, difficilement réversibles. Les conséquences défavorables de l'instabilité du taux de change réel sur le développement du commerce extérieur et de manière plus générale sur la croissance sont maintenant bien établies (Guillaumont et *al.*, 1999 et Bleaney et Greenaway, 2001).

Notons enfin que la politique macroéconomique est susceptible de tempérer l'appréciation réelle de la monnaie consécutive à un brusque afflux d'aide. Le risque d'appréciation réelle existe quel que soit le régime des changes : si le change est fixe, l'appréciation réelle se réalise à travers l'inflation interne et s'il est flottant par l'appréciation nominale de la monnaie. Toutefois il semble que le risque de surajustement du taux de change soit plus grand en régime de change flottant qu'en régime de change fixe ou de flottement contrôlé, en particulier dans les économies dollarisées où une part importante de la masse monétaire est composée de monnaies étrangères. En outre, en régime de change fixe, la Banque centrale peut stériliser une partie des réserves en devises (Buffie et *al.*, 2004). La politique budgétaire a aussi un rôle important à jouer puisque l'appréciation de la monnaie est atténuée si l'aide supplémentaire ne sert pas seulement à financer des dépenses nouvelles, mais aussi à réduire les impôts ou bien se substitue au financement interne du déficit. Comme nous l'avons déjà noté la nature des dépenses résultant d'un accroissement de l'aide est également un élément essentiel à considérer, puisque de la nature de ces dépenses dépendent l'accroissement des capacités de production et les progrès de la productivité des facteurs. En somme, le risque de « syndrome hollandais » lié à l'aide ne doit pas être surestimé, d'autant que par ses modalités mêmes l'aide peut contribuer à le tempérer.

On a pu enfin se demander si un accroissement massif de l'aide dans un pays ne risquait pas d'affaiblir les institutions de ce pays devenu excessivement dépendant de l'aide, alors même que la qualité des institutions est de plus en plus considérée comme la condition d'une bonne politique économique et donc un facteur de croissance (Acemoglu et *al.*, 2003). Deux mécanismes sont à la base de cette hypothèse. D'une part l'aide est souvent considérée comme une source de rentes, voire de corruption. D'autre part on craint que l'aide n'affaiblisse l'incitation à mobiliser des ressources nationales. L'hypothèse d'une relation négative entre épargne étrangère et épargne nationale est un thème ancien et controversé de la littérature sur



l'aide au développement (Papanek 1973, Kessler et Strauss-Kahn, 1984 et Guillaumont, 1985) ; en fait, même si l'aide peut amoindrir l'effort d'épargne intérieure, elle ne s'y substitue que partiellement, et se transforme pour une part substantielle en supplément d'investissement, lequel par la croissance qu'il engendre est susceptible à terme d'entraîner une augmentation du taux d'épargne intérieure. L'idée plus nouvelle est que l'aide en réduisant la pression fiscale peut faire que les contribuables soient moins incités à contrôler l'action de leur gouvernement et à exiger une certaine transparence des dépenses publiques (Bevan, 2005). Si l'on retenait ces hypothèses, au demeurant fort incertaines, la tentation des donateurs pourrait être de s'impliquer de plus en plus dans la réforme des institutions et dans l'affectation des fonds avec le risque d'une ingérence insupportable et inappropriée tant les « bonnes » institutions sont spécifiques à chaque pays (Kanbur, 2004). Comme nous le verrons ultérieurement l'accroissement de l'aide renforce l'urgence d'une nouvelle conditionnalité en vue d'une appropriation des réformes par les pays en développement.

L'existence d'une limite à la capacité d'absorption de l'aide est principalement un phénomène de court terme que l'aide en favorisant le développement devrait elle-même contribuer à lever.

2.3.4. Conclusion

Le résumé des débats sur l'efficacité de l'aide montre combien il est difficile de juger de l'efficacité de l'aide au développement même toutes provenances confondues. Plusieurs raisons amplifient la difficulté quand il s'agit de juger de l'efficacité d'une source d'aide particulière. La première est que, sauf dans les cas où une source d'aide est exclusive ou du moins largement dominante, chacune s'insère dans un ensemble où elle n'est qu'une partie et il n'est pas possible de lui imputer la croissance ou l'absence de croissance dans les pays aidés. Même dans les pays où la France est le premier contributeur d'aide, son aide ne représente qu'une part modérée de l'aide totale reçue par le pays⁽¹⁹⁾. De plus, une part substantielle de l'aide de chaque pays est fournie à travers de nombreuses institutions internationales où chaque donneur exerce une influence partielle et difficile à apprécier. Dans le cas de la France cette aide s'élève à près de 30 % de son aide totale.

Une deuxième raison est que les sources d'aides ne poursuivant pas nécessairement les mêmes objectifs, il n'est pas possible de comparer leur efficacité en utilisant les mêmes critères. Ceci explique que l'évaluation de la performance des différents bailleurs tente de s'appuyer actuellement sur une évaluation *ex post* de l'impact microéconomique des projets financés (au demeurant difficile et coûteuse), mais celle-ci ne constitue pas une réponse suffisante puisqu'une part de plus en plus importante de l'aide est fournie sous la forme de réduction de dette ou d'aide budgétaire.

(19) Ainsi en Côte d'Ivoire, le pays qui de 1998 à 2001 a reçu la part la plus élevée de l'aide française soit en moyenne 4,3 % des versements nets, ceux-ci ne constituent que un tiers des aides reçues par ce pays (cf. CAD, *Répartition géographique des ressources extérieures des pays en développement*, 2003).



En troisième lieu les interrogations sur la capacité d'absorption de l'aide par les pays receveurs conduit à souligner que l'efficacité de l'aide n'est pas indépendante de ses modalités, notamment de la nature de la conditionnalité qui l'accompagne (cf. section 4), ni de son affectation sectorielle. Le fait de traiter des flux d'aide comme homogènes est d'ailleurs une des principales limites des analyses économétriques transversales de son efficacité.

Paradoxalement les leçons contestées de l'analyse économétrique de Burnside et Dollar quant à l'efficacité de l'aide globale en termes de croissance des pays aidés ont été appliquées, comme nous allons le voir maintenant, pour juger de la « sélectivité » des aides fournies par chaque donneur sans reconnaître que la politique économique n'est pas le seul ni même le principal facteur d'efficacité de l'aide et comme si le rôle des différents donneurs était interchangeable ; dans le cas de l'aide française cette application d'une règle générale est particulièrement discutable.

3. Analyses récentes de la sélectivité de l'aide : permettent-elles de porter un jugement sur la sélectivité de l'aide française ?

L'allocation géographique de l'aide bilatérale française se différencie de celle de l'aide fournie en moyenne par les pays du CAD (*Rapport du Secrétariat du CAD de l'OCDE sur les politiques et programmes en matière de coopération pour le développement, examen de l'aide française*, 2004). L'aide française est particulièrement concentrée sur l'Afrique dont la part dans l'aide bilatérale (en termes de versements bruts) a constitué en 2002 76 %, contre 36 % en moyenne pour les pays du CAD. De plus en 2001-2002 les vingt premiers pays bénéficiaires de l'aide française en ont reçu 73 % (les cinq premiers 37 % et les dix premiers plus de la moitié) ; mais dans le même temps les 27 % restant ont été répartis entre plus de cent vingt pays. Ainsi l'aide française paraît-elle à la fois pour une large part concentrée sur certains pays et pour le reste dispersée entre un grand nombre de pays. L'observation de ces deux caractéristiques ne saurait constituer en soi un jugement sur la sélectivité de l'aide française, même si elles ont suscité chacune pour leur part des jugements négatifs⁽²⁰⁾.

Plusieurs auteurs ont tenté de mettre en lumière les facteurs déterminant l'allocation géographique de l'aide des principaux donneurs bilatéraux dont la France (Alesina et Dollar, 2000, CERDI, 2001, Alesina et Weder, 2002, Berthélémy et Tichit, 2004 et Berthélémy, 2004). Deux résultats principaux émanent de ces analyses. La première conclusion, qui certes, à première

(20) Lorsque l'aide prend la forme de prêts, il est raisonnable de ne pas la concentrer sur un trop petit nombre de pays de manière à répartir les risques. Ce problème ne se pose pas pour les dons.



vue, ne requiert pas de savants travaux économétriques, et rejoint la priorité donnée à l'Afrique, est que l'aide française reste orientée pour une large part vers des pays anciennement colonisés par la France ou parlant français. La seconde conclusion est que l'allocation de l'aide française apparaît relativement peu sensible au niveau du revenu par tête et à la qualité des politiques économiques, ni d'ailleurs au caractère démocratique des régimes politiques. Cette dernière observation sert de base à une critique récurrente de l'aide française.

Toutefois il est difficile de juger par l'économétrie de la sensibilité de l'aide française au revenu par tête des pays comme si le niveau de développement et la qualité d'anciennes colonies étaient indépendants l'un de l'autre. Dans la mesure où des pays anciennement colonisés pour lesquels la France marque une préférence sont des pays à très faible revenu, la sensibilité de l'aide française au niveau de revenu est partiellement captée par la variable « ancienne colonie ». En effet une étude du CERDI (2001) fait apparaître que le niveau de revenu par tête (point de retournement) à partir duquel le niveau d'aide décline en fonction du revenu par tête se situe en dessous de celui de l'ensemble des pays du CAD lorsque l'on retire des variables explicatives le caractère d'ancienne colonie ou de pays francophone, alors qu'il se situe au-dessus lorsque cette variable est incluse. D'autre part il se peut que l'aide française soit allée pour une part non négligeable à des pays en état de crises ou de post-conflit qui n'étaient pas des modèles de bonne politique ou de démocratie, en raison même d'ailleurs de leur situation critique. Or ce sont là des critères d'allocation qui manquent aux analyses précédentes. L'aide aux pays en situation critique ne peut être *a priori* considérée comme une mauvaise allocation.

L'étude du CERDI souligne aussi quelques enseignements quant à l'évolution des critères d'allocation de l'aide française : l'allocation de l'aide française, tout en conservant ses caractéristiques propres, semble moins éloignée en 1997-1999 de celle de l'ensemble des pays du CAD qu'elle ne l'était en 1987-1989⁽²¹⁾. Elle fournit aussi deux enseignements sur le rôle de la francophonie dans l'allocation de l'aide française. En premier lieu la caractéristique francophone des pays (saisie par une variable muette) est non seulement une variable très significative dans le modèle qui a permis de comparer l'allocation de l'aide française à celle des autres pays du CAD, mais le demeure lorsque sont introduites simultanément deux variables re-

(21) Dans un modèle où l'aide par habitant aux différents pays est expliquée par le log de la population, le log du PNB par tête, le carré de ce log, le ratio du service de la dette et le fait d'être ou non francophone, les différences entre les coefficients de chacune de ces variables pour la France et les autres pays du CAD (considérés globalement) ont toutes diminué d'une période à l'autre, à l'exception du coefficient du service de la dette devenu significativement positif pour l'aide française, alors qu'il ne l'était pas antérieurement et qu'il ne l'est pas pour les autres pays du CAD. Ceci montre un engagement relativement ancien de la France à soutenir les pays en développement endettés à travers l'APD. Les études disponibles ne permettent pas de savoir si l'allocation de l'aide française a connu plus récemment un infléchissement puisqu'elles ne considèrent pas les données relatives à la décennie présente.



présentant respectivement les anciennes colonies et l'appartenance à la zone franc. Les trois variables sont simultanément significatives, reflétant le poids des liens historiques dans leur diversité ; mais de ces trois coefficients celui de la francophonie est de loin le plus élevé⁽²²⁾. En second lieu alors que la francophonie accroît fortement l'aide reçue de la France, elle diminue l'aide reçue des autres pays du CAD, mais dans une moindre mesure ; cette inversion de signe montre combien il est difficile d'apprécier l'allocation des sources d'aide bilatérale indépendamment les unes des autres, dans la mesure où elles tendent à se spécialiser en fonction de ce qui peut être perçu comme un avantage comparatif.

Puisque la sélectivité de l'aide est définie comme la qualité de son allocation géographique, le jugement sur la sélectivité implique de comparer l'allocation effective de l'aide à ce que serait une allocation optimale. Certains travaux ont cherché à établir des indicateurs de sélectivité en examinant dans quelle mesure l'aide est allouée à des pays où elle a le plus de chance d'être efficace, conformément aux conclusions de l'analyse de Burnside et Dollar sur l'efficacité de l'aide que l'on a rappelées. Ils ont conduit à un jugement relativement négatif de l'aide française, alors même qu'ils soulèvent d'importants problèmes méthodologiques, qui influencent fortement le jugement porté sur la sélectivité des différentes aides et tout particulièrement de l'aide française. Nous rappelons leurs méthodes et résultats et nous présentons des mesures alternatives de la sélectivité de l'aide française comparée à celle des autres donateurs multilatéraux et bilatéraux. Nous en tirons les critères qui à nos yeux pourraient fonder l'allocation géographique de l'aide française. Finalement nous montrons que les marges de manœuvre des autorités françaises sont à cet égard très étroites et comment les accroître.

3.1. La sélectivité de l'aide française mesurée par les modèles canoniques

L'analyse comparée de la sélectivité des donateurs a été initiée dès 1989 par McGillivray qui retenait comme critère de sélectivité le niveau relatif du produit par tête des pays receivers. Une étape supplémentaire a été franchie par Dollar et Levin (2004) et Roodman (2004), qui ont élargi les critères de sélectivité. La tentative faite par Dollar et Levin a connu un grand retentissement parce qu'elle a été reprise par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dans les *Global Monitoring Reports* de 2004 et 2005. Pourtant les conclusions tirées de ces études semblent extrêmement discutables et peuvent être sensiblement modifiées si l'on change les critères de la sélectivité, notamment en ce qui concerne l'aide française.

(22) Soit 1,8 pour la francophonie et 0,7 pour chacune des deux caractéristiques « ancienne colonie » et « zone franc. Ceci signifie, comme la variable expliquée est exprimée en dollars, que les pays qui réunissent les trois caractéristiques reçoivent en moyenne 3,2 dollars par habitant de plus que les autres pays, alors que la moyenne pour l'ensemble des pays en développement était en 1997-1999 de 0,8 dollar pour l'aide française et 7 dollars pour l'ensemble des pays du CAD.



3.1.1. La sélectivité de l'aide française selon Dollar, Levin et Roodman

Dollar et Levin partent d'un modèle d'allocation de l'aide par donneur qui ne comprend comme variables explicatives que celles qui correspondent à leurs yeux et à ceux de la Banque mondiale aux « bons critères », c'est-à-dire le niveau du PIB par tête, pour lequel on attend un coefficient négatif, et la politique économique, mesurée par le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) (cf. encadré 2), pour laquelle on attend un coefficient positif. Le chiffre de la population est ajouté comme variable de contrôle⁽²³⁾. L'élasticité de l'aide par rapport au revenu par tête est supposée représenter la sensibilité de chaque donneur au niveau de pauvreté, l'élasticité par rapport au CPIA sa réponse à la qualité de la politique économique du pays aidé. La moyenne simple de ces deux élasticité est prise comme indicateur de la sélectivité de l'aide de chaque donneur⁽²⁴⁾. Certes le choix du premier critère (le PIB par tête) est facile à justifier, même s'il représente de manière très approximative le niveau de pauvreté relative des pays en développement. Il n'en est pas de même de l'usage du CPIA. La qualité de la politique économique, que cet indicateur est censé représenter, est retenue par les auteurs parce qu'elle est supposée accroître l'efficacité de l'aide (dans la tradition des travaux antérieurs de Burnside, Collier et Dollar). Ce choix a tout autant été perçu par l'opinion internationale comme une récompense donnée aux bonnes politiques, avec l'idée qu'en affectant « officiellement » l'aide en fonction de la politique économique, ainsi que le fait l'IDA, on incite les pays à améliorer leur politique, alors même que dans le modèle Burnside, Collier Dollar le comportement des États aidés est déclaré être indépendant de l'aide qu'ils reçoivent.

L'indicateur proposé par Roodman (plus directement inspiré des travaux de McGillivray) se distingue de celui de Dollar et Levin en ce qu'il ne repose pas sur des fonctions d'allocation géographique de l'aide économétriquement estimées. L'indicateur de performance correspond à un volume d'aide diminué pour tenir compte de la « mauvaise qualité » de l'aide. Celle-ci est supposée résulter de la « liaison » de l'aide⁽²⁵⁾, de sa dispersion en un grand nombre de projets dans le même pays et d'une allocation géographique qui ne maximise pas son efficacité, c'est-à-dire d'une faible sélectivité. La sélectivité de l'aide dépend du produit par tête et de l'indicateur de gouvernance des pays recevant l'aide, établi par Kaufmann et Kraay⁽²⁶⁾. L'ajustement de

(23) C'est dire que la population n'est pas prise en compte comme élément de sélectivité, alors que l'on pourrait considérer que les petits pays étant plus vulnérables sont en droit d'attendre plus d'aide.

(24) Comme on attend un signe négatif pour l'élasticité de l'aide par rapport au revenu par tête, on inverse le signe de cette élasticité pour le calcul de la moyenne.

(25) Une aide est dite « liée » lorsque les biens et services financés par cette aide ne peuvent être importés qu'en provenance du pays donneur. La part de l'aide liée dans l'aide totale a beaucoup diminué ; en 2004 elle est égale à 6 % et ne constitue plus un problème important pour la qualité de l'aide.

(26) L'indicateur de Kaufmann et Kraay est un indicateur composite qui comporte six dimensions, démocratie, instabilité politique, règle de droit, régulation bureaucratique, efficacité gouvernementale, corruption, mesurées à partir d'une centaine de variables provenant de 24 sources différentes. Il remplace le CPIA non disponible pour les chercheurs en dehors de la Banque mondiale.



l'aide au titre de la sélectivité ne s'applique pas à l'aide d'urgence (ainsi favorisée). Il est calculé différemment pour l'aide projet et l'aide budgétaire, parce que David Roodman considère, à l'instigation de Radelet (2004), que l'aide projet est plus efficace que l'aide budgétaire dans les pays de faible gouvernance. Les pondérations (établies de manière linéaire) appliquées respectivement au niveau de produit par tête et au niveau de gouvernance sont multiplicatives, de telle sorte que l'aide accordée à un pays riche et bien gouverné est ramenée à zéro comme l'aide budgétaire accordée au pays pauvre le moins bien gouverné⁽²⁷⁾. À partir de l'ajustement du volume effectif de l'aide en fonction de sa qualité, deux indicateurs sont fournis pour chaque pays donneur en 2002 : le montant de son aide ajustée en proportion de son PIB, et le taux de qualité ou de sélectivité de son aide, c'est-à-dire le rapport de l'aide ajustée à l'aide avant ajustement⁽²⁸⁾. Notons aussi qu'un indicateur de sélectivité est calculé en affectant les aides multilatérales aux donneurs bilatéraux au prorata de leur contribution au financement des institutions multilatérales dont l'aide est évaluée selon les mêmes principes.

L'indicateur de performance des donneurs proposé par Dollar et Levin est particulièrement défavorable à l'aide française. En effet la France est classée pour son aide en 2002 32^e sur 42 donneurs bilatéraux et multilatéraux et vingtième sur 22 donneurs bilatéraux⁽²⁹⁾. Le classement de Roodman est plus favorable parce qu'il est à la fois quantitatif et qualitatif (et ne porte pas sur le même concept d'aide). Ainsi la France arrive au cinquième rang sur 21 pays donneurs en 2003 d'après le critère aide ajustée sur PIB. Le critère de sélectivité de son aide (46 %) la place en revanche au neuvième rang⁽³⁰⁾ et à l'avant-dernier rang des bilatéraux si l'on ne tient pas compte de sa contribution aux institutions internationales. En ce qui concerne la sélectivité de l'aide française, le jugement de Roodman est semblable à celui de Dollar et Levin, ce qui est normal puisque les critères d'appréciation de la bonne allocation sont de même nature⁽³¹⁾.

(27) Une aide projet accordé à un pays mal gouverné est affecté d'un poids faible mais non nul.

(28) Roodman tente aussi de prendre en compte l'incitation donnée au secteur privé de faire des dons dans les pays en développement par la politique fiscale.

(29) La France est 30^e pour la sélectivité en fonction de la politique économique et 29^e pour la sélectivité en fonction du produit par tête ; le classement global résulte du calcul de la moyenne simple des deux élasticités de l'aide (par rapport au PIB par tête et par rapport au CPIA).

(30) Tableau 8 de Roodman.

(31) On trouve chez Guillaumont 2004 une critique de la présentation faite par le *Global Monitoring Report* 2004 des conclusions de l'étude de Dollar et Levin et notamment du graphique 5 de ce rapport qui considère la position de chaque donneur seulement en fonction du CPIA des pays receveurs, classés en deux catégories d'égale dimension, ceux qui mènent une « bonne » ou une « mauvaise » politique. En revanche si on substitue à ce graphique une représentation fondée sur l'appartenance ou non à la catégorie des PMA, la vision de la sélectivité des donneurs est inversée et la France devient un donneur « vertueux » (cf. annexe 1).



3.1.2. Les principales limites de ces mesures de la sélectivité

Trois principales limites des analyses qui viennent d'être présentées (et des classements qui en résultent) doivent être soulignées⁽³²⁾. En premier lieu la sélectivité est mesurée à partir d'un concept d'aide discutable parce qu'il reflète mal les choix discrétionnaires des donneurs. Les auteurs précédents ont choisi de se référer aux versements d'aide publique au développement plutôt qu'aux engagements, alors qu'*a priori* ces derniers représentent mieux que les versements la volonté des donneurs (Dudley et Montmarquette, 1976) et reflètent mieux la politique du moment. Le motif invoqué est que si les engagements sont durablement supérieurs aux versements, cela manifeste de la part des donneurs « une tendance à promettre plus qu'ils ne peuvent de manière réaliste déboursier ou l'incapacité à apprendre de l'histoire que certains receveurs ne peuvent absorber l'aide aussi vite que le souhaitent les donneurs » (Roodman, 2004, p. 5).

Un autre point de discussion est de savoir s'il faut considérer l'aide brute ou nette. Alors que Dollar et Levin se réfèrent aux versements bruts, Roodman retient les transferts nets, c'est-à-dire qu'il déduit de l'aide brute l'ensemble du service de la dette (remboursements et intérêts) au motif que les transferts nets sont une meilleure mesure du coût pour les donneurs et des bénéfices pour les receveurs ; ce choix est lié au fait que Roodman désire établir un indicateur de performance des donneurs qui tienne compte à la fois du volume et de la qualité de l'aide. La question de l'usage d'agrégats d'aide bruts ou nets est liée à celle du traitement des annulations de dette. La part de l'aide au développement qui prend la forme d'annulation de dettes découle du volume des prêts antérieurement accordés et résulte le plus souvent de décisions prises dans un cadre international. Inclure les annulations de dette dans l'aide comporte donc un risque de biais dans le jugement porté sur l'allocation géographique de l'aide de chaque donneur, biais qui croît avec l'importance de ces décisions⁽³³⁾. Cependant le biais est moins fort lorsque l'on considère l'aide brute plutôt que l'aide nette (comme le font Dollar et Levin), puisque, contrairement à l'aide nette, l'aide brute n'est affectée que par l'annulation des dettes commerciales⁽³⁴⁾.

(32) Passons sur les questions techniques posées par l'étude de Dollar et Levin (2004) et analysées par Guillaumont (2004) et Roodman (2004). Dans de nombreux cas les coefficients représentant les élasticités ne sont pas significativement différents de zéro ; ils sont dépendants de la façon dont est traité le fait qu'un certain nombre de pays ne reçoivent pas d'aide de tel ou tel donneur : 1 523 paires de donneur-receveur sur 4914 selon Roodman (2004) ; comme le log de zéro tend vers l'infini, Dollar et Levine remplacent les zéros par une valeur faible dont le choix arbitraire influence les résultats relatifs aux élasticités.

(33) Par exemple en 2002 les annulations de dette ont représenté 20 % du total des versements nets d'aide publique au développement de la France et 35 % de son aide bilatérale (Mémoire de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement, CAD, mai 2004).

(34) En effet selon la pratique du CAD une annulation de dette concessionnelle, dont le prêt correspondant a été inclus dans l'aide au développement au moment de son octroi, n'est pas comptabilisée dans l'APD brute, sauf pour la valeur actualisée de la réduction des paiements d'intérêts que cette annulation entraîne ; en réduisant les remboursements futurs elle accroît l'aide nette ultérieure. En revanche, une annulation de dette commerciale est ajoutée par le CAD à l'aide brute, comme une annulation de dette qui prend la forme de reversement automatique au PVD de ses remboursements (par exemple pour la France les CDD) (cf. Contribution complémentaire de la DGTPE-MULTIFINI « Comptabilisation des traitements de dette accordés par la France »).



Reconnaissons enfin qu'une partie de l'aide au développement (mesurée selon les directives du CAD) est pour partie constituée par les dépenses induites par la recherche au bénéfice des pays en développement, par la formation des étudiants et l'accueil des réfugiés politiques en provenance des pays en développement, dont la répartition géographique n'a pas grande signification. Dans la même perspective, faut-il inclure l'aide d'urgence déboursée dans les pays en développement (comme le fait Roodman, contrairement à Dollar et Levin) au motif que cette dernière devrait être le moins possible dissociée des objectifs de développement ? Il n'en reste pas moins que l'aide d'urgence répond à des motifs ou événements particuliers, tels des désastres naturels ou des guerres, qui en déterminent très largement l'allocation géographique et qui correspondent à des critères non pris en compte dans le modèle de sélectivité.

Les deux autres limites des mesures de la sélectivité tiennent au fait qu'elles supposent que seule la politique économique ou la bonne gouvernance des pays aidés influence l'efficacité de l'aide et qu'elles ne considèrent implicitement comme légitime qu'un seul objectif de l'aide (accélérer la croissance). Nous avons souligné auparavant que la politique économique n'est pas la seule caractéristique des pays aidés susceptible d'accroître l'efficacité de l'aide et que les objectifs de l'aide par rapport auxquels on doit mesurer son efficacité sont multiples. Le fait que les donateurs prennent en compte des critères différents permet une diversité de vues au sein de la communauté internationale et protège l'aide au développement du piège que constituerait une vision unique du développement.

3.2. À la recherche de mesures alternatives de la sélectivité de l'aide française

En vue de mesurer la sélectivité des aides il semble possible de s'orienter vers une méthode qui se différencie des précédentes, non seulement en tentant d'intégrer l'état des connaissances sur les facteurs d'efficacité de l'aide, mais aussi en reconnaissant que toutes les sources d'aide, de façon légitime, n'ont pas le même objectif. Deux catégories de mesures alternatives sont successivement présentées à titre d'illustration : la première reprend la méthode par les élasticités de Dollar et Levin, tandis que la deuxième mesure s'inspire de l'analyse de Roodman en calculant un profil moyen par donneur des receveurs d'aide⁽³⁵⁾. Dans les deux calculs il s'agit de diversifier les déterminants « légitimes » de l'allocation de l'aide. Nous considérons ainsi non seulement le niveau du produit par tête et la qualité de la gouvernance, mais aussi le niveau de capital humain et la vulnérabilité des pays receveurs d'aide. L'allocation de l'aide aux pays de faible capital hu-

(35) Pour les raisons indiquées au texte, nous utilisons comme mesure de l'aide les versements bruts plutôt que les transferts nets et nous n'incluons pas l'aide d'urgence (suivant Dollar et Levin plutôt que Roodman). Contrairement à ces auteurs nous déduisons les versements correspondants aux annulations de dette.



main et de grande vulnérabilité structurelle répond à l'évidence à un principe d'équité et relève aussi d'un principe d'efficacité. Comme nous l'avons vu précédemment la vulnérabilité économique renforce l'efficacité de l'aide en matière de croissance. Si la complémentarité entre l'aide et le faible capital humain est moins évidente à court terme, les actions destinées à accroître le capital humain auxquelles peut contribuer l'aide au développement, augmentent la capacité d'absorption de l'aide et donc à long terme augmentent l'efficacité de l'aide. D'autre part la deuxième mesure de la sélectivité, par le profil moyen des pays receveurs permet d'introduire certains objectifs spécifiques de l'aide de la France et d'autres pays⁽³⁶⁾.

3.2.1. Des élasticités de l'aide par rapport à plusieurs caractéristiques des pays receveurs

Utilisons en premier lieu *la méthode des élasticités*. Pour analyser les conséquences sur la mesure de la sélectivité des donateurs multilatéraux et bilatéraux de l'utilisation de critères différents de ceux de Dollar et Levin ou de la combinaison de plusieurs critères, nous avons estimé pour chaque donneur l'aide par habitant allouée en 2003⁽³⁷⁾ aux différents pays en développement en fonction du produit par tête et alternativement de chacune des trois autres variables, à savoir l'indicateur de gouvernance de Kaufman et Kraay (KKI)⁽³⁸⁾, l'indice révisé de vulnérabilité économique (EVI) et l'indice de capital humain (HAI), les deux derniers indices calculés par le Comité des politiques de développement des Nations unies (Committee for Development Policy, CDP) pour l'identification des PMA⁽³⁹⁾. Toutes les variables sont exprimées en logarithmes de manière à obtenir des élasticités⁽⁴⁰⁾. Lorsque nous utilisons à côté du produit par tête l'indicateur de gouvernance nous obtenons un indice de sélectivité « à la Dollar-Levin » que nous appelons « fondé sur la gouvernance ». L'utilisation à côté du produit par tête de l'indice de vulnérabilité (EVI) s'appuie sur les travaux de Guillaumont et Chauvet et fournit un indice « fondé sur la vulnérabilité ». L'utilisation du troisième indicateur (HAI) fait directement référence aux

(36) Ce travail a été réalisé en collaboration avec Jacky Amprou (AFD) ; il a fait l'objet d'une communication « aux « journées de l'Association française de sciences économiques » à Clermont-Ferrand, 19-20 mai 2005 (Amprou et al., 2005) et a été complété ultérieurement.

(37) Dernière année pour laquelle les données statistiques étaient disponibles.

(38) Il est malheureusement impossible de reproduire les résultats de Dollar et Levin puisque le CPIA demeure confidentiel bien qu'il soit utilisé dans un rapport officiel de la Banque et du Fonds pour juger le comportement des autres bailleurs ! Aussi avons-nous substitué au CPIA l'indice de gouvernance de Kaufmann et Kraay utilisé par Roodman.

(39) Pour une définition statistique de ces deux indicateurs voir ci-dessus note 14. Nous utilisons ici l'indice EVI tel qu'il a été révisé par le CDP en mars 2005, mais calculé à partir des données utilisées lors de la dernière révision de la liste des PMA en 2003.

(40) Notre variable expliquée est l'aide par habitant (du pays aidé) au lieu de l'aide globale ; en effet nous ne souhaitons pas introduire dans les variables explicatives la population parce que celle-ci est une des composantes de l'indicateur EVI, une faible dimension démographique étant considérée comme un facteur de plus grande vulnérabilité aux choc externes.



« objectifs du millénaire pour le développement » qui donnent une place centrale à l'objectif d'amélioration de l'éducation et de la santé. Chaque indice de sélectivité est la moyenne simple des élasticités (exprimées en fonction du signe attendu)⁽⁴¹⁾, relatives au produit par tête et au second indicateur retenu, comme l'ont fait Dollar et Levin pour les deux élasticités qu'ils ont estimées, celle du produit par tête et celle du CPIA. Ensuite il est possible d'estimer simultanément les quatre élasticités afin d'obtenir un indicateur composite de sélectivité⁽⁴²⁾.

Le classement des donateurs varie fortement d'un indice de sélectivité à l'autre (cf. tableau 1, annexe 2). La France est bien classée lorsqu'on utilise l'indice de sélectivité fondé sur le capital humain : elle passe au 11^e rang sur 42 donateurs multilatéraux ou bilatéraux (et au quatrième rang par rapport aux seuls bilatéraux), alors qu'elle est aux 31^e et 37^e rangs avec les indices fondés respectivement sur la vulnérabilité et sur la gouvernance. Le classement fondé simultanément sur les quatre critères situe la France au 30^e rang de l'ensemble des donateurs (elle gagne deux rangs par rapport au classement de Dollar et Levin) et au 13^e rang des donateurs bilatéraux, gagnant ainsi sept places. La France, par la priorité donnée au niveau du capital humain dans la sélection des pays aidés, n'est pas une exception ; il en est de même du Portugal, de l'Irlande et de la Belgique, à l'inverse de l'Australie, de la Finlande, de l'Allemagne, du Japon, de la Suède, du Royaume-Uni et des États-Unis, l'allocation de l'aide de ce dernier pays ne paraissant sensible à aucun des critères proposés. Il est intéressant de noter que l'IDA et le FMI dont on considère ici les *Facilités d'ajustement structurel* (simples et renforcées) FAS et FASR et la *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance* FRPC, conservent un excellent rang quel que soit l'indice retenu, la Banque mondiale semblant toutefois plus concernée par la bonne gouvernance que le Fonds monétaire, alors que la situation des entités des Nations unies est diverse.

On peut en outre noter que les deux critères censés représenter le « bon comportement » des pays aidés, le CPIA et l'indicateur de gouvernance de Kaufmann et Kraay, donnent pour certains bailleurs des résultats très diffé-

(41) Comme on attend, pour une bonne sélectivité, un coefficient négatif devant le produit par tête et devant l'indice de capital humain (HAI) alors qu'on attend un coefficient positif devant l'indicateur de gouvernance et de vulnérabilité (EVI), pour le calcul des moyennes des élasticités on inverse le signe des deux premières élasticités.

(42) Rappelons que cette méthode n'est pas sans poser des problèmes techniques (cf. note 34). Lorsqu'un pays en développement ne reçoit pas d'aide d'un donneur particulier, il n'est pas possible de conserver un zéro puisque le log de zéro tend vers l'infini. Dans ce cas Dollar et Levin remplacent le zéro par une valeur faible (10000 dollars) dont le choix arbitraire influence la valeur des élasticités. Une meilleure solution eût été d'estimer un modèle Tobit. Nous avons néanmoins préféré utiliser la même méthode que Dollar et Levin puisque notre objectif était de comparer nos résultats aux leurs. Une autre difficulté est que bien souvent les élasticités estimées ne sont pas significativement différentes de zéro, même si la valeur alors estimée des élasticités n'est pas *a priori* une mesure plus critiquable qu'une valeur nulle, ceci jette un doute sur la validité de la méthode ou au moins sur la signification des différences de rang.



rents. Cette comparaison renforce le sentiment du caractère relativement subjectif des jugements portés sur les « bonnes pratiques »⁽⁴³⁾.

3.2.2. Un profil moyen des receveurs par donneur

L'avantage de la deuxième méthode utilisée maintenant est de ne pas être fondée sur une estimation économétrique (sujette à caution) des déterminants de l'allocation géographique de l'aide de chaque donneur⁽⁴⁴⁾. Nous calculons un *profil moyen* des receveurs d'aide de chaque donneur, pondéré par la proportion d'aide reçue par chacun. Ce profil moyen peut être calculé à partir d'autant de caractéristiques des pays receveurs qu'on le souhaite. Nous avons ici retenu les quatre caractéristiques utilisées précédemment pour la mesure de la sélectivité par les élasticités, à savoir le niveau de revenu (PIB par tête), la qualité de la gouvernance (indice de Kaufmann et Kraay *KKI*), la vulnérabilité (indice *EVI*) et le niveau de capital humain (indice *HAI*)⁽⁴⁵⁾. Pour chaque donneur *i*, sont calculés un *PIB** moyen des receveurs de son aide, un *HAI** moyen, un *EVI** moyen et un *KKI** moyen, pondérés par la part de l'aide du donneur *i* au pays *j*, *A_{ij}*, dans l'aide totale, *A_i*, distribuée par le donneur *i*. Il est ensuite possible de calculer une moyenne de ces quatre éléments ou profil moyen des receveurs d'aide de chaque donneur qui représente un indice de sélectivité de l'aide⁽⁴⁶⁾. Cet indice permet de classer les donneurs de telle sorte qu'un indice plus élevé pour le donneur *i* signifie que, par rapport aux autres donneurs, il alloue son aide à des pays receveurs soit plus pauvres, soit plus vulnérables, soit avec une meilleure gouvernance, soit avec un niveau de capital humain plus faible, soit combinant d'une « meilleure » façon ces quatre caractéristiques (tableau 2, annexe 2).

Le classement est en général proche de celui obtenu à partir du calcul des élasticités relatives aux quatre mêmes variables ; cependant le classement s'améliore sensiblement pour quelques bailleurs tels que le Royaume-Uni, la Suède, l'Espagne et l'Allemagne, et évidemment se détériore pour d'autres, la Grèce, la Nouvelle-Zélande et la Suisse. La France ne gagne qu'un rang, étant 29^e sur 42 au lieu de 30^e. Elle est à nouveau 13^e sur les 22 donneurs bilatéraux.

(43) De même Canarive et *al.* (2005) montrent que si le CPIA influence l'allocation géographique de l'aide, ce n'est pas le cas de l'indice de gouvernance de Kaufmann et Kraay.

(44) Cette méthode se rapproche de celle utilisée par McGillivray et par Roodman. Cependant nous ne calculons pas comme ce dernier un volume d'aide pondéré par la qualité de l'allocation géographique, mais nous intéressons directement à la sélectivité de l'aide

(45) Pour donner un poids équivalent à chaque composante, PIB, EVI, HAI et KKI ont été calibrés sur une échelle allant de 0 à 100 et pour que les quatre éléments varient dans le même sens, PIB et HAI ont été inversés. On peut évidemment envisager bien d'autres modes d'agrégation des quatre indices que celui utilisé ici.

(46) En appelant $w_{ij} = A_{ij}/A_i$, $PIB^*_i = \sum w_{ij}PIB_j$, $HAI^*_i = \sum w_{ij}HAI_j$, $EVI^*_i = \sum w_{ij}EVI_j$, $KKI^*_i = w_{ij}KKI_j$. Et l'indice moyen est : $I_i = 1/4 (PIB^*_i + HAI^*_i + EVI^*_i + KKI^*_i)$



Il est plus intéressant, à partir du même tableau 2 en annexe 2, de considérer les critères de préférence implicites de chaque donneur. Les conclusions sont là encore proches de celles issues de l'analyse par les élasticités. Relativement à l'ensemble des bailleurs, la Banque mondiale (à travers l'IDA) et le FMI (dont on considère les FAS, FASR et FCRP) favorisent en raison de leur statut les pays à faible revenu et dans une moindre mesure à faible capital humain. L'IDA attache effectivement une réelle importance à la gouvernance, ce qui est nettement moins le cas du FMI et des entités des Nations unies. Parmi les bilatéraux, le Japon, le Danemark, l'Espagne attachent le plus d'importance à la gouvernance. L'Union européenne et surtout les États-Unis ne sont vraiment sensibles à aucun des quatre critères. Comme précédemment on voit que la France attache plus d'importance à la pauvreté des pays saisie par le PIB et par HAI qu'à la gouvernance et à la vulnérabilité, et elle ne remonte dans le classement des donneurs que lorsqu'on considère les deux premiers critères. Même dans ce cas, le rang de la France n'est pas excellent (18^e et 27^e sur 42 donneurs), ce qui signifie que l'allocation géographique de son aide ne répond sans doute pas à des critères explicites ou qu'elle poursuit des objectifs spécifiques.

3.2.3. L'introduction des préférences spécifiques de certains donneurs et notamment de la France

Il nous semble que le jugement sur la sélectivité de l'aide doit tenir compte du fait que les donneurs bilatéraux ont logiquement des préférences à l'égard de certains pays, notamment en raison de liens historiques ou culturels ou parce qu'ils se sentent une responsabilité particulière à l'égard de pays sortant de guerre. Nous avons donc considéré qu'il pouvait être légitime que les anciennes puissances coloniales, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni aident relativement plus leurs anciennes colonies (dans une proportion que nous avons fixée arbitrairement à 20 %) ⁽⁴⁷⁾. Nous avons alternativement considéré la possibilité d'une préférence donnée (dans la même proportion) aux pays de même langue que le donneur. Ceci nous a conduit à distinguer dans les pays receveurs ceux de langue espagnole, portugaise ou française ; en revanche nous n'avons pas considéré que le Royaume-Uni ou les États-Unis pouvaient avoir le souci de défendre l'usage de l'anglais ⁽⁴⁸⁾.

La construction de l'indicateur ajusté pour la préférence donnée aux anciennes colonies ou pour la préférence linguistique a consisté à multiplier par 1,2 chacun des quatre indices de base ($w_{ij} \cdot PIB_j$; $w_{ij} \cdot HAI_j$; $w_{ij} \cdot EVI_j$;

(47) Les résultats diffèrent peu lorsque la proportion est ramenée à 10 %.

(48) L'indice de sélectivité est ajusté pour tenir compte du fait que :

- France, Canada, Belgique, Luxembourg et Suisse décaissent de l'APD vers un pays receveur dont plus de 33 % des enfants sont scolarisés dans le système francophone ;
- l'Espagne décaisse de l'APD vers un pays qui a l'espagnol comme langue officielle ;
- le Portugal décaisse de l'APD vers un pays qui a le portugais comme langue officielle.

Dans l'article pré-cité (Amprou *et al.*, 2005) le profil des receveurs a aussi été ajusté pour tenir compte de leur situation post-conflit. Cet ajustement ne modifie pas le classement de la France.



$w_{ij} \cdot KKI_j$) lorsque le donneur j alloue de l'aide à un receveur i qui est une ancienne colonie ou partage la même langue (cf. tableau 3, annexe 2).

Sans surprise les classements ainsi obtenus font remonter les donneurs, anciennes puissances coloniales, en particulier le Portugal, le Royaume-Uni et la France. Le même phénomène de remontée dans le classement se produit lorsqu'est prise en compte la préférence linguistique. Ainsi le Portugal qui donne en priorité aux pays lusophones, la France, la Belgique et le Canada qui aident en priorité les pays francophones (mais non la Suisse) et l'Espagne ont un meilleur classement. Que l'on considère le critère d'ancienne colonie ou de partage de la langue, la France gagne six rangs sur 22 donneurs bilatéraux.

3.3. Implications de l'analyse de la sélectivité pour la politique française de coopération en vue du développement

Les implications de l'analyse précédente pour la politique française se situent à deux niveaux, d'inégale importance. Tout d'abord la France devrait s'efforcer d'infléchir le jugement porté par la communauté internationale sur l'allocation géographique de l'aide des différents donneurs, en plaidant pour l'usage de critères qui soient d'une part plus diversifiés et d'autre part plus respectueux des spécificités nationales des donneurs. L'analyse précédente a en effet montré qu'il n'est pas souhaitable d'appliquer des critères uniformes pour évaluer la sélectivité des différentes aides bilatérales, puisque les donneurs ont légitimement des préférences particulières qui tiennent à des solidarités spécifiques et à un avantage comparatif dans l'assistance à certains pays. De plus la sélectivité appliquée par un donneur peut viser logiquement à compenser celle appliquée par les autres donneurs et qui correspond à des préférences différentes. Si l'allocation optimale devait être la même pour tous les donneurs, il n'y aurait d'ailleurs plus de logique au maintien d'aides bilatérales. Si donc on veut comparer la sélectivité de l'aide des pays développés, il convient de rechercher un consensus sur la façon de prendre en compte les préférences particulières de certains donneurs bilatéraux. Nous avons esquissé une manière de le faire.

Ensuite la France aurait avantage à définir de façon plus explicite les critères qu'elle utilise pour choisir les pays qu'elle décide d'aider. Il nous paraît parfaitement justifié que la France définisse ses propres critères d'allocation géographique de l'aide, au lieu de s'aligner sur la pratique de ses partenaires. Le point important est que la stratégie de la France soit clairement affichée.

3.3.1. Quatre critères d'allocation de l'aide française

Compte tenu du débat sur l'efficacité de l'aide, mais aussi en raison des fondements éthiques de l'aide (cf. chapitre I), quatre critères d'allocation de l'aide française devraient à nos yeux être privilégiés :

- le niveau du produit par tête, pour une raison éthique évidente et qui n'est d'ailleurs pas contestée ; seul le poids qui lui est donné peut-être l'ob-



jet de désaccord. Par exemple, selon la formule d'allocation de l'aide de la Banque mondiale, le poids de cet indicateur est faible, inférieur à celui attaché à la qualité de la politique économique. Une raison d'efficacité s'ajoute à la raison éthique, qui est le potentiel de croissance plus élevé des pays dont le revenu par tête est le plus bas⁽⁴⁹⁾ ;

- la vulnérabilité des pays, telle qu'elle est par exemple mesurée par EVI⁽⁵⁰⁾. Là encore la justification est à la fois une question de justice (l'aide doit compenser les pays pour leur handicap) et d'efficacité (l'aide est particulièrement efficace dans les pays les plus vulnérables) ;

- la faiblesse du capital humain, mesurée par exemple par HAI⁽⁵¹⁾. La justification en est principalement éthique puisqu'il est possible que la faiblesse du capital humain soit à court terme un facteur de moindre efficacité immédiate de l'aide⁽⁵²⁾, bien que les actions destinées à accroître le capital humain augmentent la capacité d'absorption de l'aide et donc à long terme augmentent l'efficacité de l'aide. Ce critère correspond à l'engagement international de la France dans la réalisation des « objectifs du millénaire pour le développement ».

Ces trois premiers critères, utilisés par les Nations unies pour définir la catégorie des PMA, sont en parfaite cohérence avec l'engagement international de consacrer 0,15 % du PNB des pays développés à l'aide fournie spécifiquement aux PMA ;

- enfin le quatrième critère devrait être la francophonie. Aider au développement de pays avec lesquels la France partage la même langue est une façon de promouvoir dans le monde la diversité culturelle tout renforçant la sphère d'influence politique et économique de la France. Ce critère rejoint en grande partie celui de ses anciennes colonies à l'égard desquelles on peut considérer que la France a des devoirs particuliers. De plus, là encore, on peut évoquer un principe d'équité et d'efficacité : nous avons vu que les pays francophones sont, toutes choses égales d'ailleurs, moins aidés par les autres donateurs bilatéraux qui ont aussi des préférences linguistiques, et l'on peut supposer qu'une communauté de langue et parfois d'histoire soit un facteur d'efficacité de l'aide, laquelle est accordée en partie sous forme d'assistance technique et de transfert de connaissances.

Cette priorité ne signifie pas que nous ne devrions pas intervenir dans les pays émergents qui n'auraient aucune des caractéristiques précédentes, mais que nous devrions le faire pour des motifs bien précis comme de promouvoir la production de biens publics mondiaux ou de faire valoir notre expertise nationale. Là encore, le point important est que l'allocation géographique de notre aide réponde à des critères transparents.

(49) Dans les analyses transversales de la croissance le produit initial sort avec un signe négatif, traduisant la convergence conditionnelle des niveaux de produit par tête.

(50) Pour une définition voir note 14.

(51) Pour une définition voir note 14.

(52) Au vu des analyses économétriques précédemment citées.



3.3.2. La qualité de la politique économique et plus généralement de la gouvernance des pays aidés, déterminant les modalités de l'aide

Parmi les critères de sélectivité de l'aide française, nous n'avons pas retenu la qualité de la gouvernance et de la politique économique, bien qu'elle semble avoir beaucoup d'attrait pour d'autres donateurs et en particulier pour la Banque mondiale. Ce n'est pas parce que nous considérons qu'une bonne gouvernance n'est pas un facteur d'efficacité de l'aide pour promouvoir la croissance. Trois raisons motivent ce choix :

- les institutions et la politique économique sont largement déterminées par les handicaps des pays : il est plus difficile de faire une bonne politique économique (mesurée par exemple par la stabilité des prix, l'ouverture sur l'extérieur et l'équilibre budgétaire) dans une économie périodiquement soumise à des chocs exogènes (chocs climatiques ou naturels, instabilité des termes de l'échange) ; de plus le manque de personnel qualifié rend plus difficile la mise en œuvre d'une bonne politique économique et d'un cadre institutionnel efficace. Enfin dans les situations d'après guerre, les institutions sont souvent peu satisfaisantes et la politique économique difficile à mettre en œuvre, alors même que l'aide extérieure est en général plus efficace qu'ailleurs. En somme il n'est pas facile de distinguer dans la politique économique d'un État ce qui relève de sa volonté propre et ce qui est le résultat de circonstances exogènes ;

- il n'est pas possible de définir de manière semblable pour tous les pays les caractéristiques d'une « bonne » politique économique et celles d'institutions efficaces (Kanbur, 2004) ;

- enfin il nous semble que la qualité des institutions et de la politique économique, plutôt que d'être un critère de sélection des pays à aider, devrait déterminer les modalités de l'aide. La question essentielle n'est pas tant « qui aider ? » mais « comment aider pour être efficace ? » À cet égard la qualité de la gouvernance et de la politique économique qui en résulte pourrait déterminer les bénéficiaires de l'aide (État central ou autres acteurs) ainsi que la nature des conditions attachées à l'aide. Ainsi une mauvaise gouvernance devrait conduire à contourner l'État et donc à tenter de distribuer l'aide par l'intermédiaire des collectivités locales, des institutions de la société civile lorsqu'elles existent, voire des entreprises (Jacquet, 2005) et à préférer l'aide-projet à l'aide budgétaire. Elle devrait aussi conduire à donner plus de poids à l'assistance technique⁽⁵³⁾. Quant à la bonne gouvernance elle devrait permettre des modalités de l'aide respectueuses de la souveraineté des pays capables et désireux de s'approprier leur politi-

(53) À titre d'illustration, nous pouvons noter qu'en 2002 sur 61 pays à faible revenu, la Banque mondiale classait 27 pays dans les deux quintiles inférieurs du CPIA, à savoir l'Afghanistan, l'Angola, le Burundi, le Cambodge, le Cameroun, la République Centre Africaine, le Tchad, les Comores, la République démocratique du Congo, la Guinée, la Guinée Bissau, Haïti, le Laos, le Libéria, la Birmanie, le Niger, le Nigeria, la Papouasie Nouvelle-Guinée, Sao-Tomé et Principe, Sierra Leone, Îles Salomon, Somalie, Soudan, Tadjikistan, Timor Leste, Togo Ouzbekistan, Yemen. Ces pays sont majoritairement en Afrique et la plupart bénéficie de l'aide française (Levin et Dollar, 2005).



que économique. Ce serait une forme de démission que de considérer l'aide comme toujours et partout incapable d'influencer la politique des pays aidés. Dès lors une question importante, que nous traitons dans la section 4, est celle de la nature de la conditionnalité de l'aide budgétaire la plus à même d'améliorer la politique économique et donc l'efficacité de l'aide.

3.4. Les obstacles à une allocation géographique « raisonnée » de l'aide française : comment les lever ?

Si les principes d'allocation géographique de l'aide précédemment définis devaient être effectivement retenus, cela ne conduirait pas à un bouleversement de l'aide française puisque celle-ci favorise déjà les pays à faible capital humain et de langue française. Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre d'une stratégie prédéfinie et transparente d'allocation géographique se heurterait à une série d'obstacles. Ceux-ci tiennent à la diversité des domaines d'application de l'aide de telle sorte qu'une faible part est constituée par de l'assistance technique et des flux nets de financement à destination des pays, à la dispersion des centres de décision français, et à une série de règles relatives aux instruments de l'aide (notamment l'usage relatif des prêts et des dons) qui contraignent fortement l'allocation géographique de l'aide.

3.4.1. La diversité des domaines d'application de l'aide

L'aide française se répartit en quatre grandes catégories, dont on peut situer les ordres de grandeurs à partir des documents budgétaires (*cf.* la contribution complémentaire de Antoine Seillan sur l'APD française). Ainsi en 2006 un tiers de l'aide est multilatéral ; l'aide bilatérale (66 % du total) se répartit entre des annulations de dettes (24 % du total), des dépenses réalisées pour leur plus grande part en France (frais administratifs, accueil d'étudiants et de réfugiés en provenance de pays en développement, soutien à des organismes de recherche impliqués dans les pays en développement, tels l'Institut de recherche pour le développement – IRD ex ORSTOM et CIRAD) qui correspondent à 24 % du total. Ce qui reste se partage entre la coopération décentralisée (1 %), l'aide alimentaire et d'urgence (1 %) et de l'aide au développement sous forme de prêts nets et dons (10 % dont 3 % dans les territoires d'outre-mer) et l'assistance technique (7 %). Ces deux dernières catégories d'aide au développement pour lesquelles la question de l'allocation géographique en fonction des critères que nous avons définis se pose véritablement ne constitue qu'une faible part du total de l'aide française (14 %).

Si le volume de l'aide française continue dans les années à venir à croître comme la France s'y est engagée et si la part des annulations de dettes (dont la destination géographique dépend de décisions antérieures) diminue, de nouvelles marges de manœuvre apparaîtront⁽⁵⁴⁾. Malheureusement la fin

(54) Notons toutefois que le coût budgétaire immédiat de l'aide française devrait s'accroître avec la fin des annulations de dette (*cf.* Contribution complémentaire de la DGTPE-MULTIFINI « La comptabilisation des traitements de dettes accordés par la France »).



des annulations de dettes n'est pas une perspective de court terme, en raison de l'annulation des dettes de pays tels que l'Irak ou le Nigeria (dans le cadre du Club de Paris) ou en raison des décisions du dernier G8 en faveur de l'annulation complète des dettes de certains pays en développement (notamment vis-à-vis des Institutions de Bretton Woods) qui devra au moins en partie être financée par les bilatéraux. Il serait souhaitable qu'au moins un tiers de l'aide française puisse prendre la forme de flux bilatéraux à destination des pays ou d'assistance technique.

3.4.2. La dispersion des centres de décision

Si l'on se réfère là encore à la contribution d'Antoine Seillan, on constate que l'aide française bilatérale (hors contributions aux organismes bilatéraux) en 2006 devrait être fournie par plus de six centres de décision différents : le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (33 %, essentiellement sous la forme d'annulations de dette puisque ses flux nets à destination des pays en développement devraient être négatifs), le ministère des Affaires étrangères (19 %), les autres ministères, dont essentiellement le ministère de l'Éducation nationale, celui de la Recherche et celui des Affaires sociales (40 %) et l'Agence française de développement 8 %.

L'Agence française de développement (AFD) est un établissement financier qui, tout en gérant une partie de l'aide au développement de la France, a aussi une activité de prêts non concessionnels et est fortement impliquée dans les départements et territoires d'outre-mer. Bien que l'AFD ait été désignée comme « l'opérateur pivot du développement » par le Comité interministériel de la coopération et du développement (CICID) qui réunit fort utilement l'ensemble des membres du gouvernement concernés par l'aide au développement, elle n'en gère qu'une faible part⁽⁵⁵⁾, et ne peut intervenir (sauf dérogation au coup par coup) que dans une zone prédéfinie, la « zone d'intervention prioritaire ». L'AFD reçoit des financements de ses deux tutelles : du ministère des Affaires étrangères des subventions destinées aux dons qu'elle octroie et du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie des subventions en vue de bonifier ses prêts inscrits en APD ainsi que des fonds pour des prêts d'ajustement structurels au risque de l'État. Elle peut en outre financer certaines opérations sur ses fonds propres.

Pour rationaliser l'allocation de l'aide française il serait sans doute souhaitable d'accroître la part des ressources destinées à l'aide bilatérale transitant par l'Agence et de lui conférer un rôle dans la gestion de l'aide multilatérale puisque, comme nous l'avons souligné, l'allocation géographique de ces deux formes d'aide est complémentaire.

(55) Certes cette part s'est un peu accrue avec la récente réforme qui a transféré à l'AFD une partie des dons inscrits auparavant dans le Fonds de solidarité prioritaire géré par le ministère des Affaires étrangères, dans la mesure où ils concernent des secteurs d'intervention de l'Agence.



3.4.3. La contrainte des instruments

Un autre paradoxe de l'aide française est le rôle que jouent les instruments de l'aide dans son allocation géographique. En effet l'aide accordée au secteur public dans les pays à faible revenu ayant bénéficié d'annulations de dettes se fait exclusivement sous forme de dons. L'AFD ne peut prêter dans ces pays qu'au secteur marchand pour des projets productifs dégageant une certaine rentabilité. Or les occasions sont rares et sont l'objet d'une vive concurrence entre bailleurs de fonds. Compte tenu des règles de calcul de l'aide publique au développement (APD) qui inclut le montant des dons, mais aussi des prêts pourvu qu'ils comportent un élément de libéralité d'au moins 25 %, le coût budgétaire de ces deux formes d'aide est différent ; la recherche d'un « effet de levier » (minimisation du coût budgétaire de l'aide au développement ou maximisation de l'aide pour un coût donné) conduit à privilégier l'enveloppe des prêts aux dépens de celle des dons, ce qui réduit les interventions dans les domaines non directement rentables, directement liés aux « objectifs du millénaire pour le développement », comme ceux de la santé et de l'éducation. Ainsi se trouve contredite la logique qui voudrait que l'on décide des instruments de l'aide en aval et non en amont de sa destination géographique. On voit ici l'effet pernicieux des règles de calcul de l'APD qui portent sur les montants déboursés plutôt que sur l'effort budgétaire des donateurs.

La question controversée de savoir s'il convient de ne faire que des dons aux États qui ont bénéficié d'annulations de dettes est traitée dans le chapitre III. Soulignons ici que pour accroître la liberté d'action de l'AFD il conviendrait au moins de ne plus compartimenter les deux types de ressources budgétaires dont dispose l'AFD, (enveloppe pour les dons et enveloppe pour la bonification des prêts).

4. De la sélectivité à la conditionnalité de l'aide : perspectives de réforme pour l'aide française

L'efficacité de l'aide ne dépend pas seulement de sa destination géographique mais aussi de ses modalités. Dans cette section nous nous concentrons sur les conditions qui devraient accompagner l'aide budgétaire de la France, sachant que cette aide ne peut concerner, comme nous l'avons souligné plus haut, que des pays dont la gouvernance est satisfaisante. Pour les pays dits « fragiles » ou de faible gouvernance, l'aide-projet conserve toute sa place.

La notion de conditionnalité désigne traditionnellement le fait qu'un financement extérieur du budget de l'État (voire parfois l'annulation de sa dette accroissant son « espace budgétaire »), est soumis à son engagement de mener une politique économique qui a reçu l'approbation du donneur. Il existe naturellement des financements extérieurs affectés à des projets qui sont conditionnés par des décisions politiques particulières, par exemple la



réforme d'une régie de chemins de fer ou un engagement sur l'évolution des tarifs, à l'occasion d'un investissement dans ce secteur : il s'agit alors d'une conditionnalité d'ordre microéconomique. Dans son acception la plus courante, la notion de conditionnalité est d'ordre macroéconomique ; elle accompagne des financements hors projets, aide budgétaire globale ou sectorielle, aide à la balance des paiements ou annulation de dettes dont le versement est soumis à des mesures précises de politique économique.

Après avoir montré que la France ne se démarque guère de la pratique internationale en matière de conditionnalité, nous exposons les défauts de cette pratique et présentons deux voies de réformes : une conditionnalité de résultats et une conditionnalité de règles.

4.1. La conditionnalité, pratique ancienne de l'aide française

La conception de l'aide comme support d'une réforme de la politique économique est apparue au début des années quatre-vingt avec la crise de la dette, symptôme de l'incapacité des États (et de l'aide) à mettre en place une dynamique de croissance durable dans les pays en développement bénéficiaires de l'aide (chapitre I).

4.1.1. La conditionnalité macroéconomique dominée par celle des institutions de Bretton Woods

Souvent associée aux institutions de Bretton Woods, la pratique de la conditionnalité s'est en fait étendue à la plupart des institutions multilatérales et bilatérales d'aide au développement⁽⁵⁶⁾. Elle s'est accrue avec l'importance prise par la part des aides hors projet dans l'ensemble de l'APD. La progression de l'aide budgétaire (ou de programme) découle elle-même de l'opinion de plus en plus répandue dans la communauté internationale que l'aide budgétaire non affectée permet de mettre en œuvre une politique en faveur de la réduction de la pauvreté plus cohérente et donc plus efficace que les aides budgétaires affectées à des dépenses précises ou les aides-projet. Elle résulte aussi de l'idée que la fongibilité des ressources budgétaires rendrait illusoire l'affectation de l'aide à des dépenses particulières. La France est plutôt en retrait dans le domaine de l'aide budgétaire, n'y consacrant guère plus de 5 % de l'aide bilatérale contre 20 % pour le Royaume-Uni⁽⁵⁷⁾.

Comme le passage au Club de Paris est conditionné par la signature d'un accord avec le FMI, on peut considérer que le traitement de la dette est également soumis à une conditionnalité macroéconomique. Le lien entre le traitement de la dette et la conditionnalité s'est renforcé avec « l'Initiative de réduction de la dette en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) »,

(56) Pour un historique, cf. Guillaumont et Guillaumont Jeanneney (1995a).

(57) Chiffres AFD.



décidée en 1996 par le sommet du G7 de Lyon, renforcée en 1999 au sommet de Cologne et qui a commencé à s'appliquer en 2000. La volonté de la communauté internationale a été de s'assurer que les économies budgétaires dégagées dans les pays en développement par les annulations de la dette seraient efficacement utilisées par ces pays pour réduire la pauvreté. Une des originalités de l'annulation des dettes dans ce cadre est qu'elle ne se réalise pas en une seule fois. Les annulations sont opérées progressivement à partir d'un point de décision durant une période dite intérimaire (au maximum pour un tiers de l'annulation totale) jusqu'au point d'achèvement où l'annulation définitive est prononcée. Durant tout le processus la politique économique du pays en développement bénéficiaire doit satisfaire les institutions de Bretton Woods⁽⁵⁸⁾. Une fois atteint le point d'achèvement, la pression des créanciers sur la politique économique du pays aidé devrait logiquement s'atténuer puisque l'annulation est désormais définitive. Cependant comme les pays bénéficiaires de l'annulation continuent à être dépendants de l'aide internationale, les bailleurs conservent le moyen de sanctionner les pays ne respectant pas les engagements pris dans le cadre de leur document de stratégie de lutte contre la pauvreté (Birdsall et Williamson, 2002). Quoi qu'il en soit, l'extension des aides budgétaires et le rôle croissant des annulations de dettes ont certainement renforcé l'intrusion des bailleurs dans la conduite de la politique macroéconomique des pays aidés (Berg, 2003).

4.1.2. La pratique française

La France, comme les autres donneurs bilatéraux, a accepté le *leadership* des institutions de Bretton Woods pour la définition de la conditionnalité macroéconomique, tout en souhaitant affirmer sa spécificité. À l'origine, les versements des prêts d'ajustement structurel français étaient soumis à la signature d'un accord avec le FMI et au respect de la conditionnalité attachée à cet accord ; il s'agissait donc d'une conditionnalité indirecte ou déléguée. Après un court laps de temps où la France n'a plus nécessairement soumis ses prêts à un accord avec le FMI⁽⁵⁹⁾, elle est revenue en 1993 à la doctrine initiale dont elle ne s'est plus guère écartée depuis.

(58) Pour atteindre le point de décision le pays éligible à l'Initiative (parce que pauvre et très endetté) doit poursuivre un programme de réformes soutenu par le FMI et la Banque mondiale et rédiger un document cadre de stratégie de réduction de la pauvreté, qui devront l'un et l'autre être jugés satisfaisants par ces institutions. Durant la période intérimaire, le pays doit continuer à satisfaire les critères des programmes du FMI et de la Banque mondiale et rédiger un document final relatif à sa stratégie de lutte contre la pauvreté, qui doit prévoir toute une série d'actions en faveur de la réduction de la pauvreté, notamment dans le domaine de l'éducation et la santé, dont la définition et un début de mise en œuvre conditionnent l'atteinte du point d'achèvement. Ajoutons qu'en général les donneurs exigent la mise en place d'un système de suivi de l'utilisation des fonds censés être dégagés par l'annulation de la dette.

(59) Au début des années quatre-vingt-dix, lorsque les pays africains à revenu intermédiaire (notamment la Côte d'Ivoire), n'acceptant pas de dévaluer leur monnaie, ne sont plus parvenus à respecter la conditionnalité des institutions de Bretton Woods, lesquelles ont suspendu leur concours, la France a poursuivi ses prêts d'ajustement tout en leur associant des conditions dans le domaine budgétaire, de manière à permettre à ces pays d'honorer leurs engagements vis-à-vis des dites institutions. La même attitude avait été adoptée vis-à-vis de pays qui, en raison d'une transition tumultueuse vers la démocratie, avaient un besoin urgent d'aide budgétaire sans être en mesure de passer rapidement un accord avec le FMI. (Guinée, Mozambique au milieu des années quatre-vingt).



Outre un accord avec le FMI, la France exige en général soit une affectation de son concours (pour partie ou en totalité) à des dépenses particulières, soit l'engagement du pays aidé à prendre certaines mesures particulières de politique économique. On peut se référer à titre d'exemple au dernier don d'ajustement structurel à la République du Congo ou au Burkina Faso⁽⁶⁰⁾.

La France participe naturellement à l'initiative PPTE et a même été au-delà des engagements internationaux en décidant d'annuler la totalité de sa dette vis-à-vis des pays bénéficiant de l'initiative. Dans les pays où ces fonds représentent une part importante de son aide, elle a été conduite à mettre en œuvre des « contrats de désendettement et développement (C2D) » afin de suivre précisément l'affectation des fonds. Un exemple extrême de l'intervention des bailleurs de fonds dans l'utilisation des fonds est fourni par le Cameroun où une structure institutionnelle spécifique, le Comité d'orientation et de suivi des fonds PTTE (COS), qui inclut des représentants du gouvernement, des bailleurs extérieurs et de la société civile (ONGs), donne un avis, qui s'avère en fait décisionnel, sur les actions générales ou les projets à financer⁽⁶¹⁾.

4.2. Les fondements et critiques de la conditionnalité traditionnelle : le manque d'appropriation des réformes

De prime abord la conditionnalité présente un aspect paradoxal. D'ordinaire on paye pour pouvoir bénéficier de conseils. Ici les conseillers payent pour faire entendre leurs conseils. Quelle est donc la logique des liens établis entre financement extérieur et réformes de politique économique ?

4.2.1. Les justifications données de la conditionnalité de politique économique

La première justification donnée à la conditionnalité est d'être une garantie de remboursement des prêts accordés. Alors que dans le financement de projets il est possible de se fonder sur la rentabilité attendue et parfois d'obtenir certaines garanties, dans le financement budgétaire la seule

(60) En ce qui concerne le Congo, la subvention d'ajustement structurel (24 millions d'euros) est affectée au paiement des arriérés de cet État vis-à-vis de la Banque africaine de développement. En ce qui concerne le Burkina Faso, la subvention d'ajustement structurel, bien inférieure (5,5 millions d'euros) sera versée en deux tranches, soumises à plusieurs conditions : outre la condition traditionnelle de revues positives par le FMI de la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance, l'ensemble des partenaires, constitué par la Banque mondiale, l'Union européenne et les bailleurs bilatéraux apportant une aide budgétaire, devront avoir donné leur satisfecit sur la mise en œuvre du « cadre stratégique de lutte contre la pauvreté » en 2004 et approuvé la matrice des mesures et indicateurs de résultats qui servira au déclenchement futur des aides ; de plus le gouvernement burkinabé aura dû mettre en place un « dispositif de pilotage de certains services de la Direction générale des impôts » et « transmis à l'Assemblée nationale « un projet de loi consacrant la Cour des comptes comme la juridiction supérieure de l'ordre financier ».

(61) Le processus a été suspendu en raison du fait que le Cameroun n'est pas parvenu à remplir les conditions négociées avec le FMI. À l'avenir les COS, jugés trop lourds, vont être mis en sommeil.



garantie de remboursement réside dans la qualité de la politique économique. Cet argument disparaît lorsqu'il s'agit de dons, bien que la bonne politique économique soit supposée réduire le besoin récurrent de dons extérieurs.

La véritable justification de la conditionnalité, au moins aux yeux des donateurs, est d'accroître la probabilité que l'aide contribue efficacement au développement. Cette raison n'est valable que si l'on pense que les pays en développement ne mettent pas en œuvre spontanément une bonne politique de développement. Plusieurs éléments sont à la base de cette opinion. D'abord le sentiment de beaucoup de donateurs que les gouvernants et les fonctionnaires des pays en développement (en particulier dans les pays à faible revenu) ne sont pas à même de définir seuls une politique économique efficace et qu'eux-mêmes sont plus compétents. La conditionnalité de l'aide exercerait ainsi un effet d'incitation (Collier et *alii*, 1997). Un autre argument est que toute réforme implique des perdants, ce qui rend son adoption politiquement difficile sans pression extérieure. Le fait d'associer un concours financier à des conseils de politique économique renforce l'audience des conseillers extérieurs. La conditionnalité donne aux bailleurs de fonds l'occasion d'un dialogue avec les plus hautes autorités politiques, alors que l'aide-projet situe le dialogue au niveau des ministères techniques. Elle contribue à affaiblir les oppositions internes, surtout si l'aide permet de compenser en partie les perdants des réformes. Il s'agit ici d'un « effet de pression ». Enfin, la conditionnalité est souvent présentée comme un « facteur de crédibilité » de la politique mise en œuvre dans la mesure où elle apporte une caution morale à une équipe dirigeante. La crédibilité de la politique vis-à-vis de l'opinion interne est une condition de son efficacité. Elle est importante aussi vis-à-vis de l'extérieur car elle conditionne la reprise des financements extérieurs publics et privés et le traitement de la dette. Cependant si les dirigeants se présentent à l'égard de leur opinion publique comme contraints aux réformes pour des raisons financières, l'effet de crédibilité est certainement amoindri. Il se peut même que les investisseurs étrangers assimilent l'existence de la conditionnalité à un manque de volonté propre des pays en développement de mener les réformes, et que cela les conduise à prévoir leur abandon.

4.2.2. Les défauts de la conditionnalité de politique économique

Quelle que soit la logique des fondements de la conditionnalité de l'aide (effet d'incitation, de contrainte et de crédibilité), la pratique de la conditionnalité s'est heurtée à de nombreuses difficultés ; elle a fait l'objet d'une critique très vive, non seulement par les bénéficiaires de l'aide, les organisations non gouvernementales et les cercles académiques, mais encore de la part des donateurs eux-mêmes, au point qu'à l'occasion de l'étude précitée sur l'efficacité de l'aide il a été soutenu que l'aide n'avait aucune influence sur la politique économique (Burnside et Dollar, 1997 et 2000). Ainsi la conditionnalité risque de perdre sa principale justification qui est d'accroître l'efficacité de l'aide.



La première difficulté de la conditionnalité tient au fait que l'on cherche à concilier deux objectifs contradictoires : déboursier rapidement le financement extérieur et le conditionner à des réformes destinées à promouvoir durablement la croissance économique. Dès lors la conditionnalité a été critiquée à deux niveaux, celui de son contenu et celui de sa mise en œuvre. Pour que la conditionnalité ne soit pas de pure forme, on demande aux pays de prendre immédiatement ou très rapidement, avant le versement d'une seconde tranche (et même parfois de la première tranche), certaines mesures de politique économique. Il en est résulté une certaine myopie des programmes qui ont encouragé les décisions de court terme ou exigé des mesures trop précipitées, mal adaptées au contexte particulier de chaque pays.

D'autre part et surtout la pratique de la conditionnalité est souvent un jeu de faux-semblants, de telle sorte que les réformes programmées ne sont pas effectivement mises en œuvre. De fait beaucoup de programmes n'aboutissent pas⁽⁶²⁾. Il semble que souvent les États acceptent formellement des mesures de politique économique qu'ils ne sont pas décidés à mettre en œuvre ou qu'ils pensent pouvoir être facilement vidées de leur contenu. Comme le soulignait déjà Hirschman il y a quarante ans à propos de l'aide américaine « l'aide financière étrangère peut favoriser les réformes et jouer un rôle de stimulant lorsqu'elle est conçue et présentée comme un moyen de réduire le coût d'une réforme que les autorités politiques du pays bénéficiaire se sont déjà fermement engagées à effectuer. Mais l'aide se condamne d'elle-même à l'échec si elle est offerte en échange de l'engagement même de procéder à une telle réforme »⁽⁶³⁾.

De leur côté les donneurs sont réticents à appliquer les sanctions prévues, c'est-à-dire à ne pas déboursier leur aide. La modération des sanctions résulte de deux causes principales. Compte tenu de la forte implication des bailleurs dans la définition des politiques, l'interruption des programmes risque d'apparaître comme leur propre échec. D'autre part la poursuite des financements est souvent la condition pour que les pays honorent le service de leur dette (*cf.* chapitre III).

Face à la réticence des pays, à la lenteur des réformes (au moins vue du côté des donneurs) et à l'échec de nombreux programmes, les donneurs deviennent de moins en moins confiants et sont conduits par un engrenage malheureux à formuler des conditions de plus en plus précises et à s'impliquer de plus en plus dans les réformes pour en garantir la qualité. Dès lors la conditionnalité est devenue de plus en plus tatillonne et parfois discordante d'un bailleur à l'autre, compte tenu de la multitude des domaines couverts par leurs conseils. Le risque est alors que la non-réalisation d'une ou de quelques conditions conduise à l'arrêt des versements et mette en cause l'efficacité des réformes déjà accomplies. La discontinuité des financements qui résulte de la pratique de la conditionnalité et l'imprévisibilité des ressource-

(62) Par exemple entre 1977 et 1997, 45 % des prêts du FMI ont été déboursés à moins de 75 % (Mussa et Savastano, 1999).

(63) Hirschman (1966, p. 299).



ces budgétaires qui en découle rendent difficile la gestion budgétaire des pays aidés⁽⁶⁴⁾. À titre d'exemple nous pouvons noter que la deuxième tranche de la subvention d'ajustement structurel accordée par la France au Burkina Faso pour l'année budgétaire 2004 n'a pu être versée avant la fin de l'exercice budgétaire parce que l'une des cinq conditions suspensives n'avait pas été intégralement respectée⁽⁶⁵⁾.

4.2.3. Les objectifs d'une réforme de la conditionnalité

Les critiques d'une conditionnalité tatillonne et parfois discordante et d'une aide excessivement volatile ont incité les donneurs à modifier leur pratique. Notamment le Fonds monétaire international et la Banque mondiale se sont efforcés de réduire le nombre des conditions et de les appliquer aux réformes essentielles, tout en pratiquant une division plus claire des tâches de chaque institution, le Fonds se concentrant sur la politique macroéconomique et la Banque sur les réformes structurelles. L'application de ses sanctions par la celle-ci est devenue progressive, notamment grâce à une définition plus souple des délais de mises en œuvre des réformes avec la pratique des « tranches flottantes » selon lesquelles les pays aidés conservent le choix de la date de réalisation des réformes déclenchant le versement de différentes tranches d'aide⁽⁶⁶⁾, afin d'éviter la politique du « tout ou rien ».

Les critiques de la conditionnalité ont d'autre part suscité une intense réflexion dans le cadre du CAD pour une plus grande harmonisation des pratiques en matière d'aide budgétaire. Les bailleurs de fonds se sont engagés à œuvrer dans ce sens au « Forum de haut niveau des pays en développement et des pays donateurs » à Rome en 2003. Cet objectif d'harmonisation a été réaffirmé au Forum de Paris (28 février-2 mars 2005). Il a été associé à celui, sans doute plus fondamental et difficile à réaliser, que constitue « l'appropriation des politiques » par les gouvernements des pays en développement.

L'appropriation des réformes économiques par les pays en développement est évidemment un souhait des gouvernements de ces pays. L'implication des donneurs dans les réformes se justifiait autrefois aisément dans des pays non démocratiques. En intervenant dans le jeu des pouvoirs et en soutenant les acteurs les plus réformateurs, les bailleurs extérieurs pouvaient contribuer à réduire les obstacles internes aux réformes⁽⁶⁷⁾. Mais

(64) cf. Collier, Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Gunning, 1997, Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 1994 et Gunning, 2000.

(65) Les autorités burkinabé devaient « transmettre à l'AFD le plan de travail relatif au transfert du régime simplifié d'imposition et de la contribution du secteur informel à la Direction générale des impôts et adopter les textes d'application correspondants ». Si le projet de décret relatif à ce transfert a bien été validé en Conseil des ministres, le plan de travail faisait l'impasse sur la contribution du secteur informel.

(66) La pratique des tranches flottantes est constitutive des « *High Impact Adjustment Lending* » pratiqués en Afrique depuis 1995.

(67) Un bon exemple est donné par l'expérience du Mali avant la démocratisation du pays (Guillaumont et al., 2001).



L'appropriation des réformes par les pays aidés est indispensable pour que ne soit pas vidée de son sens la pratique de la démocratie et mise en cause la légitimité même des gouvernements et des assemblées représentatives. D'autre part l'appropriation est seule susceptible de permettre une réponse rapide et efficace du gouvernement à des événements imprévus ou des problèmes non identifiés lors de l'élaboration du programme de politique économique, dont l'occurrence est particulièrement fréquente dans les pays en développement. L'appropriation des réformes est aussi de l'intérêt des donateurs et conseillers. Dans un contexte d'information imparfaite, elle trouve un fondement théorique dans la théorie de l'agence (Tirole, 2001 et Khan et Sharma, 2001) : le principal (ici le donneur) doit se reposer sur le gouvernement du pays aidé (l'agent) pour poursuivre certains objectifs ; dans l'impossibilité du principal d'exercer une surveillance efficace, l'agent a la possibilité de suivre son intérêt propre plutôt que celui du principal et celui-ci a donc tout avantage à ce que l'agent ait les mêmes objectifs afin d'éviter de sa part un comportement d'aléa moral. L'appropriation par les pays en développement de leur politique économique est donc une condition de sa qualité.

Si l'objectif d'appropriation est bien fondé, les moyens d'y parvenir sont incertains. Il existe un large fossé entre les intentions favorables affichées par les donateurs et leur pratique. Dans ce domaine la France devrait jouer un rôle moteur. Deux réformes de la pratique de l'aide, l'une et l'autre radicales par rapport au comportement actuel des donateurs, sont possibles :

- la première serait de substituer une conditionnalité fondée sur les résultats des politiques à la conditionnalité traditionnelle fondée sur des mesures ou des instruments de la politique économique ;
- la seconde serait d'utiliser l'aide pour améliorer les conditions d'exercice de la politique économique en réduisant l'impact des chocs externes, en échange de l'acceptation par les pays garantis contre ces chocs de certaines règles permanentes de gestion.

4.3. Promouvoir une conditionnalité de résultats : un objectif pour l'aide française

Une condition évidente pour que la politique économique devienne l'affaire des pays eux-mêmes, plutôt que celle des donateurs, est que les objectifs et les moyens en soient définis par les gouvernements eux-mêmes associant les différents corps constitués et des représentants de la société civile. Tel était bien au départ l'esprit des « cadres stratégiques de réduction de la pauvreté » que les pays bénéficiaires de « l'initiative de réduction de la dette en faveur des pays pauvres très endettés » (PPTE) doivent élaborer et commencer à mettre en œuvre avant d'obtenir l'annulation d'une partie de leur dette. Mais comme ces documents doivent être approuvés conjointement par le FMI et la Banque mondiale, il est évident que les fonctionnaires de ces deux institutions sont amplement consultés sur le contenu requis et sont d'autant plus à même d'influencer les choix qu'ils négocient simultanément



des accords de prêts. On retrouve la même ambiguïté dans la déclaration du « Forum de Paris » qui prévoit que les pays partenaires devront « s'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie nationale de développement, dans le cadre d'un vaste processus de consultation...et que les donateurs devront respecter le rôle prédominant des pays partenaires. ».

4.3.1. *Qu'est-ce que la conditionnalité de résultats ?*

Pour que les gouvernements des pays en développement se réapproprient véritablement leur politique, il faut qu'ils aient la liberté d'en décider. Comme l'aide ne peut se passer de conditionnalité car elle doit demeurer un contrat entre deux partenaires, il est important de modifier le contenu de ce contrat en mettant en œuvre une « conditionnalité de résultats ou de performance ». L'expression est de plus en plus utilisée dans les différentes réunions sur l'aide, mais non sans ambiguïtés. Ainsi parmi les engagements du Forum de Paris figure la volonté de promouvoir « une gestion fondée sur les résultats ». Cependant l'indicateur destiné à mesurer les progrès dans cette direction est « le nombre de pays dotés de cadre d'évaluation des progrès réalisés en ce qui concerne les stratégies nationales de développement et les programmes sectoriels ». Or une conditionnalité de résultats ne devrait pas s'appuyer sur la réalisation effective de certaines actions (comme l'ouverture de classes ou la vaccination des enfants par exemple), mais sur la réalisation d'objectifs finaux de la politique, tels que définis antérieurement par les pays aidés (comme la réduction de la mortalité des enfants ou leur scolarisation). Les objectifs fixés et les résultats devraient être appréciés en tenant compte des facteurs exogènes, indépendants de la volonté des pays, qui peuvent affecter de manière durable ou transitoire en cas de chocs les résultats de la politique, de manière à considérer la « performance » réelle des pays (différente des résultats bruts). La considération des chocs exogènes dans l'évaluation des performances est une autre manière de reconnaître que certains pays sont plus vulnérables que d'autres et qu'il convient d'en tenir compte dans les modalités de l'aide comme dans son volume. La conditionnalité fondée sur la performance des pays permettrait à l'aide de jouer pleinement son rôle de « signalement » des pays ayant de bonnes politiques à l'égard des investisseurs privés et contribuerait à la sélectivité de l'aide.

4.3.2. *Les enseignements de la pratique de l'Union européenne*

Toutefois les difficultés de mise en œuvre d'une conditionnalité de performance sont importantes comme en témoigne l'expérience menée par l'Union européenne (Adam *et al.*, 2002 et 2004). Depuis 1999 la Commission européenne a engagé une réforme de la conditionnalité de son aide budgétaire aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) en introduisant dans les conventions de financement signées avec ces pays une « tranche de financement variable », dont le décaissement est conditionné par des résul-



tats obtenus par les pays dans des domaines convenus d'un commun accord. Le Burkina Faso, ayant été le premier pays choisi par la Commission pour expérimenter sa nouvelle conditionnalité, fournit un précieux terrain d'investigation de cette nouvelle démarche (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2004)⁽⁶⁸⁾. Une enquête menée en 2001 auprès des autorités burkinabé et de la délégation européenne ne permet pas de conclure que cette nouvelle procédure européenne ait véritablement conduit les autorités à s'approprier leur stratégie de lutte contre la pauvreté⁽⁶⁹⁾, ce qui s'explique principalement par deux raisons : d'une part la nature des indicateurs utilisés qui, pour la plupart, n'ont pas été des indicateurs de résultats finaux et d'autre part le fait que les autres bailleurs (notamment la Banque mondiale) n'aient pas réformé dans le même esprit leur conditionnalité.

De la considération de l'ensemble des indicateurs retenus, au Burkina Faso comme ensuite dans les autres pays ACP, ressortent deux problèmes : la juxtaposition d'indicateurs de gouvernance (ceux relatifs à la gestion budgétaire) et d'indicateurs sociaux, et le fait que les indicateurs sociaux sont relativement éloignés de l'objectif final de développement. Certes les indicateurs budgétaires visent à éviter les gaspillages, les détournements de fonds et les lenteurs de paiements ; mais, quelle que soit la légitimité de l'objectif poursuivi, il ne relève pas d'une conditionnalité de performance, qui implique une certaine confiance entre donneur et receveur, mais de la conditionnalité traditionnelle. Quant aux indicateurs relatifs à l'éducation et la santé, ils sont marqués par le choix d'indicateurs intermédiaires de résultats, plus proches des moyens mis en œuvre que des objectifs finaux du développement que sont une meilleure éducation et une meilleure santé des enfants. C'est ainsi qu'ont été retenus, outre les taux de scolarisation, indicateur facile à justifier, des indicateurs tels que les sondages d'opinion auprès des utilisateurs des services publics d'éducation et de santé, l'importance des dépenses d'éducation et de santé, la réduction des coûts de scolarité ou des coûts des soins dans les dispensaires, la fréquentation des centres de

(68) Dans chaque convention, ont été définis un certain nombre d'indicateurs (une dizaine ou plus) relatifs à la gestion budgétaire, à la santé et à l'éducation de base, d'un commun accord entre les autorités burkinabé et la délégation européenne. Un système de notation permet de passer des résultats obtenus pour chaque indicateur au montant des décaissements (1 pour les indicateurs ayant atteint les résultats escomptés, 0,5 pour les indicateurs en progrès et 0 pour ceux qui n'ont pas atteint les niveaux attendus). La totalisation des points est faite pour chaque domaine (gestion budgétaire, santé, éducation). Il en résulte un taux de réussite du domaine égal au nombre de points obtenus par rapport au maximum possible. Ce taux détermine la proportion décaissée de la sous-tranche affectée au domaine correspondant. 79 et 60 % des tranches des deux premières conventions en faveur du Burkina Faso (1999 et 2001) ont pu être décaissés.

(69) Ce manque d'appropriation se manifeste notamment par le peu d'empressement des ministères techniques à fournir à la délégation européenne l'évaluation des résultats conditionnant le versement de la tranche variable. Plus fondamentalement les responsables politiques et les fonctionnaires ont exprimé le sentiment qu'avec la procédure européenne ils ne se sentaient guère plus libres qu'auparavant d'adopter des politiques différentes de celles conseillées par les bailleurs extérieurs et que dans ces conditions ceux-ci devaient s'estimer responsables des résultats atteints.



santé, les divers taux de vaccination. L'usage de tels indicateurs n'est pas propice à l'appropriation des politiques, car en fait la nouvelle conditionnalité demeure proche de l'ancienne fondée sur les instruments de la politique économique. De plus l'état de santé et d'éducation dépend d'une multitude d'actions menées en dehors des secteurs de l'éducation et de la santé, comme d'ailleurs le reconnaissent les « cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté »⁽⁷⁰⁾. Plus les indicateurs sont loin du résultat final, moins est fidèle la représentation qu'ils donnent de l'ensemble de la politique économique (celle qui importe véritablement).

Cette dérive des indicateurs s'explique aisément. Les indicateurs intermédiaires mettent en lumière les carences des politiques ; ils sont assez faciles à collecter par voie administrative et sont souvent considérés comme moins directement affectés par des facteurs exogènes que les indicateurs finaux. D'autre part ils encouragent un dialogue sur les politiques auquel les fonctionnaires de la Commission comme les agents des autres bailleurs sont habitués et restent très attachés.

Le second facteur qui explique le relatif échec de la nouvelle conditionnalité européenne à promouvoir « l'appropriation des politiques » a été l'opposition de la Banque mondiale, même si celle-ci se fait souvent l'apôtre de l'objectif d'appropriation. Si dans ses « crédits d'appui à la réduction de la pauvreté » elle inclut des indicateurs de résultats finaux susceptibles d'influencer ses engagements futurs, les critères de déclenchement des versements demeurent des mesures de politique économique. La Banque mondiale exerce en Afrique une très importante activité d'assistance technique et, son dialogue avec les autorités couvrant les principaux aspects de leur politique économique, elle ne souhaite pas l'abandonner⁽⁷¹⁾. On voit bien ici la difficulté de changer en profondeur les pratiques d'une bureaucratie. Or la conditionnalité de performance ne pourra atteindre son objectif que si elle est mise en œuvre par les principaux donneurs.

4.3.3. Conditionnalité de performance, harmonisation des pratiques des donneurs et prévisibilité de l'aide

Si la conditionnalité de performance a pour objectif principal de permettre une appropriation des réformes par les pays en développement, elle pourrait, à condition d'être appliquée par l'ensemble des donneurs, apporter une réponse aux deux autres critiques de l'aide budgétaire : d'une part la multiplicité des conseils des bailleurs de fonds et leurs exigences parfois contradictoires et d'autre part l'irrégularité et l'imprévisibilité des versements. En

(70) Par exemple la réduction de la mortalité des enfants est réduite par un meilleur accès aux centres de santé mais aussi par d'autres actions en faveur de l'assainissement (eau potable, lutte contre les insectes et les parasites, égouts) ainsi que par l'accroissement des revenus et de l'éducation des parents.

(71) La Banque mondiale évoque une raison d'ordre juridique : elle accorde des prêts (alors que l'Union européenne fait des dons) et dans le contrat correspondant l'emprunteur ne peut juridiquement que s'engager à des actions précises, mais non à des résultats.



effet, avec la nouvelle conditionnalité, les exigences de multiples mesures de politique économique disparaîtraient et, bien que les donateurs puissent éventuellement porter des jugements différents sur les performances des pays, l'harmonisation des pratiques serait beaucoup plus facile. Certes, au Forum de Paris, les donateurs ont pris l'engagement d'harmoniser leurs pratiques et de mutualiser la surveillance qu'ils exercent sur la politique économique des pays aidés. Sans une profonde réforme de la conditionnalité, l'harmonisation présentée comme une avancée par la communauté internationale, comporte le risque que les bénéficiaires de l'aide se sentent encore moins libres dans leur politique face au front commun des bailleurs. Pour garantir la pluralité des pensées et des choix, un minimum de concurrence dans l'offre d'APD paraît utile (Severino et Charnoz, 2005).

La conditionnalité de performance implique de laisser un temps raisonnable aux pays aidés pour atteindre les résultats programmés et suppose donc que les engagements d'aide cessent d'être annuels pour devenir par exemple triennaux. Elle s'accompagnerait d'une meilleure prévisibilité des engagements d'aide, laquelle a fait aussi l'objet d'une promesse des donateurs au Forum de Paris. En revanche elle ne supprimerait pas *de facto* le risque d'un arrêt des engagements d'aide dans les pays qui ne parviendraient pas à atteindre les objectifs qu'ils se seraient assignés. L'instabilité de l'aide (qui ici s'exercerait au niveau des engagements et non plus des versements annuels) est inhérente à l'existence de la conditionnalité et donc d'un régime de sanctions en cas de défaillance du pays aidé. Toutefois pour atténuer l'instabilité des engagements et aussi pour rendre plus crédible la sanction, celle-ci pourrait prendre la forme, en cas d'absence des résultats escomptés, non d'une suspension de l'aide, mais d'un retour à une stricte conditionnalité d'instruments ou d'une diminution de l'aide budgétaire au profit de l'aide-projet, impliquant une plus forte ingérence des donateurs.

4.3.4. Les principes de base de la conditionnalité de performance

Compte tenu de l'enjeu que représente l'appropriation des réformes par les pays aidés, la France devrait faire de la réforme de la conditionnalité un des objectifs principaux de sa politique de coopération, ce qui implique qu'elle la mette en œuvre elle-même dans les pays ayant atteint un niveau suffisant de bonne gouvernance. La nouvelle conditionnalité de performance pourrait se fonder sur les quatre principes suivants :

- la nouvelle conditionnalité doit être fondée sur de véritables indicateurs finaux de développement. Ce pourrait être ceux retenus dans le domaine de l'éducation et la santé par les « objectifs du millénaire pour le développement », notamment la réduction de la mortalité infanto-juvénile et la scolarisation des enfants⁽⁷²⁾ ;
- il convient de s'assurer que les cibles définies pour juger de l'amélioration des indicateurs sont fixées à partir de normes internationales ; les

(72) Sous réserve toutefois que cette dernière s'accompagne d'une véritable acquisition des connaissances (ce qui peut être facilement vérifié par voie d'enquête).



gouvernements des pays en développement seront confrontés au dilemme soit de fixer des objectifs élevés pour manifester l'ambition de leur politique et risquer que le résultat soit inférieur à la cible, soit de maximiser les chances de réussite en fixant la cible à un niveau relativement bas, enlevant toute portée à la conditionnalité. Pour éviter ces deux écueils, il pourrait revenir à la communauté internationale la responsabilité de déterminer des niveaux de référence en fonction du point de départ, fondés sur des comparaisons internationales pour des pays de développement comparables. La détermination des cibles serait facilitée par l'usage d'indicateurs de portée universelle comme la réduction de la mortalité des enfants et leur scolarisation ;

- parce que les indicateurs finaux de développement évoluent plus lentement que les indicateurs intermédiaires de résultats, il convient de procéder à une évaluation tous les trois ans de l'évolution de ces indicateurs afin de déterminer le volume des engagements pour les trois années suivantes. Le recours aux indicateurs intermédiaires ne disparaîtrait pas pour autant. Ceux-ci serviraient à suivre annuellement l'action de l'État pour qu'il l'infléchisse éventuellement et à comprendre les résultats finaux. Le niveau atteint par ces indicateurs ne serait plus un critère de déclenchement des versements, seule leur production pouvant éventuellement l'être ;

- l'évaluation des résultats implique de tenir compte des facteurs exogènes et d'assumer la responsabilité d'un jugement global sur la performance, en associant à ce jugement l'ensemble des donneurs, afin de promouvoir une dynamique de coordination. Il existe à l'heure actuelle beaucoup de travaux théoriques et appliqués qui permettent d'avoir une indication sur les conséquences des chocs exogènes⁽⁷³⁾ ;

- il convient de renforcer la capacité d'analyse des politiques dans les pays receveurs, afin de rendre la nouvelle démarche plus efficace. Ceci est un objectif très clairement exprimé au Forum de Paris. Dans la même perspective, un complément normal de la nouvelle conditionnalité de performance serait un soutien durable à une stratégie de collecte des informations prioritaires (en particulier enquêtes DHS (Demographic and Health Survey), tests d'acquisition des connaissances). Un tel appui pourrait prendre une forme institutionnelle (par exemple, à travers les nouveaux observatoires nationaux de la pauvreté) et permettrait d'améliorer la qualité et la régularité des indicateurs de résultats finaux.

Dans les pays que l'on appelle maintenant fragiles, où l'État n'assume pas complètement son rôle ou dans ceux où le gouvernement douterait de la capacité de l'administration nationale à dépenser efficacement l'aide internationale et ne souhaiterait pas être jugé sur sa performance, ou, comme nous l'avons suggéré plus haut, dans les pays qui auraient failli à leurs engagements passés, les donateurs devraient accorder une place plus importante à l'aide-projet (y compris pour le développement des services sociaux de base) et s'impliquer plus directement dans leur réalisation ; ce pourrait être

(73) Par exemple d'une brusque détérioration des termes de l'échange sur le revenu national (Collier et al., 1997).



notamment le cas pour des projets de dimension régionale. Deux points sont importants :

- que le contrat passé entre le ou les donateurs et l'État destinataire de l'aide soit parfaitement explicite ;
- que la gestion des projets évite toute action qui nuise au renforcement des institutions nationales comme de court-circuiter l'administration locale.

Les unités parallèles à l'administration auxquelles sont souvent confiés les projets ou programmes financés sur l'aide extérieure afin d'en accélérer la réalisation ont le grave inconvénient d'organiser un « *brain drain* » en provenance de l'administration, et ainsi de l'affaiblir et de la décourager.

Ce sont les pays qui ont le plus besoin d'aide pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement qui ont en général la moindre capacité administrative. Faire appel à l'assistance technique ou au secteur privé des pays industrialisés est une solution de *second best*, alors même qu'il existe des personnes très qualifiées originaires des pays en développement mais qui n'y reviennent pas en raison des faibles rémunérations ou qui fuient la fonction publique locale⁽⁷⁴⁾.

4.4. Promouvoir une conditionnalité de règles en compensant les pays pour les chocs externes

Une autre façon d'améliorer la gouvernance des pays en développement est de leur accorder une aide automatique, en cas de difficultés de balance des paiements ou de finances publiques dues à des chocs exogènes, en contrepartie de l'application de règles de bonne conduite définies à l'avance. Les chocs externes que subissent périodiquement les pays en développement ont des conséquences néfastes sur la croissance et la réduction de la pauvreté par l'instabilité macroéconomique qu'ils induisent et aussi parce qu'ils rendent plus difficile l'exercice de la politique économique. Parmi ces chocs, la variabilité des prix internationaux des produits primaires joue un rôle central. Comme l'expérience passée de accords internationaux de prix l'a démontré, il n'est guère possible d'agir efficacement sur l'évolution même des prix internationaux. Il n'est pas possible non plus, au moins à court terme, de réduire l'exposition aux chocs, ce qui impliquerait une diversification des économies. C'est essentiellement la résilience aux chocs que l'aide peut augmenter. Elle le fait par son volume puisque, comme nous l'avons vu précédemment, l'efficacité de l'aide est plus grande dans les pays vulnérables aux chocs externes. Mais elle peut aussi y contribuer par ses modalités (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2003 et Guillaumont et al., 2005)⁽⁷⁵⁾.

(74) Le travail qualifié étant par nature échangeable internationalement (*tradable good*), sa rémunération ne peut fondamentalement s'écarter d'un pays à l'autre.

(75) Le recours aux marchés à terme de produits primaires est souvent présenté comme une solution pour les pays en développement. Mais ces marchés ne couvrent pas tous les produits et proposent des échéances à douze ou au mieux dix-huit mois ; ils permettent de se protéger des fluctuations intra-annuelles des prix mais non des fluctuations interannuelles ou cycliques dont il est question ici (cf. International Task Force on Commodity Risk Management in Developing Countries, 1999 et Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2003).



Un bon exemple de ce type d'aide est fourni par les mécanismes de la zone franc qui, en dépit de leur ancienneté, demeurent originaux et novateurs. En effet par les comptes d'opérations ouverts par le Trésor public français aux banques centrales africaines de la zone franc⁽⁷⁶⁾ qui peuvent devenir débiteurs sans limite fixée *a priori*, les États africains de la zone franc sont automatiquement protégés contre une pénurie de devises en cas de choc externe négatif qui, sinon, les contraindrait à abandonner en catastrophe la parité de leur monnaie. En contrepartie les États se sont engagés à mener, à travers leur Banque centrale, une politique de stabilité monétaire en vue d'assurer un équilibre à long terme de leurs balances des paiements. Dans cette perspective les États ont accepté de limiter statutairement le financement monétaire de leur déficit budgétaire. Il en est résulté que l'inflation dans les pays de la zone franc a été bien plus faible que dans les autres pays africains. Il convient en outre de souligner que cette coopération entre la France et les États africains, parce qu'elle s'inscrit dans le cadre des deux unions économiques et monétaires (l'Union économique et monétaire Ouest-africaine et la Communauté des États de l'Afrique centrale) qui, à elles deux, réunissent l'ensemble des États africains de la zone franc (à l'exception des Comores), est un facteur d'intégration régionale (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 1995b)⁽⁷⁷⁾.

Cependant les accords de la zone franc n'apportent qu'une solution partielle aux conséquences des chocs externes, celles relatives à la balance des paiements. Ils laissent entière la question budgétaire⁽⁷⁸⁾. L'expression « amortir les chocs de prix » évoque le plus souvent le souci de limiter l'impact des chutes de prix sur la balance des paiements et sur les recettes publiques. Or les chocs de prix sont positifs aussi bien que négatifs. Une leçon claire des trente dernières années est que les hausses rapides de prix internationaux ont conduit les économies à des situations qui se sont avérées particulièrement difficiles à gérer lorsque les prix ont chuté. C'est la *succession des chocs positifs et négatifs*, autrement dit l'instabilité des prix, qui est la source du problème. Tout se passe comme si les hausses de prix étaient interprétées comme des chocs permanents, c'est-à-dire comme des informations sur la tendance à long terme, susceptibles de soutenir un niveau

(76) Banque centrale Ouest-africaine, (BCEAO), Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) plus la Banque centrale des Comores.

(77) Une critique récurrente faite aux accords de la zone franc est le risque de surévaluation de la monnaie, puisque la France garantit la convertibilité des monnaies de la zone (les deux francs CFA et le franc comorien) quelle que soit la parité. En réalité les accords de la zone franc prévoient explicitement la possibilité pour les États africains de dévaluer leur monnaie en cas de déficit prolongé de leur balance des paiements ou d'appréciation excessive du taux de change de la monnaie de rattachement (depuis 1999 l'euro). La principale difficulté (très clairement apparue lors de la dévaluation de janvier 1994, jugée par beaucoup comme trop tardive) est qu'un changement de parité doit réunir l'accord de tous les chefs des États appartenant à la même union monétaire, comme l'exigerait d'ailleurs la gestion d'un régime de change plus flexible.

(78) C'est pourquoi d'ailleurs les pays de la zone franc empruntent-ils au FMI comme les autres pays en développement.



plus élevé des dépenses publiques et privées, tandis que les baisses de prix sont perçues comme des chocs transitoires devant être compensés. Une politique d'amortissement des chocs bien conçue doit éviter ce travers, tout en s'attachant à préserver les signaux à long terme ; elle doit protéger les pays contre les risques liés aux fluctuations des prix à court terme, améliorant la gestion des booms des recettes d'exportation pour accroître la capacité de réaction en cas de chute subséquente des prix.

La communauté internationale ne peut se contenter de souligner l'importance d'une bonne gestion macroéconomique interne pour amortir les chocs, dans la mesure où ceux-ci ont précisément pour effet de rendre plus difficile la conduite de la politique économique. Le rôle de la communauté internationale pourrait être, face aux chocs, d'agir à la fois comme une institution d'assurance et d'incitation à la bonne gestion. L'idée générale est qu'elle pourrait financer des mécanismes de stabilisation (au profit des finances publiques ou d'agents privés) en échange de l'adoption par les pays aidés de règles permanentes agréées et contrôlables. Cette conditionnalité « *ex ante* » est nécessaire pour permettre l'automatisme de la réponse en cas de choc, sans que l'on cherche alors à imposer d'autres conditions sur l'utilisation de l'aide. S'agissant de règles générales de bonne gestion macroéconomique ou de la mise en place d'assurance en faveur des producteurs, cette conditionnalité irait bien dans le sens d'une responsabilisation des gouvernements des pays receveurs s'appropriant leur politique.

Les instruments de compensation financière des chocs mis en œuvre à l'échelle internationale n'ont pas vraiment correspondu au principe d'automatisme des versements et dès lors ont clairement montré leur limite : ni le financement compensatoire et pour imprévus du FMI, créé en 1963, ni le système de stabilisation de recettes d'exportation dit Stabex qui a fonctionné dans le cadre des Conventions de Lomé, couvrant la période 1975-2000, n'ont véritablement répondu au principe d'automatisme. Le financement compensatoire, bien qu'initialement mis en place avec une conditionnalité moins rigoureuse que les accords de confirmation, est finalement devenu un simple complément des autres mécanismes du FMI, notamment de la *Facilité d'ajustement structurel* (FAS) et de la *Facilité d'ajustement structurel renforcée* (FASR), et donc soumis à la même conditionnalité. Quant au Stabex, il a été l'objet, de façon croissante au cours du temps, d'une contradiction inhérente à ses deux principes fondateurs : le principe d'automatisme et le ciblage de la compensation sur le secteur agricole concerné par la chute des prix. C'est pourquoi au fil des conventions, sous la pression des pays européens, on a vu se renforcer le contrôle de la Commission sur l'utilisation des fonds Stabex, au prix de retards de plus en plus importants dans les versements, enlevant à ceux-ci tout caractère contra-cyclique, sans pour autant garantir que les agriculteurs affectés par la chute en soient véritablement dédommagés (*cf. Collier et al., 1999*). Quant au nouveau mécanisme intitulé « soutien en cas de fluctuation à court terme des recettes d'exportation » qui a succédé au Stabex dans la convention de Cotonou, il apparaît plus clairement que le Stabex comme un soutien budgétaire mais



suppose un accord sur l'affectation des fonds. Un aménagement de ses modalités d'emploi vers davantage d'automatisme semble toutefois possible. Notons enfin que le FMI vient de mettre en place un nouveau guichet *la facilité de protection contre les chocs exogènes* (FPCE) qui s'adresse aux pays admissibles au bénéfice de la *facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance* (FRPC) mais qui n'appliquent pas de programme au titre de cette facilité ; les conditions financières sont les mêmes que celles de la FRPC, soit plus avantageuses que le financement compensatoire, mais l'obtention n'est pas automatique puisqu'elle implique la négociation d'un programme en vue de faire face au choc exogène⁽⁷⁹⁾. L'absence d'automatisme distingue ce nouveau mécanisme de nos propositions.

Une façon commode d'assurer l'automatisme d'une compensation au niveau macroéconomique des chocs serait de lier le service de la dette à l'évolution du prix des produits exportés. Mais une autre solution doit être recherchée pour ceux des pays pauvres qui sont peu ou ne sont plus endettés.

4.4.1. Adapter automatiquement le service de la dette aux chocs de prix : d'une gestion ex post à une gestion ex ante des chocs de prix

Le principe selon lequel il convient de compenser l'instabilité et pas seulement les baisses de prix trouve une application dans la proposition de lier le traitement de la dette à l'évolution du prix des produits exportés. En allégeant ce service lorsque les prix sont bas et en l'augmentant lorsque les prix sont élevés, on exerce sur la balance des paiements mais aussi sur les finances publiques un effet de nature contracyclique : l'allègement du service de la dette extérieure permet de maintenir les autres dépenses de nature interne en dépit de la baisse des recettes fiscales induite par la baisse des recettes d'exportation, tandis que l'accroissement du service évite en période de flambée des prix un accroissement des dépenses publiques déstabilisateur et difficilement réversible. Un tel système pourrait être mis en place pour tout pays dépendant des matières premières, qui le souhaiterait et qui s'engagerait effectivement à augmenter le service de la dette en cas de hausse des cours. Une autre conditionnalité pourrait être que l'État abonde en période de cours élevé des biens exportés des caisses d'assurance au profit des producteurs agricoles victimes de chute des cours ou de production (système d'assurance individuelle ou fonds de stabilisation des prix payés aux paysans)⁽⁸⁰⁾.

La mise en œuvre d'un tel principe soulève naturellement plusieurs problèmes : celui de la nature de la référence (prix d'une ou plusieurs matières premières, recettes d'exportation), celui des modalités de calcul de cette

(79) Cependant le FMI espère que le déboursement pourra être rapide, notamment lorsque les pays ont eu précédemment recours à *l'instrument de soutien à la politique économique* (ISPE), autre mécanisme nouvellement créé et qui établit un cadre de politique économique sans financement.

(80) On trouvera une description détaillée de ce type de mécanismes d'assurance dans Collier, Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Gunning (1999).



référence, celui du financement et des modalités d'adaptation du prêt (annulation ou report d'échéance). La référence au prix d'une seule marchandise n'est concevable que dans le cas d'un prêt à une entreprise ou à une structure dont l'activité est essentiellement liée à une marchandise particulière⁽⁸¹⁾. Pour un prêt octroyé à un État ce sont naturellement les principaux produits primaires exportés qui sont à prendre en considération, voire l'ensemble de ses exportations. La question est alors de savoir si la référence doit être le prix moyen des exportations ou les recettes d'exportation. L'avantage de la deuxième solution, qui s'apparente au mécanisme de financement compensatoire ou au Stabex, est de tenir compte à la fois des chocs de prix et des chocs sur les quantités, lesquels peuvent être dus à des événements exogènes, tels que les aléas climatiques ou résulter de l'évolution même des prix. L'avantage de la première solution est de permettre de fonder le mécanisme sur des statistiques internationales plutôt que nationales, plus rapidement connues.

La deuxième question est celle de la définition d'un niveau de référence des prix ou des recettes pour le déclenchement du mécanisme. Il semble logique de se référer à un prix correspondant à une valeur tendancielle ou à un prix considéré comme raisonnable par les principaux producteurs et consommateurs. Pour éviter que le mécanisme n'entre en jeu de manière permanente, il est concevable de définir des valeurs plancher et plafond pour le déclenchement du mécanisme d'adaptation à la hausse ou à la baisse du service de la dette⁽⁸²⁾.

En ce qui concerne le financement, deux démarches sont envisageables. Une démarche globale consisterait à moduler l'ensemble du service de la dette. Il s'agirait alors de recourir à un fonds multilatéral de rééchelonnement alimenté par le supplément de service de la dette payé par les débiteurs bénéficiant de prix temporairement élevés, voire par la souscription de contrats d'assurance par les États, et abondé par de l'aide publique au développement, tout au moins pour la dotation initiale. Cette solution aurait l'avantage de permettre un partage équitable du coût entre les créanciers. Elle rejoint la proposition de Daniel Cohen et Helmut Reisen (chapitre III) qui suggèrent de provisionner par des dons les prêts des banques de développement qui pourraient annuler ou réduire leurs créances en cas de chocs négatifs supportés par leurs débiteurs. Une démarche individualisée, que pourrait adopter la France, consisterait en de nouvelles formules de prêt prévoyant une modulation de leurs modalités de remboursement, qui pourrait à cet effet combiner prêts et dons (Guillaumont et *al.*, 2005). Cette

(81) À titre d'exemple, un prêt octroyé à la Province nord de la Nouvelle-Calédonie par l'AFD en 1990, en vue de financer le rachat d'actions d'une société minière avait pour condition particulière une accélération ou un différé des remboursements en capital lorsque le prix du nickel LME se situait en dessus ou en dessous de 3,75\$/£b ou 2,5\$/£b, respectivement, sans que la durée maximale du prêt puisse dépasser 13 ans. De même en 2005 l'AFD a accordé à la société cotonnière du Gourma (SOCOMA) au Burkina Faso un prêt indexé sur le prix du coton.

(82) Ces questions ont été amplement étudiées à propos des divers types de financements compensatoires (CERDI, 1998).



seconde démarche présente l'intérêt de mieux responsabiliser créanciers comme emprunteurs, puisqu'elle évite de s'en remettre, en dernier ressort, à une couverture du risque par une structure externe. Elle ne peut cependant suffire à elle seule, tout au moins tant qu'une nouvelle génération de prêts ne se sera pas substituée entièrement à celle déjà engagée.

4.4.2. *La gestion des chocs de prix dans les pays pauvres financés par subventions : un fonds spécial pour les PMA ?*

Le type de proposition dont on vient de parler ne doit pas faire oublier que d'autres pays, généralement financés par subventions et donc peu endettés, sont eux-mêmes très dépendants de leurs exportations de matières premières et soumis à d'importants chocs de prix. D'autre part la décision prise à la dernière réunion du G8 d'annuler complètement la dette des PTTE bien gérés réduira la possibilité de moduler le service de la dette ancienne en fonction du cours des produits primaires et sans doute d'offrir de nouveaux prêts indexés sur ces cours. Il serait paradoxal qu'une nouvelle initiative internationale pour faire face à la vulnérabilité aux chocs extérieurs ne concerne pas les pays peu endettés ou financés par des dons. La réponse logique serait alors qu'une aide automatique puisse leur être allouée en cas de chute de prix, au-delà d'un certain seuil de détérioration.

Dans cet esprit, une proposition raisonnable serait de créer un nouveau mécanisme d'aide automatique en cas de chute des cours, réservé aux pays les moins avancés, catégorie précisément établie par les Nations unies en vue d'un traitement différencié et qui repose sur des critères permettant de les identifier comme des pays pauvres particulièrement vulnérables⁽⁸³⁾. On rappelle à cet égard que l'efficacité de l'aide en termes de croissance économique est d'autant plus forte que les pays sont plus vulnérables (Guillaumont et Chauvet, 2001). Cette aide, accordée sous forme de dons, serait différente du financement compensatoire du Fonds monétaire ou de la nouvelle *facilité de protection contre les chocs exogènes*. Elle devrait correspondre à une compensation partielle accordée sous la seule condition que le pays se soit préalablement (*ex ante*) engagé à limiter l'accroissement de ses dépenses publiques en période de prix élevé. Le pays serait ainsi amené à mettre en réserve une partie des gains enregistrés lorsque les prix sont élevés afin de maintenir ses dépenses lors des chutes de prix pour la part non compensée par la communauté internationale ou à stabiliser le revenu des paysans. L'aide de la communauté internationale jouerait ainsi un rôle d'assurance et d'incitation à l'auto-assurance. Les ressources nécessaires à ce mécanisme devraient pouvoir être mobilisées dans la mesure où il serait limité aux PMA⁽⁸⁴⁾.

(83) Sur la méthode d'identification des PMA voir United Nations (2000) et ci-dessus.

(84) Il ne serait pas impossible d'utiliser de cette façon le « soutien en cas de fluctuation à court terme des recettes d'exportation » prévu dans la Convention de Cotonou qui d'ailleurs prévoit des critères d'éligibilité moins rigoureux dans le cas des PMA.



5. Conclusion

La question de la capacité de l'aide à promouvoir la croissance et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement est au cœur des réflexions de la communauté internationale. À la fin de la précédente décennie dominait la thèse selon laquelle l'efficacité de l'aide dépendait essentiellement de la qualité des institutions et de la politique économique des pays aidés, elle-même supposée sans grande relation avec l'aide reçue. Cette conception a été largement remise en question. Plusieurs travaux académiques ont contribué à montrer que l'efficacité de l'aide dépend d'autres facteurs au moins aussi importants, tels que la vulnérabilité des pays aux chocs extérieurs ou les sorties de guerres. L'adoption des « objectifs du millénaire pour le développement » marque simultanément la prise de conscience que les pays très pauvres, risquent d'être enfermés dans un « piège à pauvreté », à cause du faible niveau de leur capital physique et humain, handicap que l'aide au développement peut réduire de façon déterminante. Certes des craintes ont vu le jour quant à la capacité d'absorption d'une aide massivement accrue pour les pays pauvres. Cependant le développement dans ces pays du capital humain et partant de la capacité administrative de l'État, couplé avec des investissements dans les infrastructures et les secteurs productifs, ainsi orientés vers l'accroissement de leur productivité, réduira les risques de déséquilibres macroéconomiques (syndrome hollandais) et devra permettre un élargissement de la capacité d'absorption.

Puisque les déterminants de l'efficacité de l'aide au développement sont multiples, il est normal que les donateurs fondent l'allocation géographique de leur aide sur des critères variés. De plus, leur aide peut légitimement répondre à des objectifs qui ne sont pas seulement la croissance des pays aidés, ni même la réduction de la pauvreté. Ce peut-être l'encouragement de la démocratie ou du respect des droits de l'homme, la prévention des conflits armés, la protection de l'environnement, ou encore l'expression de solidarités particulières du fait d'une proximité géographique (qui fait du développement des pays considérés un enjeu stratégique pour les donateurs), des liens historiques tissés par un passé colonial ou le partage d'une même langue. La prise en compte de ces liens est d'autant plus justifiée qu'en général ils facilitent le dialogue entre donateurs et receveurs, contribuant ainsi à l'efficacité de l'aide

Par conséquent la France devrait dans les instances internationales plaider pour que soit reconnue la pluralité des objectifs légitimes de l'aide et ainsi le bien-fondé du maintien de l'aide bilatérale. Elle devrait s'assurer que le jugement porté par les institutions de Bretton Woods sur la sélectivité des différents donateurs (autrement dit sur la qualité de l'allocation géographique de leur aide) soit fondé sur l'ensemble des déterminants de l'efficacité de l'aide en matière de croissance ainsi que sur la pluralité de ses objectifs. La prise en compte de critères relatifs à la vulnérabilité économique et au niveau du capital humain (à côté de la bonne politique économique) ou relatifs



aux liens historiques aboutit à un classement de la sélectivité des donateurs sensiblement différent de celui établi par les institutions de Bretton Woods.

En ce qui concerne la politique de coopération internationale de la France pour le développement, l'analyse conduit à un certain nombre de recommandations. La France devrait choisir les pays aidés à partir de quatre critères : le niveau du produit par tête, la vulnérabilité du pays aux chocs exogènes, le niveau de capital humain et la francophonie. Les trois premiers critères sont ceux retenus par les Nations unies pour définir la catégorie des « pays les moins avancés » : la Communauté internationale a reconnu dès 1971 qu'il était souhaitable de leur donner plus d'aide en même temps que des préférences commerciales. Si à l'heure actuelle la France attache de l'importance au niveau du capital humain et à la francophonie (ce qui explique le poids de l'Afrique dans son aide), elle accorde en revanche peu de poids à la vulnérabilité économique.

Mais pour que la France ait la maîtrise de la géographie de son aide, il lui faut retrouver des marges de manœuvre. Une grande part de l'aide bilatérale de la France n'est plus constituée par des flux de financement ou de l'assistance technique à destination des pays en développement, mais prend la forme de dépenses d'études et de recherches effectuées par des organismes français, de dépenses d'écolage et d'aide aux réfugiés en France même, ou d'annulations de dettes. Ces dernières qui résultent de négociations internationales ne se font pas nécessairement au profit de pays considérés par la France comme prioritaires. Il est donc souhaitable qu'une part plus importante de l'aide française soit constituée de flux (prêts ou dons) à destination des pays en développement. Il conviendrait aussi, au-delà de la dernière réforme des acteurs de la coopération en 2004, de réduire la dispersion des centres de décision entre le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère des Affaires étrangères, divers autres ministères et l'Agence française de développement en charge de l'aide au développement dans une zone géographique bien définie, la zone de développement prioritaire, et qui ne gère finalement qu'une faible part de l'aide au développement. Même si l'on ne considère que l'aide passant par l'Agence, son allocation géographique est contrainte par une répartition rigide des instruments à la disposition de l'Agence, dons, prêts, ou garanties et par des règles strictes d'utilisation selon le niveau de développement des pays receveurs. L'extension souhaitable du rôle de l'Agence et de sa liberté d'action devrait logiquement avoir comme contrepartie une évaluation externe de son action.

Parmi les critères d'allocation de l'aide, nous n'avons mentionné ni le critère « pays en situation de post-conflit », ni celui « bonne politique économique ». En fait les pays sortant de conflit se caractérisent souvent par une forte vulnérabilité aux chocs exogènes et par un faible niveau de capital humain. D'autre part afficher que l'on va donner une préférence aux pays sortant d'une guerre civile pourrait apparaître comme inéquitable aux yeux des gouvernements ayant su maintenir la paix civile. Quant au critère de politique économique, il semble que ce critère devrait être utilisé pour définir



les modalités de l'aide plutôt que son allocation géographique. Certes la qualité de politique économique est un facteur essentiel pour expliquer la croissance et l'évolution de la pauvreté dans un pays. L'efficacité de l'aide dépend donc de la manière dont elle influence la politique économique et par conséquent de ses propres modalités.

Dans les pays fragiles ou de faible gouvernance, l'aide projet devrait garder une place importante. Il est sans doute souhaitable dans ces pays de diversifier les partenaires en s'adressant aux collectivités territoriales, aux organisations non gouvernementales et aux entreprises publiques et privées. En revanche, dans les pays où la gouvernance est satisfaisante l'aide budgétaire est essentielle car elle permet, beaucoup mieux qu'une aide dispersée entre de multiples projets, de contribuer à la stratégie de développement du pays. La question est alors de savoir quel type de conditionnalité de l'aide est la plus à même de favoriser l'efficacité de la politique économique. Nous avons soutenu l'idée que seule une politique « appropriée » par les dirigeants et aussi les citoyens du pays aidé pouvait être efficacement et durablement mise en œuvre.

La conditionnalité qui accompagne l'aide budgétaire ne semble pas avoir été très efficace pour améliorer la politique économique au point que parfois on a soutenu de manière exagérée qu'elle n'avait aucun impact sur la qualité de la politique économique. Certes la conditionnalité a souvent conduit les gouvernements des pays aidés à se reposer, par facilité ou nécessité financière, sur les conseils ou prescriptions des donneurs, sans s'engager véritablement à mener des réformes imposées par l'extérieur. C'est pourquoi est reconnue l'urgence que les gouvernements des pays en développement « s'approprient » leur politique. Une façon de rendre la conditionnalité plus respectueuse de la souveraineté des États serait de substituer à la « conditionnalité d'instruments » une « conditionnalité fondée sur les résultats », dont nous avons défini les principes. La France pourrait expérimenter ce type de conditionnalité dans plusieurs de ses partenaires africains. Comme la conditionnalité de résultat ne parviendra pas à changer les comportements des gouvernements des pays aidés si elle est pratiquée par un faible nombre de donneurs, la France devrait se faire l'avocat de cette nouvelle conditionnalité, au moins à l'égard de la Commission européenne et des autres donneurs européens qui semblent être à l'heure actuelle réceptifs.

Une autre façon de favoriser l'appropriation des politiques et d'en améliorer la mise en œuvre serait de réduire l'impact des chocs extérieurs sur les économies des pays aidés, chocs qui sont eux-mêmes bien souvent à l'origine des mauvaises politiques économiques. Dans cette perspective l'aide servirait à garantir que des flux supplémentaires soient attribués aux pays concernés en cas de chocs extérieurs négatifs. Cette garantie serait accordée en échange de l'engagement du gouvernement bénéficiaire de respecter des règles de gestion budgétaire définies à l'avance.



Références bibliographiques

- Acemoglu D., S. Johnson, J. Robinson et Y. Thaicharoen (2003) : « Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth », *Journal of Monetary Economics*, vol. 50, pp. 49-123.
- Adam C. (2005) : « Exogenous Inflows and Real Exchange Rates: Theoretical Quirk or Empirical Reality ? » *IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management*, Maputo, 14-15 mars.
- Adam C., G. Chambas, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney et J. Gunning (2002) : « La conditionnalité de performance : une expérience européenne », *CERDI Études et Documents*, n° 29.
- Adam C., G. Chambas, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney et J. Gunning (2004) : « Performance-based Conditionality: A European Perspective », *World Development*, vol. 32, n° 6, pp. 1059-1070.
- Alesina A. et D. Dollar (2000) : « Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? », *Journal of Economic Growth*, vol. 5, n° 1, pp. 33-63.
- Alesina A. et B. Weder (2002) : « Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? », *American Economic Review*, vol. 92, n° 4, pp. 1126-1137.
- Amprou J. et L. Chauvet (2004) : « Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats », *Agence Française de Développement Notes et Documents*, n° 6.
- Amprou J., P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney (2005) : « Aid Selectivity According to Augmented Criteria », *CERDI Études et documents*, à paraître in *World Economy*.
- Amprou J., P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney (2005) : « La sélectivité de l'aide au développement : pour des critères diversifiés », *Communication aux Journées de l'AFS*, CERDI, Clermont-Ferrand, 19-20 mai.
- Berg E. (2003) : « Augmenter l'efficacité de l'aide : une critique de quelques points de vue actuels », *Revue d'Économie du Développement*, n° 4, décembre, pp. 11-42.
- Berthélémy J-C. et A. Tichit (2004) : « Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions. A Three Dimensional Panel Analysis », *International Review of Economics and Finance*, n° 13, pp. 253-274.
- Berthélémy J-C. (2004) : « Bilateral Donors' Interests vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? », *Communication à HWWA Conference on Political Economy of Aid*, Hambourg, 9-11 décembre.
- Bevan D.L. (2005) : « An Analytical Overview of Aid Absorption: Recognising and Avoiding Macroeconomic Hazards », *IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management*, Maputo, 14-15 mars.



- Birdsall N. et J. Williamson (2002) : *Delivering on Debt Relief. From IMF Gold to a New Aid Architecture*, Center for Global Development, Washington DC.
- Bleaney M. et D. Greenaway (2001) : « The Impact of Terms of Trade and Real Exchange Rate Volatility on Investment and Growth in Sub-Saharan Africa », *Journal of Development Economics*, vol. 65, n° 2, pp. 491-500.
- Bourguignon F. (2003) : « The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods » in *Inequality and Growth. Theory and Policy Implications*, Eicher et Turnovsky (eds), The MIT Press, Cambridge.
- Buffie E., C. Adam, S. O'Connell et C. Patillo (2004) : « Exchange Rate Policy and the Management of Official and Private Capital Flows in Africa », *IMF Staff Papers*, vol. 51, special issue, pp. 126-160.
- Burnside C. et D. Dollar (1997) : « Aid, Policies and Growth », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 1777, Washington DC.
- Burnside C. et D. Dollar (2000a) : « Aid, Policy and Growth », *American Economic Review*, vol. 90, n° 4, septembre, pp. 847-868.
- Burnside C. et D. Dollar (2000b) : « Aid, Growth, the Incentives Regime, and Poverty Reduction » in *The World Bank: Structures and Policies*, Gilbert et Viner (eds), Cambridge University Press.
- Burnside C. et D. Dollar (2004a) : « Aid, Policies and Growth: A Reply », *American Economic Review*, vol. 94, n° 3, pp. 781-784.
- Burnside C. et D. Dollar (2004b) « Aid, Policies and Growth : Revisiting the Evidence », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° O-2834, mars.
- Canavire G., P. Nunnenkamp, R. Thiele et L. Truveno (2005) : « Assessing the Allocation of Aid : Development concerns and Self-Interest Donors », *Kiel Working Paper*, n° 1253, juin.
- CERDI (Centre d'études et de recherches sur le développement international) (1998) : *Évaluation globale du Stabex*, Rapport établi à la demande de la Commission européenne, Direction du développement, Bruxelles, 343 pages.
- CERDI (Centre d'études et de recherches sur le développement international) (2001) : *L'allocation de l'aide française : déterminants et comparaison avec l'ensemble des pays membres du CAD*, Rapport au ministère des Affaires étrangères, Paris.
- Chauvet L. et P. Guillaumont (2004) : « Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability » in *Towards Pro-Poor Policies. Aid, Institutions and Globalisation*, Tungodden, Stern et Kolstad (eds), ABCDE 2003 Annual World Bank Conference on Development Economics Europe World Bank, Oxford University Press, New York.



- Clemens M., S. Radelet et Bhavnani (2004) « Counting Chickens When they Hatch: Short-term Effects of Aid on Growth », *Center for Global Development, Working Paper*, n° 44, novembre.
- Cogneau D. et J-D Naudet (2004) : « Qui mérite l'aide ? Égalité des chances versus sélectivité », *Agence française de développement, Notes et Documents*, n° 7, Paris.
- Collier P. et J. Dehn (2001) : « « Aid, Shocks and Growth », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2688. Washington DC.
- Collier P. et D. Dollar (2001) : « Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals », *World Development*, vol. 29, n° 11, novembre, pp. 1787-1802.
- Collier P. et D. Dollar (2002) : « Aid, Allocation and Poverty Reduction », *European Economic Review*, vol. 46, n° 8, pp. 1475-1500.
- Collier P., P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney et J.W. Gunning (1997) : « Redesigning Conditionality », *World Development*, vol. 25, n° 9, pp. 1399-1407.
- Collier P., P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney et J.W. Gunning (1999) : « Reforming Stabex », *World Economy*, vol. 22, n° 5, pp. 669-682.
- Collier P. et J.W. Gunning (1999) eds. *Trade shocks in Developing Countries*, Clarendon Press, Oxford.
- Collier P. et A. Hoeffler (2004) : « Aid, Policy and Growth in Post-Conflicts Countries », *The European Economic Review*, n° 48, pp. 1125-1145.
- Comité d'aide au développement (2004) : *Mémoire de la France sur ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement*, OCDE, mai.
- Dalgaard C.J., H. Hansen et P. Tharp (2004) : « On the Empirics of Foreign Aid and Growth » *Economic Journal*, n° 114, pp. 191-216.
- Dalgaard C.J. et H. Hansen (2001) : « On Aid, Growth and Good Policies », *Journal of Development Studies*, n° 37, pp. 17-41.
- Debrat J-M., J-J. Gabas et P. Hugon (2005) : « La politique française d'aide au développement (1957-2004) » in *L'aide publique française au développement*, Gabas (ed.), La Documentation française, pp. 21-49.
- Devarajan S., D. Dollar et T. Holmgren (eds) (2001) : *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, The World Bank, Washington DC.
- Dollar D. et V. Levin (2004) : « The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002 », *The World Bank, Policy Research Working Paper*, n° 3299, mai.
- Dudley L. et C. Montmarquette (1976) : « A Model of the Supply of Bilateral Foreign Aid », *American Economic Review*, n° 66(1), mars, pp. 132-42.
- Easterly W., R. Levine et D. Roodman (2004) : « Aid, Policies and Growth : Comment », *American Economic Review*, vol. 94, n° 3, juin, pp. 774-780.



- Easterly W. (2003) : « Can Foreign Aid Buy Growth? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n° 3, Summer, pp. 23-48.
- Easterly W. (2005) : *The White Man's Burden*, The Penguin Press, New York.
- Gomanee K., S. Girma et O. Morrissey (2004) : « Searching for Aid Threshold Effects », *Credit Research Paper*, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, n° 03/15.
- Gomanee K., O. Morrissey, P. Mosley et A. Verschoor (2005) : « Aid, Government Expenditure, and Aggregate Welfare », *World Development*, vol. 33, n° 3, pp. 355-370.
- Guillaumont P. (1971) : *L'absorption du capital*, Éditions Cujas, Paris.
- Guillaumont P. (1985) : *Économie du développement, Tome 3 Dynamique internationale du développement*, PUF, Paris.
- Guillaumont P. (2004) : « Commentaires de la communication de Jan Gunning 'Why GiveAid?' », *Communication à The 2nd AFD-EUDN Conference on Development Aid: Why and How?*, Paris, 25 novembre.
- Guillaumont P. et L. Chauvet (2001) : « Aid and Performance: A Reassessment », *Journal of Development Studies*, vol. 37, n° 6.
- Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney (1994) : *Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP. Afrique Caraïbes Pacifique*, Economica, Paris.
- Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney (1995a) : « La conditionnalité à l'épreuve des faits » in *La négociation commerciale et financière internationale*, Rainelli (ed.), Economica, Paris.
- Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney (1995b) : « Ébranlement et consolidation des francs CFA », *Revue d'Économie du Développement*, n° 3, pp. 87-111.
- Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney (2003) : « Dampening Price Shocks » in *Natural Resources and Violent Conflicts*, Collier et Bannon (eds), The World Bank, Washington DC.
- Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney (2004) : « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, n° 209, printemps, pp. 197-227.
- Guillaumont P., S. Guillaumont Jeanneney, J. Amprou et O.C. Sidibé (2001) : « Mali » in *Aid and Reform in Africa. Lessons from ten Case Studies*, Devarajan, Dollar et Holmgren (eds), The World Bank, Washington DC. pp. 227-286.
- Guillaumont P., S. Guillaumont Jeanneney et F. Brun (1999) « How Instability Lowers African Growth? », *Journal of African Economies*, vol. 8, n° 1, mars, pp. 87-107.



- Guillaumont P., S. Guillaumont Jeanneney, P. Jacquet, L. Chauvet et B. Savoye (2005) : « Attenuating through Aid the Vulnerability to Price Shocks » in *Economic Integration and Social Responsibility*, Bourguignon et Jacquet (eds), World Bank, Oxford University Press.
- Gunning J.W. (2004) : « Why Give Aid? », *Communication à The 2nd AFD-EUDN Conference on 'Development Aid: Why and How?'*, Paris, 25 novembre.
- Gupta S., R. Powell et Y. Yang (2005) : « The Macroeconomic Challenge of Scaling Up Aid to Africa », *IMF Working Paper*, n° 05/179.
- Hansen H. et F. Tarp (2000) : « Aid Effectiveness Disputed », *Journal of International Development*, n° 12 (3), pp. 375-98.
- Hansen H. et F. Tharp (2001) : « Aid and Growth Regressions », *Journal of Development Economics*, vol. 64, pp. 547-570.
- Hirschman A.O. (1966) : « Classification et quasi-démantèlement des obstacles au développement » *Revue Tiers-Monde*, vol.VII, n° 26, avril-juin, pp. 285-300.
- IMF (2005) : « The Macroeconomic of Managing Increased Aid Inflows : Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications », *Policy Development and Review Department*, 8 août.
- International Task Force on Commodity Risk Management in Developing Countries (1999) : « Dealing with Commodity Price Volatility in Developing Countries: A Proposal for a Market-Based Approach », *World Bank Discussion Paper*, septembre.
- Jacquet P. (2005) : « A Few Issues in Development Assistance », *Communication to an Informal Workshop co-hosted by the OCDE Development Centre and the Overseas Development Institute (ODI)*, The International Aid System: What's Next?, 4 février.
- Kanbur R. (2004) : « Reforming the Formula: A Modest Proposal for Introducing Development Outcomes in AID Allocation Procedures », *Communication à The 2nd AFD-EUDN Conference on 'Development Aid: Why and How?'*, Paris, 25 novembre.
- Kaufmann D., A. Kraay et M. Mastruzzi (2003) : « Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3106.
- Kessler D. et D. Strauss-Kahn (1984) : « Épargne intérieure et afflux de capitaux extérieurs », *Revue Tiers-Monde*, avril-juin, pp. 268-297.
- Khan M.S. et S. Sharma (2001) : « IMF Conditionality and Ownership of Programs », *IMF Working Paper*, n° 01/142.
- Kosack (2003) : « Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life », *World Development* vol. 31, n° 1, pp. 1-22.
- Kraay A. et C. Raddatz (2005) : « Poverty Traps, Aid, and Growth », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3631, juin.



- Landau J-P. (Président du groupe de travail) (2004) : *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport au Président de la République, La Documentation française, Paris.
- Levin V. et D. Dollar (2005) : *The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership countries (1992-2002)*, Mimeo.
- Llavador H.G. et J.E. Roemer (2001) : « An Equal-Opportunity Approach to the Allocation of International Aid », *Journal of Development Economics*, vol. 64, pp. 147-171.
- McGillivray M. (1989) : « The Allocation of Aid Among Developing Counties: A Multi-Donor Analysis Using a Per Capita Aid Index », *World Development*, vol. 17, n° 14, pp. 561-68.
- McGillivray M. (1992) : « A Reply », *World Development*, vol. 20, n° 11, pp. 1699-1702.
- McGillivray M. (2003) : « Efficacité de l'aide et sélectivité : vers un concept élargi », *Revue d'Économie du Développement*, vol. 11, n° 4, décembre, pp. 43-62.
- McGillivray M. (2004) : « Aid Effectiveness and Recipient Policy Regimes: A Comment on Ravi Kanbur's Paper 'Reforming the Formula' », *Communication à The 2nd AFD-EUDN Conference on 'Development Aid: Why and How?'*, Paris, 25 novembre.
- Michaïlof S. (2004) : « Reforming the Formula: A Modest View from the Trenches », *Communication à The 2nd AFD-EUDN Conference on 'Development Aid: Why and How?'*, Paris, 25 novembre.
- Millikan M.F. et W.W. Rostow (1957) : *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*, Harpers and Brothers.
- Mussa M. et M. Savastano (1999) : « The IMF Approach to Economic Stabilization », *IMF Working Paper*, n° 99/104.
- Nations unies (2005) : *Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement*, New York.
- Papanek G.F. (1973) : « Aid, Foreign Private Investment, Savings and Growth in Less Developed Countries » *Journal of Political Economy*, janvier, pp. 120-130.
- Radelet S. (2004) « Aid Effectiveness and the Millenium Development Goals », *Center for Global Development Working Paper*, n° 39, avril.
- Rajan R.G. et A. Subramanian (2005) : « What Undermines Aid's Impact on Growth? », *IMF Working Paper*, n° 05/126, juin.
- Rawls J. (1971) (traduction française : 1987) : *Théorie de la justice*, Le Seuil, Paris.
- Roemer J.E. (1998) : *Equality and Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge.



- Roodman D. (2004) : « An Index of Donor Performance », *Center for Global Development Working Paper*, n° 42, juin.
- Roodman D. (2004) : « The Anarchy of Numbers: Aid, Development and Cross-country Empirics », *Center for Global Development Working Paper*, n° 32, juillet.
- Rosenstein-Rodan P.N. (1943) : « Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe » *The Economic Journal*, juin-septembre.
- Rosenstein-Rodan P.N. (1961) : « International Aid for Underdeveloped Countries », *Review of Economics and Statistics*, mai, pp.107-132.
- Rosenstein-Rodan P.N. (1961) : « L'aide internationale aux pays sous-développés », *Revue d'Action Populaire*, novembre, pp.1061-1088.
- Rosenstein-Rodan P.N. (1961) : « Notes on the Theory of the Big Push » in *Economic Development for Latin America*, Ellis et Wallich (eds), Saint-Martin's Press, New York.
- Sachs J., J.W. McArthur, G. Schmidt-Traub, M. Kruk, C. Bahadur, M. Faye et G. McCord (2004) : « Ending Africa's Poverty Trap », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, pp. 117-239
- Sambanis N. (2000) : « Partition as a Solution to Ethnic War: An Empirical Critic of Theoretical Literature », *World Politics*, vol. 52, juillet, pp. 437-483.
- Secrétariat du Comité d'aide au développement (Direction de la coopération pour le développement OCDE) (2004) : *Examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement Projet des principales conclusions et recommandations du CAD*, 26 mai.
- Severino J-M. et O. Charnoz (2005) : « Les « mutations imprévisibles. État des lieux de l'aide publique au développement », *Afrique Contemporaine*, n° 213, hiver, pp. 13-131.
- Tirole J. (2001) : « Financial Crisis, Liquidity Provision and the International Monetary System », *Paolo Baffi Lecture on Money and Finance*, Bank of Italy, Rome
- United Nations (2000) : *Poverty Amidst Riches: The Need for Change*, Report of the Committee for Development Policy on the second session, 3-7avril, New York.
- Van Wijnbergen S. (1985) : « Aid, Export Promotion and the Real Exchange Rate: An Africa Dilemma », *Centre for Policy Research, Research Discussion Paper*, n° 88.
- World Bank (1998) : *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Oxford University Press, New York.
- World Bank (2004) : *Global Monitoring Report*, Washington.
- World Bank (2005) : *Global Monitoring Report*, Washington.



Annexe II.1

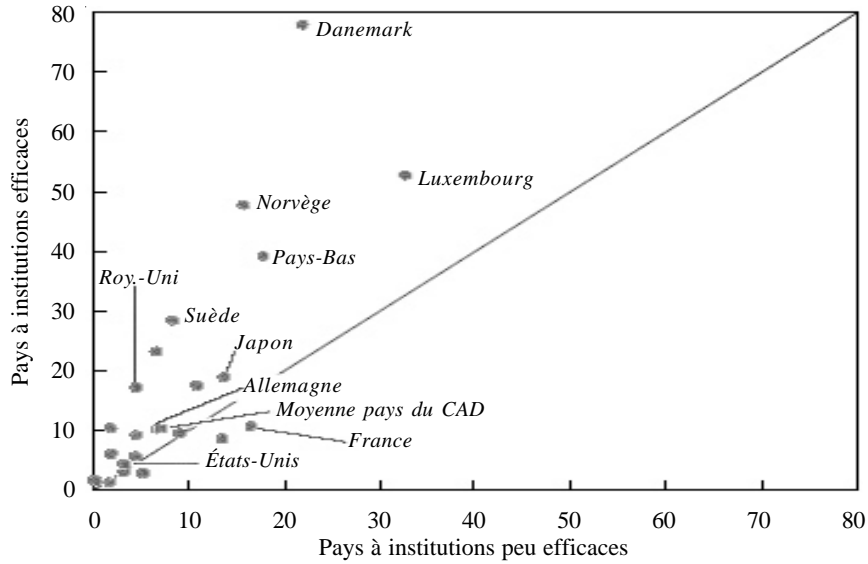
Représentations graphiques de la sélectivité des donateurs

Comme sur le tympan des églises représentant le jugement dernier, les pays receveurs de l'aide sont partagés par le *Global Monitoring Report 2004* en deux groupes d'égale dimension en fonction du seul CPIA, ceux qui mettent en œuvre de bonnes politiques et ceux qui mettent en œuvre de mauvaises politiques (ou institutions). Le graphique localise chaque donneur en fonction du volume d'aide (par habitant du pays donneur) accordée à l'une et l'autre catégorie de pays représentée chacune sur l'un des axes (cf. graphique 1). Les donateurs situés en dessous de la bissectrice sont désignés comme ayant une faible sélectivité de leur aide et inversement. C'est l'angle par rapport à l'horizontale qui indique le degré de sélectivité et non la distance à la diagonale, comme pourrait le suggérer une lecture trop rapide du graphique. En effet plus les donateurs s'éloignent de l'origine en raison d'un volume important d'aide, plus ils s'écartent visuellement de la diagonale (ce qui est le cas de la France, apparaissant ainsi dans une situation particulière et peu enviable...).

La position des différents donateurs au-dessus ou au-dessous de la diagonale dépend évidemment du curseur choisi pour classer les pays receveurs entre « bons » et « mauvais ». Ici il s'agit de la médiane du CPIA, alors même que de nombreux pays sont sans doute groupés autour de cette médiane. Afin d'illustrer la vision particulière de la sélectivité de l'aide que donne ce graphique, on peut substituer (cf. Guillaumont, 2004) à la classification des pays receveurs sur la base de la médiane du CPIA une classification fondée sur l'appartenance ou non à la catégorie des pays les moins avancés (PMA), définie officiellement par les Nations unies comme des pays supportant des handicaps de croissance particulièrement forts (cf. graphique 2). Si la position des pays les plus vertueux, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède est peu modifiée, il n'en est pas de même pour tous les pays proches de la diagonale : ainsi le Japon passe au-dessous de la diagonale, alors que les États-Unis et surtout la France passent au-dessus de la diagonale. C'est manifestement pour ce dernier donneur que le changement de position est le plus manifeste, ce qui traduit bien le fait que la France dans l'allocation géographique de son aide donne plus de poids aux handicaps de croissance des pays en développement qu'à la politique économique menée ou à la gouvernance, au moins telles qu'elles s'expriment dans le CPIA.

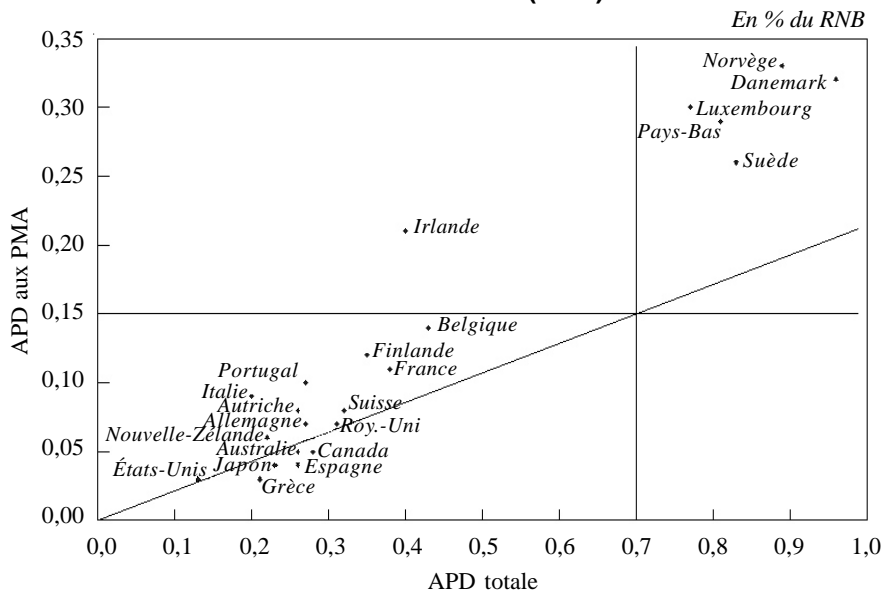


1. Orientation préférentielle de l'aide des pays du CAD en fonction du CPIA



Source : Global Monitoring Report, 2004.

2. Orientation préférentielle de l'aide des pays du CAD en faveur des PMA (2002)



Note : Nous remercions vivement Catherine Korachais, doctorante au CERDI pour la réalisation de ce graphique.

Sources : CAD et calculs CERDI.

Annexe II.2

Classement des donneurs selon la sélectivité de leur aide

Sigles

BAfD	Banque africaine de développement
BasD	Banque asiatique de développement
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CE	Commission européenne
FGE	Fonds global pour l'environnement
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMI	Fonds monétaire international (FAS et FASR Facilités d'ajustement structurel simple et renforcée, FRPC Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance)
IDA	International Development Association (Banque mondiale)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
UNFPA	Fonds des Nations unies pour la population
UNHCR	Haut commissariat pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNTA	Programme régulier des Nations pour l'assistance technique
WFP	World Food Program

1. Classement des donneurs en fonction des différents indices de sélectivité fondés sur l'estimation des élasticités
a. 22 bilatéraux

	Sélectivité axée sur les OMD 1	Sélectivité axée sur la vulnérabilité 2	Sélectivité axée sur la gouvernance 3	Sélectivité axée sur tous les indicateurs 4	Rang Dollar et Levin 5	Différences ou gains de rang (col.5 - 4) 6
Allemagne	27	41	27	41	20	-21
Australie	34	23	14	24	25	1
Autriche	30	37	35	39	10	-29
Belgique	4	22	36	23	13	-10
Canada	21	33	26	25	23	-2
Danemark	15	24	5	16	2	-14
Espagne	31	42	39	42	42	0
États-Unis	29	38	20	37	24	-13
Finlande	28	34	19	29	12	-17
France	11	31	37	30	32	2
Grèce	41	25	38	32	36	4
Irlande	5	13	23	11	19	8
Italie	22	30	40	36	27	-9
Japon	39	40	18	40	22	-18
Luxembourg	17	14	28	12	18	6
Norvège	18	26	15	27	8	-19
Nouvelle-Zélande	33	15	32	20	30	10
Pays-Bas	16	29	11	28	7	-21
Portugal	8	4	42	6	31	25
Royaume-Uni	32	36	12	38	4	-34
Suède	25	27	22	33	5	-28
Suisse	20	32	21	26	21	-5

b. 20 multilatéraux

	Sélectivité axée sur les OMD	Sélectivité axée sur la vulnérabilité	Sélectivité axée sur la gouvernance	Sélectivité axée sur tous les indicateurs	Rang Dollar et Levin	Différences ou gains de rang (col.5 -4)
Agences arabes	1	2	3	4	5	6
Banque africaine de développement	7	6	2	2	17	15
Banque asiatique de développement	1	1	4	1	9	8
Banque de D. Caraïbes	43	11	16	18	34	16
Banque européenne pour la reconstruction et le développement	36	5	33	8	26	18
Banque interaméricaine de développement	41	8	29	10	28	18
Commission européenne	38	18	43	22	37	15
Fonds global pour l'environnement	19	19	13	17	16	-1
Fonds international pour le développement agricole	39	40	25	34	14	-20
Fonds monétaire FAS + FASR + FCRP	13	12	3	5	11	6
Fonds nordique pour le développement	6	3	8	4	3	-1
IDA	26	7	7	9	6	-3
PNUID	3	2	1	3	1	-2
Programme mondial pour l'alimentation	12	16	9	14	29	15
UN Autres agences	2	10	6	7	15	8
UN Fonds pour la population	14	28	34	31	33	2
UN Haut commissariat aux réfugiés	10	21	10	19	39	20
UNICEF	24	35	31	35	41	6
UNRWA	9	20	17	21	38	17
UNTA	35	9	30	13	40	27
	23	17	24	15	35	20

Note : Le calcul de rang de Dollar et Levin 2004 reproduit ici à titre de comparaison s'applique à l'aide de 2002 alors que nos propres calculs qui ont pu utiliser des données plus récentes portent sur l'année 2003.

Source : Calcul des auteurs.

2. Classement des donneurs en fonction d'indices de sélectivité fondés sur le profil moyen des receveurs d'aide

a. 22 bilatéraux

	Sélectivité fondée sur le PIB par tête		Sélectivité fondée sur les OMDs		Sélectivité fondée sur la vulnérabilité		Sélectivité fondée sur la gouvernance		Modèle global		
	Rang ⁽¹⁾	Gains rel. D&L	Rang ⁽¹⁾	Gains rel. D&L	Rang (1)	Gains rel. D&L	Rang ⁽¹⁾	Gains rel. D&L	Rang ⁽¹⁾	Gains r. D&L	Rang ⁽²⁾ parmi Bil.
Allemagne	24	-4	32	-12	35	-15	22	-2	32	-12	16
Australie	21	4	30	-5	10	15	16	9	19	6	6
Autriche	40	-30	31	-21	36	-26	28	-18	37	-27	19
Belgique	5	8	5	8	9	4	42	-29	18	-5	5
Canada	28	-5	16	7	21	2	29	-6	24	-1	9
Danemark	8	-6	14	-12	13	-11	8	-6	6	-4	2
Espagne	31	11	35	7	29	13	9	33	31	11	15
États-Unis	39	-15	33	-9	37	-13	38	-14	41	-17	21
Finlande	33	-21	20	-8	27	-15	14	-2	26	-14	11
France	18	14	27	5	30	2	37	-5	29	3	13
Grèce	42	-6	41	-5	41	-5	43	-7	43	-7	22
Irlande	7	12	3	16	6	13	18	1	3	16	1
Italie	32	-5	24	3	26	1	41	-14	35	-8	18
Japon	25	-3	38	-16	39	-17	5	17	34	-12	17
Luxembourg	16	2	25	-7	8	10	10	8	8	10	4
Nouvelle-Zélande	41	-11	36	-6	12	18	40	-10	39	-9	20
Norvège	35	-27	15	-7	23	-15	31	-23	27	-19	12
Pays-Bas	20	-13	19	-12	24	-17	26	-19	22	-15	7
Portugal	34	-3	9	22	2	29	33	-2	7	24	3
Royaume-Uni	17	-13	17	-13	32	-28	21	-17	23	-19	8
Suede	27	-22	21	-16	22	-17	25	-20	25	-20	10
Suisse	30	-9	28	-7	33	-12	24	-3	30	-9	14

b. 20 multilatéraux

	Sélectivité fondée sur le PIB par tête		Sélectivité fondée sur les OMDs		Sélectivité fondée sur la vulnérabilité		Sélectivité fondée sur la gouvernance		Modèle global		
	Rang ⁽¹⁾	Gains rel. D&L	Rang ⁽¹⁾	Gains rel. D&L	Rang ⁽¹⁾	Gains rel. D&L	Rang ⁽¹⁾	Gains rel. D&L	Rang ⁽¹⁾	Gains r. D&L	Rang ⁽³⁾ parmi les mult.
Agences arabes	12	5	7	10	7	10	13	4	4	13	3
BAfD. développement	1	8	2	7	3	6	7	2	1	8	1
BasD.	11	23	29	5	19	15	11	23	17	17	13
BDC	29	-3	43	-17	1	25	1	25	20	6	14
BERD	36	-8	42	-14	43	-15	39	-11	42	-14	20
BID.	10	27	34	3	4	33	6	31	14	23	10
CE	37	-21	23	-7	25	-9	23	-7	28	-12	16
FGE	23	-9	39	-25	38	-24	3	11	33	-19	17
FIDA	6	5	22	-11	18	-7	12	-1	10	1	6
FMI	3	0	12	-9	34	-31	30	-27	13	-10	9
FND	2	4	10	-4	5	1	4	2	2	4	
IDA	4	-3	18	-17	28	-27	15	-14	9	-8	5
PM Alimentation	9	6	4	11	11	4	34	-19	5	10	4
UN (autres fonds)	38	-5	37	-4	31	2	32	1	36	-3	18
UNDP	13	16	8	21	17	12	27	2	11	18	7
UNFPA	14	25	13	26	16	23	20	19	12	27	8
UNHCR	15	26	11	30	20	21	35	6	16	25	12
UNICEF	19	19	6	32	15	23	36	2	15	23	11
UNRWA	43	-3	1	39	40	0	17	23	38	2	19
UNTA	26	9	26	9	14	21	19	16	21	14	15

Notes : (1) Rang parmi les 42 donneurs bilatéraux et multilatéraux ; (2) Rang parmi les 22 donneurs bilatéraux, rang parmi les 20 donneurs bilatéraux.

Source : Dollar et Levine (D&L), 2004.

3. Profil moyen des donneurs bilatéraux, ajusté pour le statut d'ancienne colonie et pour l'appartenance linguistique

	Rang		Rang		Rang	
	Indice du profil sans ajustement	avec ajustement pour le statut d'ancienne colonie	Indice du profil avec ajustement pour l'appartenance linguistique	avec ajustement pour le statut d'ancienne colonie	Indice du profil avec ajustement pour l'appartenance linguistique	avec ajustement pour l'appartenance linguistique
Irlande	269	1	269	2	269	2
Danemark	254	2	254	5	254	5
Portugal	247	3	290	1	290	1
Luxembourg	245	4	245	6	265	4
Belgique	237	5	257	4	267	3
Australie	234	6	234	9	234	8
Royaume-Uni	232	7	263	3	233	9
Pays-Bas	232	8	235	8	232	10
Suède	230	9	230	10	230	11
Canada	229	10	229	11	240	7
Norvège	226	11	226	12	226	13
Finlande	226	12	226	13	226	15
France	216	13	238	7	241	6
Suisse	215	14	215	14	226	14
Allemagne	209	15	209	15	209	16
Espagne	208	16	208	16	228	12
Italie	204	17	206	17	204	17
Japon	202	18	202	18	202	18
Autriche	193	19	193	19	193	19
Nouvelle-Zélande	189	20	189	20	189	20
États-Unis	183	21	183	21	183	21
Grèce	108	22	108	22	108	22

Notes : Pour tenir compte du statut d'ancienne colonie, les quatre indices w_i , PIB , w_i , EVI , w_i , HAI et w_i , KKZ sont multipliés par 1,2 lorsqu'il s'agit d'APD d'une ancienne puissance coloniale (France, Royaume-Uni, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, et Belgique) à destination de l'une de leurs anciennes colonies. Pour tenir compte de l'appartenance linguistique, les quatre mêmes indices sont multipliés par 1,2 lorsque la France, le Canada, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse décaissent de l'APD vers un pays receveur dont plus de 33% des enfants sont scolarisés dans le système francophone, lorsque l'Espagne décaisse de l'APD vers un pays qui a l'espagnol comme langue officielle et lorsque le Portugal décaisse de l'APD vers un pays qui a le portugais comme langue officielle.

Source : Calcul des auteurs.



Chapitre III

L'aide aux pays pauvres : prêts ou dons ?

Daniel Cohen

École normale supérieure et Centre de développement de l'OCDE

Helmut Reisen

Centre de développement de l'OCDE

Introduction

L'annulation de la dette multilatérale de dix-huit pays pauvres et très endettés (PPTE), décidée par le G8 réuni à Gleneagles le 8 juillet 2005, marque une nouvelle étape dans la remise en cause des prêts aux pays les plus pauvres. Réclamée par de nombreux représentants de la société civile ainsi que par nombre d'économistes, l'annulation de la dette multilatérale des pays les plus pauvres pose toutefois une question majeure : doit-elle signifier que désormais les pays riches ne doivent plus consentir de prêts aux pays les plus pauvres ?

L'une des conclusions de la Commission consultative américaine sur les institutions financières internationales (Rapport Meltzer remis en 2000 au Congrès américain) concernant la réforme de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international était déjà que l'aide au développement soit attribuée par le biais de *dons* (liés si possible aux résultats) plutôt que par des *prêts*. Dans les faits, telle semble bien être la voie suivie par les aides bilatérales, qui ont régulièrement réduit leurs prêts aux pays les plus pauvres.

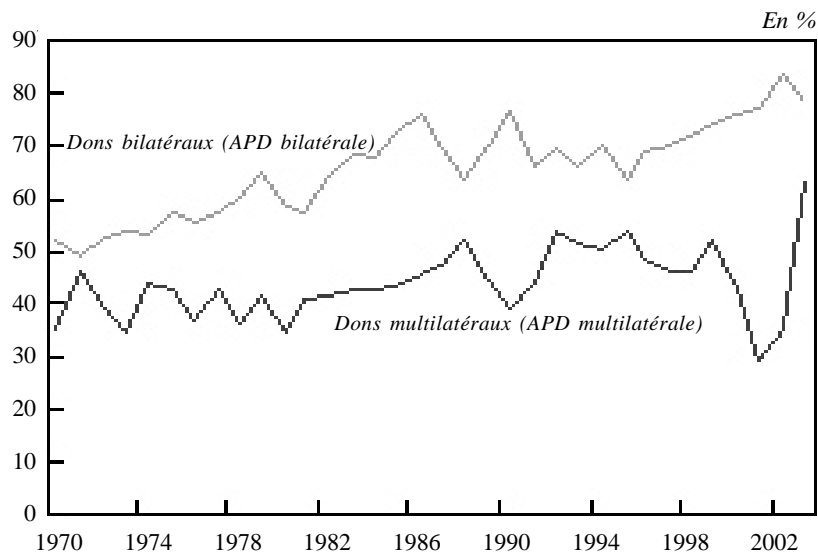
Le graphique suivant montre que les donateurs bilatéraux ont préféré de plus en plus les dons aux prêts au cours des trois dernières décennies, suivis, dans une moindre mesure, ces dernières années par les organismes d'aide

(*) Nous remercions Mike Chen pour son aide précieuse.



multilatérale⁽¹⁾. Seuls parmi les agences multilatérales, les organismes de la CE et de l'ONU accordent des aides sous forme de dons.

Dons bilatéraux et multilatéraux rapportés à l'engagement total de l'APD bilatérale et multilatérale (tous les pays en développement), 1970-2003



Il faut également souligner aussi que, pour les multilatéraux, l'annulation de la dette est l'une des formes essentielles de la distribution de dons, ce que la décision de Gleneagles va encore renforcer. Au total, une division nouvelle du travail entre les bilatéraux et les multilatéraux semble donc émerger : au premier les dons, aux seconds les prêts et les annulations de dette...

Les organismes multilatéraux restent pourtant convaincus que les prêts forment un instrument utile, dans la mesure où ils donnent un levier financier à l'aide publique au développement. Lorsque les projets aboutissent, comme cela a été plusieurs fois le cas en Asie notamment, le remboursement des prêts joue comme une « tontine africaine ». La réussite des uns permet de financer ceux qui restent à la traîne. L'un des enjeux des débats qui ont suivi

(1) Le CAD a abordé la question des conditions financières de l'aide publique au développement (APD) via une série de recommandations. La première date de 1963 et la plus récente, toujours en vigueur, de 1978. En bref, les recommandations de 1978 en matière de conditions incitaient les membres à consolider leurs engagements sur le plan de l'APD avec une proportion annuelle de dons d'au moins 86 % (pour les pays les moins développés, au moins 86 pour cent sur trois ans pour chaque pays, ou 90 % par an pour le groupe) et à harmoniser les conditions à l'échelon de chacun des pays destinataires. Le respect de la recommandation par les membres est évalué chaque année dans l'Annexe statistique du rapport sur la coopération pour le développement.



L'accord du G8 en faveur de l'annulation des dettes multilatérales a précisément porté sur la question de savoir si les organismes multilatéraux devaient être dédommagés des pertes ainsi consenties, de manière à leur permettre de recommencer à faire des prêts à l'avenir.

Comment trancher entre les deux points de vue de ceux qui veulent interrompre les politiques de prêts et de ceux qui veulent les continuer ?

1. Revue des arguments

1.1. Capacité institutionnelle des pays

Pour expliquer pourquoi les pays pauvres semblent incapables de payer leur dette, l'argument le plus direct est de dire que ces pays n'ont pas la capacité institutionnelle d'honorer leurs engagements financiers. Pour Bulow et Rogoff (2005), cette faiblesse institutionnelle est également l'explication la plus simple pour expliquer l'absence d'accès aux marchés financiers internationaux.

Sous cette hypothèse, le débat dons/prêts, se ramène à la question de savoir si les banques de développement disposent de meilleurs leviers que les banques privées pour être remboursées. Nombre d'études permettent d'en douter. Ainsi, pour les pays émergents, rien n'a permis de prouver dans les années quatre-vingt que les banques multilatérales étaient mieux à même d'être remboursées que les banques privées. Bulow et Rogoff citent une étude du Congressional Budget Office américain selon laquelle la valeur de marché de la dette détenue par les multilatéraux est nettement inférieure au pair. En d'autres termes, selon ce raisonnement, la raison pour laquelle les pays pauvres n'ont pas accès aux marchés financiers internationaux est la même que celle qui explique aussi pourquoi les prêts des multilatéraux sont non récupérables.

Pour ces auteurs, les prêts aux pays les plus pauvres ont le double mérite d'être plus transparents du point de vue des donateurs (on sait combien ça coûte au contribuable, et ce faisant on est peut-être plus vigilant sur l'octroi des ressources) et de donner aux agences multilatérales des instruments adaptés à leurs missions. Bulow et Rogoff résumant ce dernier point de la façon suivante : « *multilateral development banks sometimes have their own internal pressures to pump out loans, inducing politically fragile developing countries to take unwanted debt* »⁽²⁾. Selon cet argument, grâce aux dons, les agences multilatérales ne seraient plus obligées de fragiliser les pays pauvres, faute d'instruments adéquats.

(2) Les banques de développement multilatérales subissent parfois des pressions pour émettre des prêts, incitant ainsi des pays politiquement fragiles à accepter des prêts non souhaitables.



1.2. La discipline budgétaire

À l'encontre de l'argument de Bulow et Rogoff, on peut toutefois arguer que les dons ne semblent pas renforcer plus que les prêts la base institutionnelle des pays. Les études disponibles montrent en effet que les dons affaiblissent la base fiscale des pays, tandis que les prêts la renforcent. Deux études approfondies, élaborées par l'université Wider de l'ONU et le FMI illustrent ce point. L'étude de la Wider a consisté en une analyse empirique fondée sur des données croisées annuelles de 1970 à 1999 pour 72 pays bénéficiaires de l'APD. L'étude conclut que les prêts subventionnés sont associés à des recettes fiscales plus élevées, une consommation moindre des administrations publiques, des taux d'investissement supérieurs et un financement moindre du déficit public local (Odedokun, 2003). D'après les travaux récents sur l'efficacité des aides (Sawada, Kohama et Kono, 2004 et Djankow, Montalvo et Reynal-Querol, 2004), les prêts favorisent la croissance lorsque la gestion répond à certains critères, contrairement aux dons qui ne semblent jamais favorables.

L'étude du FMI (Gupta et al., 2004) examine l'expérience de 107 pays qui ont reçu une aide étrangère durant la période 1970-2000, en vue de déterminer l'effet relatif des dons et des prêts sur l'effort de revenu intérieur. Les résultats de cette étude suggèrent également qu'une hausse de l'aide globale (montant net des prêts et des dons) engendre une baisse des recettes publiques d'un pays. Une augmentation des dons provoque un recul des recettes ; pour chaque dollar supplémentaire sous forme de dons, 28 % sont contrebalancés par une baisse des recettes. En revanche, les prêts seraient associés à un effort fiscal accru. L'étude du FMI établit également que dans les pays où les institutions sont les plus faibles (faiblesse mesurée par l'indice de corruption moyenne dans le *Guide international des risques-pays*), toute hausse de l'aide via des dons serait neutralisée par une réduction des recettes publiques. Selon les auteurs de cette étude, l'octroi de dons devrait être accompagné par des efforts contrôlés de limitation des exonérations fiscales et de renforcement de l'assujettissement à l'impôt.

Ces études prouvent, *a minima*, que les pays concernés ne considèrent pas que dons et prêts sont équivalents. Pourquoi, ce faisant, leur réponse apparaît, rétrospectivement, comme insuffisante ?

1.3. Le paradoxe de Lucas

On peut revenir, pour y répondre, à la question posée par Bulow et Rogoff : pour quelles causes les pays pauvres n'ont-ils pas accès aux marchés financiers internationaux ? Outre l'argument institutionnel, avancé par ces auteurs, une autre raison peut tout simplement tenir à ce que l'investissement y ait moins rentable que dans les pays riches. C'est ce que la littérature économique a désigné comme « le paradoxe de Lucas ».

Le cœur théorique du paradoxe tel qu'exposé par Lucas se présente ainsi. Dans un modèle de croissance « néoclassique » le capital est d'autant plus productif qu'il est rare. Dans les pays pauvres, qui souffrent bel et bien



d'un stock de capital par unité produite plus faible que dans les pays riches, le capital devrait y être beaucoup plus rentable que dans les pays riches. On devrait donc assister à un afflux de capital des pays riches vers les pays pauvres. Or, bien souvent, c'est le contraire qu'on observe. Pourquoi ?

Dans l'esprit de Lucas, ce paradoxe remet davantage en cause le modèle néoclassique lui-même. Au centre de cette remise en question, l'idée de Lucas est qu'il y a des externalités, dues au capital humain ou au capital physique, qui rendent l'accumulation du capital moins productive dans les pays pauvres. Pour être productif, selon les théoriciens de la croissance endogène, le capital (privé notamment) doit pouvoir compter sur un stock de capital (public notamment) déjà constitué. Si l'on ne trouve ni port ni route ni aéroport dans un pays pauvre, aucun investisseur privé ne prendra sur lui d'internaliser cette déficience : il ira ailleurs tout simplement.

Notons pourtant, qu'à la différence de l'argument institutionnel de Bulow et Rogoff, celui d'une faible productivité du capital ne nuit pas intrinsèquement à une politique de prêts subventionnés. S'il faut en effet soutenir l'accumulation « primitive » du capital, malgré son faible rendement, pour parvenir par exemple à une taille critique des infrastructures par exemple, un prêt est supérieur au don. Le pays aidé peut, si la masse critique est atteinte, devenir parfaitement rentable. Telle est en fait la raison par laquelle les prêts subventionnés, intérêts plus faibles et maturités plus longues, ont été justifiés. Le fait que les premières unités de capital accumulé aient une rentabilité moindre que les suivantes justifie une plus grande patience des créanciers.

1.4. La volatilité des pays

Il existe toutefois une autre explication des raisons pour lesquelles les pays pauvres n'ont pas accès aux marchés financiers internationaux : c'est la volatilité de leurs ressources.

L'analyse économétrique montre que la volatilité des pays pauvres est un facteur puissant d'exclusion des pays pauvres des marchés financiers internationaux (voir annexe 2). Cette exclusion n'est pas nécessairement l'effet d'une mauvaise gouvernance du pays ni même d'une moindre rentabilité moyenne du capital, mais, en fait, d'une mauvaise organisation des marchés financiers : l'absence de procédure efficace ou crédible de règlement des dettes en cas de mauvais chocs devient responsable des *spreads* élevés et, dans les cas limites, de l'exclusion des pays pauvres des marchés financiers.

Loin de réduire la volatilité des pays, il est en fait avéré que les prêts privés accroissent plutôt la variabilité de la consommation plutôt qu'ils ne la réduisent, qu'il s'agisse des prêts accordés par les banques commerciales ou de flux de portefeuilles obligataires.

Ces risques doivent-ils également dissuader les prêteurs multilatéraux de faire des prêts ? De manière peut-être paradoxale, la réponse est en fait négative : elle doit les encourager. Prenons un exemple. Supposons qu'un pays ne dispose que d'une chance sur deux de rembourser ses prêts. Le *spread* attendu doit être le double du rendement des pays riches. Dans la



majorité des cas, c'est un facteur d'exclusion des marchés privés. Considérons à présent une banque de développement qui hésite entre prêts et dons. Dans le cas d'un prêt, elle dispose d'une chance sur deux d'être remboursée. Il y a donc ici un effet de levier intéressant, qui permet d'accroître en moyenne de 50 % le volume de l'aide pour une APD donnée. Encore faut-il évidemment ne pas nuire à la croissance du pays dans les cas où se produit le mauvais tirage.

La décision d'annuler la dette des pays les plus pauvres, loin d'être une mauvaise nouvelle pour la capacité de prêt aux pays les plus pauvres, révèle au contraire le besoin d'une politique ciblée d'annulation des dettes. Les marchés financiers internationaux souffrent en effet d'être privés de procédure transparente d'annulation de dette, et ne connaissent que la pire possible : une crise économique suivie, ensuite, d'une annulation des crédits. L'avantage comparatif des banques multilatérales ne réside pas dans ses procédures de recouvrement mais dans sa capacité d'annulation de la dette.

2. Pour une nouvelle politique de prêts

Comment passer d'une politique d'annulation de prêts à une nouvelle politique de prêt ? Pour répondre à cette question, nous reprenons brièvement les données de l'initiative PPTE, avant de présenter notre principale recommandation en ce domaine.

2.1. De Cologne à Gleanagles

Le point de départ de l'initiative PPTE est a priori sans mystère : la dette des pays les plus pauvres est vite apparue comme beaucoup trop élevée. En fait, dès le sommet de Toronto, les pays créanciers ont consenti des annulations de dettes importantes. Mais celles-ci excluaient les banques multilatérales. Avec l'initiative PPTE, les banques de développement (Banque mondiale, BAD, BID...) participent à l'effort de réduction de dette, apportant le supplément de réduction nécessaire pour faire baisser la dette en deçà des seuils prévus par l'initiative. Avec l'initiative de Gleanagles, un nouveau pas est franchi, prônant l'annulation de la totalité des dettes multilatérales.

L'un des arguments essentiel en faveur de l'annulation des dettes est que les créanciers étaient obligés à refinancer eux-mêmes les crédits venant à échéance, faute de quoi ils seraient obligés de se mettre en faillite.

Cette idée de « prêts défensifs » auto-entretenant la dynamique de la dette peut être testée. Pour le faire, on peut mesurer la part des nouveaux prêts à un pays qui est directement expliquée par le service de la dette. Plus cette part se rapproche de l'unité, plus la part des prêts défensifs augmente.

Nous étudions cette question en annexe 1. Nos résultats sont les suivants. Pour ce qui concerne les créanciers bilatéraux, le problème des « prêts défensifs » ne semble pas significatif, que ce soit dans les années quatre-vingt ou dans les années quatre-vingt-dix. L'incidence mécanique du service de la dette sur le volume des nouveaux crédits est limitée à 17 % dans



les années quatre-vingt, et baisse à 13,5 % dans les années quatre-vingt-dix. Il ne semble donc pas qu'en moyenne les bilatéraux aient été obligés de refinancer systématiquement les pays les plus endettés par de nouveaux crédits. Une analyse des dons donne des résultats de même nature : il ne semble pas que les bilatéraux aient été obligés d'offrir des dons aux pays endettés pour les aider à rembourser leurs dettes.

Il semble bien en revanche que le problème soit plus aigu pour les multilatéraux. L'incidence du service de la dette sur les nouveaux crédits passe en effet de 40 % dans les années quatre-vingt à près de 80 % dans les années quatre-vingt-dix : l'idée de « prêts défensifs » est donc ici fortement corroborée par ces données. L'incidence de la croissance économique sur la politique de prêts illustre également cet aspect. Alors que dans les années quatre-vingt, la croissance est quasiment sans effet sur la politique de distribution de crédits, elle joue un rôle négatif sur les crédits de multilatéraux : plus la croissance est faible, plus les crédits sont forts, ce qui suggère que les multilatéraux ont dû soutenir les pays en difficulté par des nouveaux crédits, contribuant à accroître leurs difficultés financières ultérieures.

Cet argument permet de comprendre pourquoi l'initiative PPTE est devenue indispensable : la plupart des créanciers multilatéraux se sont retrouvés contraints de refinancer la dette venant à échéance, perdant ce faisant toute indépendance à l'égard des débiteurs.

Face à cette insoutenabilité manifeste, l'initiative PPTE a d'abord retenu un critère de dette correspondant à 200 % des exportations. Au sommet de Cologne, le seuil a été abaissé à 150 %. En ne ramenant le niveau de dette qu'à 200 % des exportations, il était clair que l'objectif visé se limitait à remettre la dette à un niveau compatible avec la solvabilité du pays, mais à la manière dont un créancier ordinaire doit approuver les mauvaises créances, sans générosité particulière pour le pays débiteur. L'initiative apparaissait sous le jour d'une opération technique, qui n'alourdissait guère le fardeau « réel » de la dette et se limitait à une opération de « *window-dressing* ». Selon les estimations présentées dans Cohen (2002), un niveau de dette à 200 % des exports correspond à un risque de crise financière de 60 %.

Avec l'initiative de Cologne, la portée économique de l'annulation de la dette est devenue plus significative, le nouveau seuil retenu étant 150 % des exportations. Pour autant, cette initiative est vite apparue insuffisante, pour des pays pourtant réputés prometteurs. L'évolution de la dette des pays qui avaient atteint leur « *Completion Point* » est en effet révélatrice des menaces qui pèsent encore sur ceux-ci. À l'exception du Mali et du Sénégal, qui sont parvenus à stabiliser leur niveau d'endettement, tous les pays concernés ont ensuite enregistré une dégradation significative de leur ratio d'endettement. L'Ouganda, qui a fait partie des tout premiers pays à bénéficier de l'initiative, a retrouvé un niveau de dette insoutenable. C'est en partie cette désillusion quant à la portée de l'initiative de Cologne qui explique l'initiative de Londres, d'annulation totale de la dette multilatérale de 18 pays pauvres, qui ouvre désormais le débat sur l'utilité d'une politique de prêts aux pays les plus pauvres.



2.2. Le levier de la dette

Le débat entre dons ou prêts est principalement lié à la rareté des ressources disponibles à l'aide au développement. Si la capacité des pays riches à soutenir les pays pauvres était sans limite, la question se poserait en des termes tout à fait différents. Dans un pays riche, l'aide aux personnes les plus défavorisées, les handicapés sociaux, prend rarement la forme d'un prêt, mais cela n'empêche évidemment pas de réfléchir aux risques de créer des trappes à inactivité. Mais la réponse à ce risque ne serait pas de transformer le revenu minimum d'insertion (le RMI) en un prêt remboursable... Elle consisterait au contraire à étendre le champ de l'aide, en autorisant par exemple le cumul entre revenu d'assistance et revenu d'activité. C'est d'ailleurs au nom de la rareté de ses ressources que l'AID s'est opposée à l'idée de devenir une « agence de dons ». Elle redoute de voir ses ressources amputées ou de dépendre de la générosité intéressée de ses principaux bailleurs de fonds.

Du fait de cette rareté de l'aide au développement nous pensons qu'il existe un effet de levier associé à une politique de prêts qu'il serait dommage d'ignorer (voir encadré sur l'argument de Meltzer et Lerrick selon lequel cet effet de levier serait négligeable). Le fait que la dette doive être annulée aujourd'hui pour les pays les plus pauvres ne préjuge nullement de l'efficacité de l'instrument, sauf à considérer que les pays qui reçoivent une aide aujourd'hui sont condamnés à le rester indéfiniment.

Lorsqu'un pays bénéficie de circonstances plus favorables que prévues, des termes de l'échange qui s'améliorent, une croissance qui décolle, une politique de prêt permet de capitaliser sur les ressources prêtées au pays pour engager de nouveaux projets, y compris d'ailleurs au sein du pays lui-même. À l'inverse, et c'est ici toute la différence avec les marchés financiers ordinaires, lorsqu'un pays souffre d'un choc défavorable, il est possible pour les créanciers publics de réduire la dette du pays, pour restaurer sa solvabilité, là même où les marchés financiers seraient plus prompts à créer une crise qui aurait davantage tendance à perdurer.

Une méthode qui peut sembler naturelle pour adapter une politique de prêts à la grande volatilité des pays pauvres consiste à rendre les remboursements explicitement contingents au cycle économique du pays, en accélérant leur remboursement en période de boom, et en les ralentissant en période de crise. C'est d'une certaine manière la méthode qui a été pragmatiquement adoptée par les créanciers publics à ce jour : rééchelonner la dette d'un pays en difficulté, dans l'attente de jours meilleurs.

La difficulté de mener une politique de remboursement contra-cyclique tient toutefois à un problème conceptuel important. Le plus souvent, les cours des matières premières auxquels sont indexées les performances des pays ne sont pas « cycliques » à proprement parler, mais suivent plutôt une « marche au hasard », ce qui signifie que les chocs ont tendance à être permanents plutôt que transitoires. En moyenne, une rupture de cours tend à durer une quinzaine d'années. Progressivement, la dette rééchelonnée tend à devenir trop lourde pour les pays et une annulation devient indispensable.



L'argument de Meltzer et Lerrick

Lerrick et Meltzer (2002) assurent que « les dons ne coûtent pas plus que les prêts », sous réserve que le niveau de l'aide soit le même. Ils donnent l'exemple suivant : Un projet de 100 millions de dollars sur 25 ans, financé par un prêt de l'AID assorti de conditions de faveur et amorti sur 40 ans, nécessite 100 millions de dollars de ressources dans le cadre du système traditionnel de prêt. Si le bénéficiaire peut prétendre à une aide sous forme de subvention à hauteur de 70 %, le même projet serait alimenté par le biais de 25 versements annuels de 11,2 millions de dollars, l'AID réglant au prestataire de services 7,8 millions par an et le bénéficiaire 3,4 millions par an. Sur les marchés financiers, la valeur finançable du flux de revenu direct de la Banque mondiale est, selon Lerrick et Meltzer, de 81,5 millions de dollars avec un rendement de 8,25 % ; la valeur finançable de l'obligation du pays bénéficiaire est de 18,5 millions de dollars, en supposant un rendement de 18 %. Ainsi, un engagement de 7,8 millions de dollars par an de la part de la Banque mondiale serait démultiplié par les prêteurs privés pour fournir les 100 millions de dollars requis pour le financement.

Le calibrage appliqué par Lerrick et Meltzer est contestable pour plusieurs raisons :

- leur hypothèse de rendement de 8,25 % pour le flux de revenu de la Banque mondiale dépasse de loin toutes les estimations du *taux d'intérêt naturel* – le taux d'intérêt réel des fonds fédéraux correspondant à une inflation stable et à l'absence de bouleversement dans l'offre et la demande. D'après les estimations récentes du Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale américaine (Laubach et Williams, 2003), le taux d'intérêt naturel était de 3 % à la mi-2002, proche de la moyenne historique. Si l'on ajoute à cela un taux d'inflation ciblé de 2 %, une hypothèse de rendement nominal de 5 % pour le flux de revenu de la Banque mondiale semble alors appropriée ;
- l'hypothèse de rendement pour la valeur finançable de l'obligation du pays bénéficiaire est de 18 %. À l'évidence, un tel taux implique une prime de risque de défaillance très élevée. La question de savoir si l'obligation des pays pauvres pourrait être financée, et rentabilisée, par les prêteurs du secteur privé est donc extrêmement discutable ;
- l'écart par rapport au taux d'intérêt naturel est ignoré dans la proposition de Lerrick/Meltzer. Le risque de catastrophes naturelles et de bouleversements politiques peut être partagé, donc réduit, plus efficacement par les banques de développement multilatéral que par les prêteurs privés, qui seraient contraints d'exiger une prime de risque substantielle. D'autre part, sans une correspondance entre le capital versé et les réserves supplémentaires de liquidités, les emprunts croissants des banques de développement multilatéral suggérés par Lerrick et Meltzer pourraient se traduire par une dégradation de leur notation AAA.

Cette persistance des chocs est en fait la principale raison pour laquelle les tentatives de stabilisation des cours des matières premières ont échoué. Il est tout d'abord trop coûteux de faire face à un choc négatif. À l'inverse, lorsque le choc est favorable au pays un mécanisme d'assurance obligerait le pays à recevoir pendant très (trop) longtemps un revenu inférieur à celui que lui procurerait le marché mondial pour être crédible.



Au lieu de s'en tenir à un lissage du service de la dette, un dispositif plus ambitieux est donc requis, qui permette aux multilatéraux d'annuler, en partie, le stock de dette.

2.3. Un nouveau type de prêts subventionnés

Le paradoxe qui est au cœur de notre raisonnement est le suivant : plus la volatilité d'un pays est forte, plus une politique de prêts subventionnés et non pas de dons comme il est parfois pensé, est souhaitable, pourvu qu'elle soit assortie de clause explicite d'annulation en cas de mauvais chocs. On tient ici le même paradoxe que dans la théorie des options, dont la plus grande volatilité augmente la valeur.

Nous suggérons en conséquence de modifier la manière dont la subvention est accordée à un débiteur. À présent que les taux d'intérêt sont relativement bas, le plus utile pour un pays est moins de bénéficier de coupons bas que de pouvoir profiter de clauses exonérant le paiement des échéances, en cas de circonstances externes clairement identifiées.

La modification institutionnelle que nous proposons est de modifier la manière dont sont accordés des prêts subventionnés. Au lieu d'accorder des taux bas à très longue maturité⁽³⁾ nous proposons de subventionner la constitution de réserves par les banques multilatérales, qui leur permettent de faire face à des annulations de dette futures.

Ces réserves devront être calibrées de manière à faire face aux chocs des matières premières et aux catastrophes naturelles auxquels sont soumis leurs clients. Lorsqu'un pays entrerait dans une zone où le prêt défensif devient la règle plutôt que l'exception, une procédure d'audit externe conduira la banque de développement à annuler les créances insoutenables des pays concernés.

Un débat doit avoir lieu sur le niveau souhaitable de dette mais un chiffre autour de 150 % des exportations semble être, pour les pays les plus pauvres une borne supérieure (voir ci-dessus). Contrairement néanmoins à une banque privée qui doit tarifier le risque à ses clients, la part de subvention qui est contenue dans les crédits accordés aux pays les plus pauvres servirait à financer le fonds de réserve, et donc à permettre de pratiquer des taux bas à des pays risqués.

On peut ainsi envisager, pour simplifier, quatre groupes de pays. Le groupe de ceux dont les provisions requises correspondent à 25, 50, 75 ou 100 % des prêts. Le premier groupe, qui serait l'exception, est un groupe où une provision (et donc un équivalent-don) de 100 permet un prêt de 400. Le second groupe serait celui où un équivalent-don de 100 permet un prêt de 200. Le troisième groupe (proche de la situation actuelle) est celui où un équivalent-don de 100 donne un prêt de 125. Le dernier groupe enfin serait celui où seul la politique de don serait souhaitable.

(3) Actuellement, un prêt est considéré comme APD s'il contient un élément de concessionnalité de plus de 25 %, lorsque le facteur d'actualisation est de 10 %. Cette définition est évidemment arbitraire et ce d'autant plus que les taux internationaux sont aujourd'hui relativement bas.



2.4. Éviter le hasard moral : une comparaison à « AID14 »

Le problème central d'une politique d'annulation de dette tient au risque de hasard moral qu'elle menace d'introduire. La procédure qui est suggérée limite ce risque, dans la mesure même où la constitution de réserves dépend d'une analyse de la solvabilité d'un pays, laquelle tient compte des risques institutionnels et s'engage a priori à faire la part des causes externes et internes qui empêchent un pays de rembourser ses dettes. Par ailleurs, un pays qui passe d'une classe de risque à une autre est récompensé par le fait que l'équivalent-don des prêts qu'il reçoit devient une part plus faible du crédit octroyé : il peut donc compter sur un effet de levier plus élevé.

Un pays qui ne disposerait pas de la base institutionnelle souhaitable (argument de Bulow et Rogoff) se verrait, en pratique, écarté du système de crédit, dans la mesure où il représenterait un risque trop élevé pour le fonds de réserve. Seuls les pays dont la gouvernance rend le risque de paiement acceptable auraient ainsi accès à ce système qui prendrait ainsi en charge (par la subvention publique) le risque extrinsèque lié aux termes de l'échange du pays.

Il est à cet égard utile de comparer notre proposition à la façon dont est conçue la nouvelle campagne de l'AID (l'AID14) pour la période 2005-2008. L'AID envisage de consacrer environ un tiers de ses ressources à des dons plutôt qu'à des prêts. La procédure envisagée est la suivante. Sur la base des critères de soutenabilité de la dette établis par la Banque et le FMI, un pays peut prétendre à des prêts de l'AID pourvu que sa dette reste en deçà des critères prévus. Les seuils s'élèvent à 100, 200 ou 300 % des exportations selon son risque institutionnel, tel que mesuré par son CPIA. Si le pays ne peut plus s'endetter du fait d'une dette trop élevée, il peut obtenir des dons de la part de l'AID.

Pour éviter de pénaliser un pays solvable par rapport à un pays qui ne l'est plus, AID14 prévoit que le don est amputé d'un niveau forfaitaire de 20 % (et parfois de 9 % seulement, lorsque le pays sort d'un conflit majeur). Cette décote est censée contrôler le risque de hasard moral, dans la mesure où un pays qui laisserait volontairement dériver sa dette serait ainsi pénalisé.

Le schéma alternatif que nous proposons procède de la même idée mais l'applique de manière plus systématique. L'effet de levier que permet la dette est en effet calé sur la constitution de provisions qui représentent directement la part en dons de l'aide internationale. Plus un pays est solvable, au sens où il aura accru sa capacité institutionnelle à honorer ses dettes, plus il bénéficiera d'un effet de levier plus important. Au lieu de s'en tenir à une décote forfaitaire, la solution proposée revient à appliquer un barème progressif, qui est fonction de la bonne gouvernance du pays.

Cette méthode évite aussi de créer des biais en faveur des pays endettés. Le risque de toute annulation de dette (au-delà du cas PPTE en particulier) est de redistribuer des ressources au profit de ceux qui ont été le moins méritant, au détriment de ceux qui l'ont été (et ont pris sur eux de rembourser leur dette). Idéalement, une annulation de dette bien menée doit se faire au bénéfice de ceux qui n'ont pas eu de chance (et le cas échéant au détriment de ceux qui en ont eu). Deux points méritent d'être signalés à cet égard.



Le premier est que l'initiative PPTE semble bel et bien avoir renforcé les flux d'APD au profit des pays les plus endettés plutôt qu'au profit des plus nécessiteux. Cela ne suffit évidemment pas à prouver qu'il y ait eu un effet d'éviction : il est possible que les PPTE aient vu leur situation se dégrader, et justifier une aide plus élevée. Selon Powell (2000), toutefois, l'abaissement du seuil de l'initiative après Cologne a créé un appel d'air en faveur des pays PPTE.

On peut montrer également qu'il n'y a, au sein des pays PPTE eux-mêmes, aucune corrélation entre l'annulation de la dette et le niveau de pauvreté des pays (Cohen et Vellutini, 2004). Cette première observation se double d'une autre : les pays qui bénéficient des annulations de dette ne sont pas non plus ceux qui obéissent aux meilleurs critères de gouvernance : ce ne sont donc pas les pays les mieux gérés qui bénéficient de l'annulation de dette, ce qui déguise le point souligné par Bulow et Rogoff : si l'annulation de dette vient sanctionner une mauvaise gouvernance, des institutions faibles, il n'y a aucun intérêt à faire crédit de nouveau aux pays concernés : mieux vaut une fois pour toutes se contenter de faire des dons.

L'idée de permettre aux banques de développement de constituer des réserves pour créances douteuses obligera à prendre explicitement en compte le risque pays et de calibrer l'aide au développement de manière plus transparente. En considérant que les provisions faites par les banques de développement soient comptées comme APD, dans la mesure où elles ne sont pas tarifées aux pays, on ne spolie pas les pays où le risque est plus faible. Dans le cas limite où un pays n'aurait aucune capacité de remboursement, il n'y aurait aucune différence entre dons et prêts dans la mesure où ceux-ci seraient entièrement provisionnés.

Un tel système aurait le mérite d'encourager les comportements vertueux des pays qui répondent à des crédits nouveaux par une politique fiscale rigoureuse. Il permettrait de donner un débouché aux *ratings* qui sont effectués par la banque mondiale à la gouvernance des pays. L'un des objectifs d'une telle politique est de permettre aux pays vertueux de capitaliser sur une culture de crédit qui lui permette d'accéder ensuite aux marchés internationaux de capitaux.

3. Conclusion

Une chose est de considérer que l'annulation de dette est souhaitable, une autre est de considérer qu'il ne faut plus prêter à un pays dont la dette vient d'être annulée. Loin d'être contradictoire, nous pensons à l'inverse qu'une politique d'annulation de dette est un instrument complémentaire indispensable des politiques de crédits. Ce paradoxe apparent, nous espérons l'avoir prouvé, est vite résolu. Les pays pauvres souffrent d'une grande volatilité de leurs économies qui exigerait des primes de risques dissuasives s'ils devaient être financés par les marchés financiers internationaux. En subventionnant les provisions que les banques de développement devraient constituer, les pays riches pourraient ainsi disposer d'un effet de levier de l'aide qu'il serait absurde d'abandonner.

Références bibliographiques

- Bulow J.I. et K. Rogoff (2005) : « Grants versus Loans for Development Banks » Communication à *American Economic Association Meetings*, Philadelphia.
- Calvo G., L. Leiderman et C. Reinhart (1993) « Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America: The Role of External Factors », *IMF Staff Papers*, vol. 40, n° 1, pp. 108-150.
- Causa O. et D. Cohen (2005) : *Vaincre la faible productivité des pays pauvres*, Mimeo, Centre de Développement, OCDE.
- Cohen D. (2001) : « The HIPC Initiative: True and False Promises, » *International Finance*, vol. 4, n° 3, pp. 363-380.
- Cohen D. T. Fally et S. Villemot (2004) : *In Favor of a Fund to Stabilize Commodity Exporters' Income*, Mimeo, École normale supérieure
- Cohen D. et R. Portes (2004) : *How to Avoid Self-Fulfilling Debt Crises?*, Mimeo CEPR.
- Cohen D. et C. Vellutini (2004) : *Beyond the HIPC Initiative*, Miméo.
- Djankov S., J.G. Montalvo, et M. Reynal-Querol (2004) : *Determinants of Aid Effectiveness*, World Bank, Washington DC.
- Drèze J., L. Berlage, D. Cassimon et P. Reding (2000) : « Prospective Aide and Indebtedness Relief (PAIR): A Proposal », *Core Discussion Paper*, n° 200/32.
- Ferroni M. (2004) : « The Growing Importance of Regional Public Goods » in *Financing Development: The Power of Regionalism*, Birdsall et Rojas-Suarez (eds), Center for Global Development.
- Gilbert C. et P. Varangis (2005) : *Commodity Prices*, Mimeo, World Bank.
- Gupta S., B. Clements, E. Baldacci et C. Mulas-Granados (2004) : « The Persistence of Fiscal Adjustments in Developing Countries, » *Applied Economics Letters*, vol. 11, pp. 209-12.
- IMF (1998) : *International Capital Markets: Development, Prospects and Key Policy Issues*, Washington, DC.
- Karroubi (2005) : *Déterminants l'accès aux marchés financiers*, Mimeo, Banque de France.
- Klein M. et T. Harford (2005) : « Grants or Loans? », *Public Policy for the Private Sector*, Note The World Bank, n° 267, .



- Koeada J. (2004) : *Grants or Concessional Loans? Aid to Low-Income Countries with a Participation Constraint*, Mimeo, UCLA, novembre.
- Laubach T. et J.C. Williams (2003) : « Measuring the Natural Rate of Interest », *The Review of Economics and Statistics*, n° 85(4).
- Leipziger D. (1983) : « Lending Versus Giving: The Economics of Foreign Assistance », *World Development*, vol. 11, n° 4, pp. 329-35.
- Lerrick A. et A. Meltzer (2001) : *Blueprint for an International Lender of Last Resort*, Communication à Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Rochester, avril.
Disponible sur : http://www.carnegie-rochester.rochester.edu/April02-Pdfs/Blueprint_after_Comments.pdf
- Meltzer A. (2000) : *Meltzer Commission Report*.
Disponible sur : <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm>
- Obstfeld M. (1993) : « International Capital Mobility in the 1990s », *National Bureau of Economic Research Working Paper*, n° 4534.
- Odedokun M. (2003) : « Economics of Official Loans versus Grants », *Wider Discussion Paper*, n° 2003-2004.
- Powell R. (2000) : « Debt Relief, Additionality and Aid Allocation in Low-Income Countries », *IMF Working Paper*, vol. 3, n° 175.
- Reisen H. (2003) : « Ratings Since the Asian Crisis », *OECD Development Centre Technical Paper* n° 214.
- Reisen H. et M. Soto (2001) : « Which Types of Capital Inflows Foster Developing Country Growth? », *International Finance*, vol. 4, n° 1, pp. 1-14.
- Reisen H. et J. von Maltzan (1999) : « Boom and Bust and Sovereign Ratings », *International Finance*, vol. 2, n° 2, pp. 273-294.
- Sanford J. (2004) : « IDA Grants and HIPC Debt Cancellation: Their Effectiveness and Impact on IDA Resources », *World Development*, vol. 32., n° 9, pp. 1579-1607.
- Sawada Y., H. Kohama et H. Kono (2004) : *Aid, Policies, and Growth: A Further Comment*, Mimeo University of Tokyo.
- Schmidt W. (1964) : « The Economics of Charity: Loans versus Grants », *Journal of Political Economy*, vol. 72, n° 3, pp. 387-95.
- Slok T. et M. Kennedy (2004) : « Factors Driving Risk Premia », *OECD Economics Department Working Paper*, n° 385.

Annexe III.1

Analyse empirique du partage prêts/dons⁽¹⁾

1. Évolution des fondamentaux

Pour étudier les évolutions sous-jacentes à la distribution des dons et des prêts, nous présentons ici comment les structures de l'aide sont corrélées à une batterie d'indicateurs : le revenu par habitant, la croissance du pays, des indices de libertés politiques et civiles et un indicateur qui mesure le degré d'ouverture international du pays : le rapport entre PIB courant et PIB en PPP :

- les prêts et des dons sont obtenus à partir de la banque de données du DAC ;
- le service de la dette est calculé à partir de la base de données du *Global Development Finance* ;
- les données droits politiques, liberté civile viennent de la banque de données Easterly et Levine.

Dans les deux tableaux suivants, nous présentons les données analysant les corrélations entre ces variables.

2. Tableaux de corrélation

1. Les années quatre-vingt

	PIB par tête	Dons sur PIB	Prêts sur PIB	Croissance du PIB	PIB/PIB PPP	Droits politiques	Liberté civile	Debt/ PIB
PIB par tête	1							
Dons sur PIB	-0,268	1						
Prêts sur PIB	-0,0421	0,689	1					
Croiss. sur PIB	-0,126	-0,058	-0,106	1				
PIB / PIB PPP	0,501	-0,221	-0,154	0,0539	1			
<i>Droits politiques</i>	-0,180	0,0184	0,126	-0,149	0,197	1		
Liberté civile	-0,220	0,0327	0,174	-0,126	0,125	0,929	1	
Debt / PIB	0,179	0,426	0,663	-0,488	0,069	0,077	0,068	1

Source : DAC, GDF et Easterly et Levine.

(1) La méthode utilisée dans cette annexe est *panel estimation with country/time dummies and controlled for heteroscedasticity (stata : xtgls)*.

2. Les années quatre-vingt-dix

	PIB par tête	Dons sur PIB	Prêts sur PIB	Croissance du PIB	PIB/PIB PPP	Droits politiques	Liberté civile	Debt/PIB
PIB par tête	1							
Dons sur PIB	-0,305	1						
Prêts sur PIB	-0,306	0,749	1					
Croissance du PIB	-0,058	0,111	-0,00736	1				
PIB/PIB PPP	0,437	-0,141	-0,359	0,0441	1			
Droits politiques	-0,172	-0,216	-0,268	0,0275	-0,0998	1		
Liberté civile	-0,302	-0,192	-0,245	0,0259	-0,187	0,911	1	
Debt/PIB	-0,164	0,801	0,477	0,119	-0,00114	-0,153	-0,151	1

Source : DAC, GDF et Easterly et Levine.

Dans les années quatre-vingt, la corrélation entre dette (en flux ou en stock) et pauvreté est négligeable et non significative, tandis que la relation entre don et pauvreté est positive et significative. On note aussi une forte corrélation entre les dons et le volume de prêts (en flux et en stock), ce qui témoigne en partie du fait que ce sont les mêmes pays qui sont ciblés par les donateurs. On note également que les prêts sont moins sensibles à l'ouverture que les dons (lesquels sont liés négativement), ce qui témoigne d'un effet positif de l'ouverture sur la politique de prêts. On note enfin une corrélation plus marquée entre les indices de libertés politiques et civiles et les prêts qui ne s'observent pas pour les dons : moins les pays sont fiables, plus ils s'endettent !

On note par ailleurs des évolutions attendues : les pays les plus pauvres croissent, dans les années quatre-vingt, plus vite que les autres. Les pays les plus pauvres sont également les moins ouverts. Ce faisant, on trouve aussi une corrélation négative entre ouverture et dons ou prêts. Ils sont enfin les moins démocratiques et les moins respectueux des libertés civiles, tout comme est significative et avec le signe attendu la relation entre richesse et croissance, ouverture et pauvreté ou revenu et libertés civiles ou politiques.

Dans les années quatre-vingt-dix, en revanche, la corrélation entre dette et prêts devient significativement négative ! Les pays les plus pauvres reçoivent plus de crédits, et leur stock de dette devient plus élevé, en pourcentage du PIB, que pour les pays riches. C'est évidemment le signe d'une détérioration de leur situation financière et une indication que les créanciers ont dû procéder à des prêts défensifs. Simultanément pourtant, la corrélation entre pauvreté et dons s'est également accrue. La corrélation entre indice de liberté ou de droits politiques s'est, ce faisant, dégradée aussi au cours de la période.



3. Analyse économétrique⁽²⁾

Nous présentons à présent une analyse économétrique des politiques de prêts des agences bilatérales et multilatérales. Le point que nous voulons tester est la part des prêts défensifs dans les crédits accordés par chacun de ces deux groupes.

Les analyses économétriques ci-dessous expliquent le niveau des nouveaux crédits accordés aux pays par les multilatéraux et ou les bilatéraux en fonction des variables suivantes (entre parenthèses leur dénomination dans les tableaux).

3. Variables explicatives

Service de la dette
Croissance de la population
Inflation de l'année précédente
Croissance du PIB de l'année précédente
Droits politiques de l'année précédente
Libertés civiles de l'année précédente
Dette bilatérale de l'année précédente
Dette multilatérale de l'année précédente
Terme d'interaction / HIPC* Dette bilatérale
Terme d'interaction / HIPC* Dette multilatérale
Prêts bilatéraux de l'année précédente
Prêts multilatéraux de l'année précédente
Dons bilatéraux de l'année précédente
Dons multilatéraux de l'année précédente

Nous présentons séparément les résultats obtenus pour les années quatre-vingt et les années quatre-vingt-dix, pour les bilatéraux tout d'abord, puis pour les multilatéraux.

4. Estimation en panel

Les résultats sont conformes aux indications données dans le texte. Il n'y a pas de trace franche, tout d'abord, de prêts défensifs dans le cas des bilatéraux. Il y a en revanche, surtout dans les années quatre-vingt-dix, une forte propension aux prêts défensifs dans les années quatre-vingt-dix pour les multilatéraux (le coefficient mesurant l'incidence du service de la dette sur les nouveaux crédits est indiqué en gras). Près de 70 % du service de la dette multilatérale doit ainsi être refinancé dans les années quatre-vingt-dix. On note également un effet positif de la croissance sur les prêts multilatéraux dans les années quatre-vingt-dix, ce qui suggère bien que les prêts

(2) La méthode utilisée dans cette annexe celle de l'estimation en panel, avec dummies pays et années et contrôle pour l'hétéroscédasticité (stata : xtglm).

ont augmenté pour les pays en difficulté. Pour les bilatéraux comme pour les multilatéraux on note bien que les termes d'interaction confirment l'hypothèse de prêts défensifs dans les années quatre-vingt-dix (mais non dans les années quatre-vingt). Un autre phénomène intéressant émerge. Les dons bilatéraux étaient des substituts des crédits bilatéraux dans les années quatre-vingt (quand l'un augmente l'autre baisse). Ils cessent de l'être dans les années quatre-vingt-dix. En revanche, dans les années quatre-vingt comme dans les années quatre-vingt-dix, ils permettent d'accroître les prêts multilatéraux.

4. Nouveaux crédits et service de la dette

Var. dépendante Var. explicatives	Nouveaux crédits			
	bilatéraux (1982-1991)	multilatéraux (1982-1991)	bilatéraux (1992-2001)	multilatéraux (1992-2001)
Service de la dette	0,17200 (1,54)	0,44707 ^(***) (5,91)	0,13743 ^(***) (4,43)	0,77846 ^(***) (8,91)
Croissance de la population	0,00004 (0,72)	- 0,00001 (- 0,56)	0,00003 ^(**) (2,22)	- 0,000052 ^(**) (- 1,93)
Inflation de l'année précédente	- 9,22e- 06 (- 1,54)	- 4,48e- 06 (- 1,13)	8,46e- 07 (0,53)	5,98e- 06 ^(**) (1,98)
Croissance du PIB de l'année précédente	- 0,00014 ^(***) (- 2,85)	- 9,68e- 06 (- 0,31)	3,44e- 06 (0,28)	- 0,00011 ^(**) (- 3,66)
Droits politiques de l'année précédente	- 0,00004 (- 0,05)	- 0,00036 (- 0,56)	0,00069 ^(**) (2,40)	0,00018 (0,36)
Libertés civiles de l'année précédente	0,00016 (0,12)	- 0,00006 (- 0,07)	0,00048 (1,12)	- 0,00177 ^(**) (- 2,09)
Dette bilatérale de l'année précédente	- 0,00093 (- 0,09)	- 0,00073 (- 0,23)	- 0,01058 ^(**) (- 2,10)	- 0,01793 (- 1,50)
Dette multilatérale de l'année précédente	0,01800 (0,72)	- 0,03417 ^(*) (- 1,77)	0,01504 (1,12)	- 0,12793 ^(***) (- 5,56)
Terme d'interaction HIPC*Dette bilatérale	- 0,00598 (- 0,46)	0,00201 (0,37)	0,01437 ^(***) (2,83)	0,02353 ^(*) (1,87)
Terme d'interaction HIPC*Dette multilatérale	- 0,02389 (- 1,04)	0,01335 (0,73)	- 0,02004 (- 1,50)	0,08710 ^(***) (3,89)
Prêts bilatéraux de l'année précédente	0,32213 ^(***) (7,83)	0,01075 (0,45)	0,09759 ^(***) (3,50)	0,04194 (1,13)
Prêts multilatéraux de l'année précédente	- 0,0304876 (- 0,57)	0,49820 ^(***) (9,77)	0,02337 ^(*) (1,77)	0,15071 ^(***) (3,59)
Dons bilatéraux de l'année précédente	- 0,07075 ^(**) (- 1,99)	0,06265 ^(**) (2,22)	0,00583 (1,40)	0,05050 ^(***) (2,85)
Dons multilatéraux de l'année précédente	0,02702 (0,43)	0,064925 1,46	- 0,00477 (- 0,79)	0,0127007 (0,43)
Observation	520	520	520	520
Nombre de pays	52	52	52	52
Nombre d'années	10	10	10	10
Wald chi2	755,04	1906,46	750,55	2528,84



Annexe III.2

Dons, prêts et volatilité

Enisse Kharoubi

Banque de France, Direction de la recherche

Introduction

Au cours des quinze à vingt dernières années, une littérature abondante s'est développée sur le thème des effets de l'intégration financière internationale, en particulier sur la question consistant à comprendre dans quel(s) cas et sous quelle(s) condition(s) l'ouverture financière peut être bénéfique à une économie. Ainsi il a été montré que le processus visant à réduire les restrictions aux échanges de capitaux pouvait paradoxalement mener à des situations où l'accès au marché international du capital devient intermittent, certaines périodes étant caractérisées par un accès de bonne qualité au marché international du capital à la fois pour les gouvernements et pour les entreprises alors que durant d'autres périodes les états comme les autres acteurs se trouvent incapables de lever des capitaux sur le marché international. De plus, si l'intégration financière est effectivement limitée par les restrictions aux échanges de capitaux, il existe bien évidemment d'autres facteurs déterminant le degré effectif d'intégration⁽¹⁾. Pour preuve, bien que de nombreuses économies aient réduit leurs barrières aux échanges financiers, bien peu ont connu une hausse significative de leurs échanges de capitaux. Certains pays demeurent même complètement exclus des marchés financiers internationaux au sens où ni le gouvernement ni aucun autre acteur n'est capable de lever des capitaux sur le marché international et ce, de manière continue⁽²⁾. C'est sur cette question que nous allons nous attarder. Plus précisément, nous proposons, une revue sommaire des raisons fondamentales pour lesquels un pays a ou n'a pas accès au marché financier international à l'aide d'une méthodologie empirique simple. Au-delà de l'intérêt direct à identifier les déterminants de l'accès au marché international du capital, cet exercice est instructif dans la mesure où, en identifiant ces déterminants, il nous fournit les clés des réformes nécessaires au niveau

(1) Il faut cependant noter qu'il peut exister une grande différence entre les lois réglementant les échanges de capitaux et leur application dans les faits.

(2) En principe, on peut attribuer le fait qu'un pays ne lève pas de capitaux sur le marché international ou bien à une absence d'offre – le pays fait alors face à un rationnement – ou bien à une absence de demande – le pays ne souhaite pas lever de capitaux. Étant donné l'échantillon de pays que nous allons considérer, il est quasi certain que les pays qui ne lèvent pas de capitaux font en fait face à un rationnement.



de chaque pays pour favoriser l'accès au marché international du capital et ainsi réduire la dépendance vis-à-vis des créanciers multilatéraux et/ou de l'épargne nationale. Cette annexe est composée de quatre parties. La première résume la démarche retenue. La seconde précise la méthodologie empirique ainsi que les données utilisées. La troisième partie propose des estimations économétriques. Enfin, les conclusions de l'exercice sont tirées en dernière partie.

1. Description de la méthode retenue

Traditionnellement, l'analyse de l'accès au marché international du capital des débiteurs souverains se focalise sur le risque que ces débiteurs ne puissent ou ne veuillent pas honorer leurs dettes. Ainsi les agences de notation assignent une note aux pays selon leur perception du risque de défaut et cette note contribue à déterminer le *spread*, écart de taux, dont le pays débiteur devra s'acquitter en sus du taux d'intérêt international sans risque. Le risque de défaut détermine donc le coût de la dette. Selon cette approche, les pays qui n'ont pas accès au marché international du capital sont en fait ceux pour lesquels le risque de défaut est si élevé que le *spread* qui en résulte annihile la demande de capital du débiteur. Autrement dit, le débiteur souverain n'a plus intérêt à lever des capitaux dans ces conditions où un risque de défaut très élevé lui est attribué. Dès lors les pays qui ne se portent pas sur le marché international du capital sont des pays qui disposent d'un accès potentiel mais qui préfèrent ne pas l'utiliser étant donné les conditions qui leur sont imposées.

Une seconde raison pour laquelle certains pays peuvent ne pas avoir accès au marché international du capital peut tenir simplement à leur incapacité à faire face au coût international du capital. En effet si l'on considère qu'au niveau macroéconomique, les pays suivent un modèle à rendements croissants – à tout le moins dans les premières phases de développement –, la rentabilité du capital va alors être d'autant plus grande que le pays est riche. Autrement dit étant donné que les créanciers sur le marché international du capital sont souvent originaires de pays riches, il est probable, sous l'hypothèse de rendements marginaux du capital croissants, qu'une grande partie des pays pauvres ou sous-développés soient incapables de générer de projets de valeur présente nette positive. Le coût de l'emprunt est alors supérieur à la rentabilité attendue de l'investissement. Dans ces conditions, ces pays sont exclus du marché du capital.

En nous appuyant sur des données macroéconomiques, nous allons ainsi tenter de tester trois hypothèses différentes :

- certains pays n'ont pas accès au marché international du capital du fait de leur instabilité ;
- certains pays n'ont pas accès au marché international du capital du fait de leur faible croissance ;



- certains pays n'ont pas accès au marché international du capital du fait de leur faible niveau de développement⁽³⁾.

Dans le premier cas, nous allons retenir comme indicateur d'instabilité l'écart-type du taux de croissance de l'économie, la différence interquartile de la distribution du taux de croissance de l'économie ainsi que le nombre de crises économiques que l'économie considérée a connues⁽⁴⁾. Dans le second cas, nous retenons comme indicateur de croissance, la croissance moyenne de l'économie. Enfin, dans le dernier cas, nous retenons comme indicateur de niveau de développement, le log du PIB par tête et comme indicateur de taille le log du PIB total.

2. Méthodologie empirique

Pour tester ces différentes hypothèses, nous avons retenu un échantillon de pays qui ont toujours eu accès au marché international du capital ou qui n'ont jamais eu accès au marché international du capital sur la période considérée, c'est-à-dire 1981-2000. Notre échantillon compte 68 pays⁽⁵⁾. Pour estimer les déterminants de l'accès au marché international du capital, on estime un modèle Probit du type :

$$Pr(Y_i = 1) = F(X' \beta / \sigma)$$

$$Pr(Y_i = 0) = 1 - F(X' \beta / \sigma)$$

où Y_i vaut 1 si le pays i a accès au marché international et 0 sinon, X est un vecteur de variable explicative, β un vecteur de paramètres à estimer, σ l'écart type des résidus et F la fonction de répartition de la loi normale centrée réduite.

Nous allons d'abord tester chacune des hypothèses une à une pour éliminer celles qui ne sont pas valides lorsque considérées de manière unique. Dans un second temps, nous allons combiner les explications statistiquement significatives pour déterminer quels sont les éléments fondamentaux à l'accès au marché international du capital.

Les données utilisées sont essentiellement tirées des Penn World Tables de Summers et Heston. La seule variable qui n'y figure pas est la variable expliquée : accès au marché international du capital. Elle a été construite à partir de trois sources. Pour les pays OCDE, elle vaut un puisque par construction, les pays OCDE ont accès au marché international du capital. In-

(3) Nous ignorons ici la taille de l'économie, paramètre très intéressant, également retenu dans le document de Enisse Karroubi, qui exige une analyse fine des effets de seuil qui y sont associés.

(4) Une crise est définie comme une année de croissance négative du PIB ou du PIB par tête selon la définition retenue.

(5) La liste des pays de l'échantillon se trouve en encadré.



versement, les pays qui bénéficient de l'assistance IDA (International Development Agency) sont par définition des pays exclus du marché international du financement, à de rares exceptions près comme l'Inde, et la variable « accès au marché international du capital » prend donc la valeur 0 pour ces pays. La base de données a enfin été complétée en s'appuyant sur les données fournies par Gelos, Sahay et Sandleris (2003).

Liste des pays de l'échantillon

Afrique du Sud, Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Colombie, Comores, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, Danemark, Espagne, États-Unis, Éthiopie, Finlande, France, Gambie, Ghana, Grèce, Guinée, Guinée-Bissau, Guyane, Honduras, Hongrie, Inde, Irlande, Islande, Italie, Japon, Madagascar, Malaisie, Malawi, Mali, Mauritanie, Mexique, Mozambique, Nicaragua, Niger, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Royaume-Uni, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Suède, Suisse, Taiwan, Tanzanie, Tchad, Thaïlande, Togo, Tunisie, Turquie, Uganda, Zimbabwe.

3. Estimations économétriques

3.1. Régressions univariées

Dans cette partie, nous présentons les résultats des régressions Probit sur l'accès au marché international du capital des pays présents dans l'échantillon en retenant dans chaque régression une seule variable explicative. On peut ainsi observer dans le tableau 1 que chacune des variables pressenties dans la section précédente pour être un déterminant de l'accès au marché international du capital semble effectivement être pertinente puisque chacune d'entre elles a une influence significative sur l'accès au marché international. De plus, on peut observer que les signes sont conformes à l'intuition économique : les indicateurs d'instabilité comme la fréquence des crises⁽⁶⁾, la volatilité et la différence interquartile de la distribution des taux de croissance ont chacune un impact négatif sur l'accès au marché du capital alors que la croissance moyenne comme la taille de l'économie ont un impact positif sur l'accès au marché international du capital.

Enfin il n'est pas inutile de s'attarder sur la qualité de l'ajustement de chacune de ces quatre régressions. On peut en effet observer que la crois-

(6) On rappelle qu'une crise est ici définie comme une année de croissance négative du PIB ou du PIB par tête.

sance moyenne, bien que significative, fournit un ajustement de qualité médiocre (environ 10 % de la variance de l'échantillon est expliquée par cette variable) alors que la taille de l'économie fournit un ajustement de bien meilleure qualité (près de 80 % de la variance de l'échantillon est expliquée par cette variable). Ainsi on peut, au vu de ces estimations, tirer deux conclusions. D'une part, chacun des déterminants évoqués plus hauts semble influencer l'accès au marché international du capital de manière significative. D'autre part, il semble que les facteurs fondamentaux soient d'abord la taille de l'économie, ensuite l'instabilité de l'économie enfin la performance de croissance moyenne.

1. Variable dépendante : accès aux marchés financiers internationaux

Variable \ Constante	1,95 ⁽³⁾	2,42 ⁽³⁾	1,75 ⁽³⁾	- 0,63 ⁽²⁾
Crises croissance	- 9,22 ⁽³⁾			
Effet marginal	- 3,65			
Volatilité		- 55,99 ⁽³⁾		
Effet marginal		- 21,56		
Quart. diff.			- 36,58 ⁽³⁾	
Effet marginal				
Croissance moyenne				28,04 ⁽³⁾
Effet marginal				11,10
Pseudo R2	0,352	0,439	0,318	0,096
N° observation	68	68	68	68

Notes : (1) Degré de significativité compris entre 5 et 10 % ; (2) Degré de significativité compris entre 1 et 5 % ; (3) Degré de significativité supérieur à 1 % ; l'absence d'étoile indique une significativité inférieure à 10 % La variable « Crises de croissance » représente la proportion d'année à croissance négative du PIB sur la période 1981-2000. La variable « volatilité » représente l'écart-type du taux de croissance du PIB de l'économie sur la période 1981-2000. La variable « quart. diff. » représente la différence interquartile de la distribution du taux de croissance du PIB sur la période 1981-2000. La variable « croissance moyenne » représente la moyenne du taux de croissance du PIB de l'économie sur la période 1981-2000. La variable « size » représente le log du PIB de l'économie en 1980.

Source : Calculs de l'auteur.

Par ailleurs, en utilisant les mêmes variables appliquées non pas au PIB mais au PIB par tête, les résultats obtenus (tableau 2) sont assez similaires à ceux obtenus précédemment hormis sur deux points. D'abord, la variable croissance moyenne fournit un ajustement de bien meilleure qualité lorsqu'il s'agit de la croissance moyenne du PIB par tête (environ 45 % de la variance est expliquée dans ce dernier cas). Les performances macroéconomiques ont donc une influence sur l'accès au marché international du capital. Ensuite, la variable log du PIB par tête a une influence significative sur l'accès au marché international du capital. De plus l'ajustement est de bonne qualité. Cela signifie qu'à la fois la taille de l'économie et le niveau de développement, qui sont bien deux notions distinctes, ont une influence significative sur l'accès au marché international du capital.



2. Variable dépendante : accès aux marchés financiers internationaux

Variable	Constante	2,79 ⁽³⁾	2,41 ⁽³⁾	1,72 ⁽³⁾	- 0,612	- 14,66 ⁽³⁾
Crises		- 8,13 ⁽³⁾				
Effet marginal		- 3,22				
Volatilité			- 55,23 ⁽³⁾			
Effet marginal			- 21,44			
Quart. diff.				- 35,99 ⁽³⁾		
Effet marginal				- 14,34		
Croissance moyenne					75,33 ⁽³⁾	
Effet marginal					29,85	
Dévelop.						1,85 ⁽³⁾
Effet marginal						0,46
Pseudo R2		0,551	0,437	0,314	0,452	0,708
N° observation		68	68	68	68	68

Notes : (1) Degré de significativité compris entre 5 et 10 % ; (2) Degré de significativité compris entre 1 et 5 % ; (3) Degré de significativité supérieur à 1 % ; l'absence d'étoile indique une significativité inférieure à 10 %. La variable « crises » représente la proportion d'année à croissance négative du PIB par tête sur la période 1981-2000. La variable « volatilité » représente l'écart-type du taux de croissance du PIB par tête de l'économie sur la période 1981-2000. La variable « quart. diff. » représente la différence interquartile de la distribution du taux de croissance du PIB par tête sur la période 1981-2000. La variable « croissance moyenne » représente la moyenne du taux de croissance du PIB par tête de l'économie sur la période 1981-2000. La variable « dévelop. » représente le log du PIB par tête de l'économie en 1980.

Source : Calculs de l'auteur.

3.2. Régressions bi- et multivariées

Nous voulons à présent tester ces trois dernières variables entre elles, i.e. déterminer par exemple si à croissance moyenne fixée, la différence interquartile du taux de croissance de l'économie ou la fréquence des crises a aussi un impact significatif sur l'accès au marché international du capital. Les estimations qui suivent (tableau 3) montrent que la croissance moyenne n'a pas ou peu d'influence significative sur l'accès au marché international du capital une fois prise en compte l'instabilité de l'économie. Il semble donc qu'au premier ordre, les créanciers soient plus intéressés ou préoccupés par la capacité d'un pays de rembourser sa dette de manière continue et sans défaut temporaire ou permanent lié à une crise. En revanche, la croissance moyenne du PIB par tête semble être déterminante dans l'accès au marché international du capital, quel que soit l'indicateur d'instabilité retenu. Cela n'est pas surprenant si l'on considère que la croissance du PIB par tête rend compte de la rentabilité des projets au niveau macroéconomique, il paraît naturel que les pays dont la croissance moyenne du PIB par tête soit élevée aient plus souvent accès au marché international du capital dans la mesure où un indicateur plus élevé constitue un gage de capacité à faire face au coût du capital.

3. Variable dépendante : accès aux marchés financiers internationaux

Variable \ Constante	- 2,70 ⁽³⁾	1,61 ⁽³⁾	1,15 ⁽²⁾	0,29	1,47 ⁽²⁾	0,52
Crises	- 10,87 ⁽²⁾			- 3,74		
Effet marginal	- 4,30			- 1,48		
Volatilité		- 56,06 ⁽³⁾			- 52,15 ⁽³⁾	
Effet marginal		- 21,21			- 20,23	
Quart. Diff.			- 33,10 ⁽³⁾			- 22,27 ⁽³⁾
Effet marginal			- 13,20			- 8,85
Croiss. moyenne	- 15,72	28,27 ⁽¹⁾	16,19			
Effet marginal	- 6,22	10,70	6,45			
Croiss. par tête				58,92 ⁽³⁾	82,20 ⁽³⁾	62,23 ⁽³⁾
Effet marginal				23,33	31,88	24,73
Pseudo R2	0,365	0,488	0,341	0,476	0,707	0,550
N° observation	68	68	68	68	68	68

Notes : (1) Degré de significativité compris entre 5 et 10 % ; (2) Degré de significativité compris entre 1 et 5 % ; (3) Degré de significativité supérieur à 1 % ; l'absence d'étoile indique une significativité inférieure à 10 %. La variable « croissance moyenne » représente la moyenne du taux de croissance du PIB sur la période 1981-2000. La variable « croissance par tête » représente la moyenne du taux de croissance du PIB de l'économie sur la période 1981-2000. La variable « crises » représente la proportion des années de croissance négative du PIB sur la période 1981-2000. La variable « volatilité » représente l'écart-type du taux de croissance du PIB de l'économie sur la période 1981-2000. La variable « quart. diff. » représente la différence interquartile de la distribution du taux de croissance du PIB sur la période 1981-2000.

Source : Calculs de l'auteur.

4. Conclusions

On associe généralement les difficultés rencontrées par un pays pour lever des capitaux aux risques que représente cette transaction pour les créanciers, risque de défaut, de dévaluation, etc. Implicitement c'est donc l'instabilité de ces économies (réelle ou monétaire) qui est mise en avant pour expliquer ou comprendre les différences dans l'accès au marché financier international. L'analyse économétrique confirme bien cette idée selon laquelle la volatilité d'une économie est un facteur crucial d'explication de sa capacité d'accès aux marchés financiers.

Références bibliographiques

- Gelos R.G., R. Sahay et G. Sandleris (2003) : « Sovereign Borrowing by Developing Countries : What Determines Market Access ? », *IMF Working Paper*, n° 04/221.
- Heston A., R. Summers et B. Aten (2002) : « Penn World Table Version 6.1 », *Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania*.





Chapitre IV

Annexe statistique

Antoine Seillan

Agence française de développement

L'APD depuis 1960 : quelques faits stylisés

La base de données en ligne du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE rassemble les chiffres de l'aide publique au développement (APD) déclarée chaque année par les principaux bailleurs de fonds bilatéraux. Elle permet de remonter aux années soixante et de ventiler l'APD par pays ou groupe de pays bénéficiaires, par outil financier, par nature de dépense ainsi que par secteur d'intervention. L'analyse de ces statistiques conduit à mettre en évidence quelques grandes tendances ou « faits stylisés » dans l'évolution de l'APD depuis 1960.

Malgré la cassure des années quatre-vingt-dix, particulièrement brutale pour les pays les moins avancés, l'APD a connu une croissance relativement régulière à long terme et a plus que doublé en dollars constants en quarante-cinq ans. Ce phénomène de long terme masque toutefois de fortes disparités selon les bailleurs, dont les volumes d'APD reflètent des histoires politiques, économiques ou commerciales particulières. L'aide publique au développement constitue au demeurant une source, parmi d'autres, du financement de la croissance des pays en développement, aux côtés de l'épargne intérieure, du commerce international, des investissements directs étrangers, des dons privés (ONG et fondations privées) et des transferts des travailleurs migrants. À eux seuls, ces derniers devraient représenter en 2004 près du double des flux nets d'aide publique au développement.



Les années quatre-vingt-dix constituent une période de changement profond. Chargée hier de gérer la fin de la relation coloniale et de contenir l'influence soviétique, l'aide publique au développement est aujourd'hui sollicitée au nom de nouveaux impératifs : régulation des relations Nord-Sud, solidarité internationale, financement de biens publics mondiaux. De générale et politique, l'APD est devenue plus spécifique : ciblée sur les politiques publiques de la lutte contre la pauvreté et sur l'amélioration de la gouvernance, elle cherche aussi à exercer un effet de levier pour promouvoir le développement du secteur privé.

Dans un contexte de remobilisation générale de la communauté internationale pour l'atteinte des objectifs du millénaire, le déliement quasi-total de l'aide, l'émergence de l'Union européenne comme acteur multilatéral majeur aux côtés de la Banque mondiale, le reflux des prêts au profit des dons, la priorité à l'Afrique subsaharienne, le poids croissant des secteurs sociaux dans l'APD et le soutien à l'amélioration de la gouvernance des pays en développement constituent donc des tendances marquantes. Les données du CAD conduisent toutefois à nuancer cette image : ainsi, la croissance de l'aide à l'Afrique subsaharienne s'explique surtout par les allègements de dette et l'aide alimentaire ou d'urgence.

1. Malgré la cassure des années quatre-vingt-dix, l'aide publique au développement des pays du CAD a plus que doublé en dollars constants depuis 1960

Quatre grandes périodes caractérisent l'évolution des flux nets d'aide publique au développement depuis 1960 :

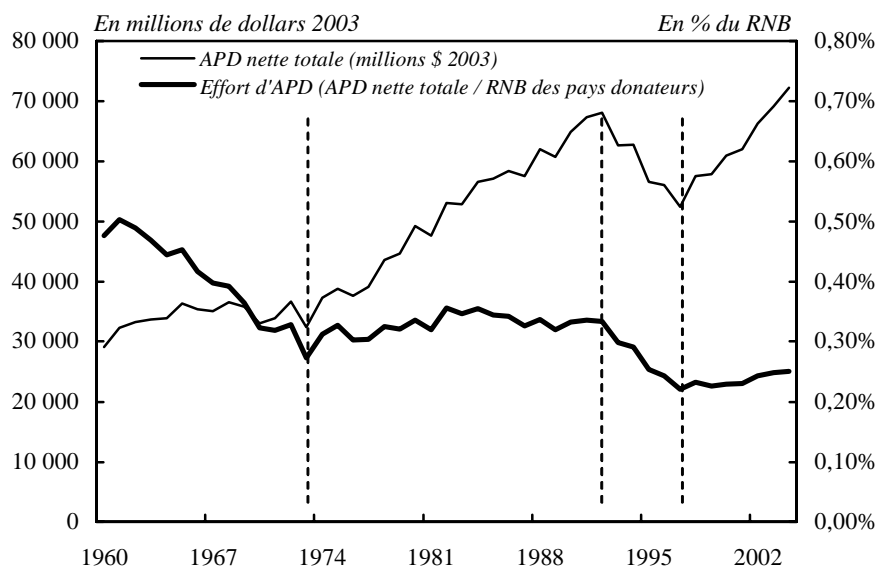
- 1960-1973 : stagnation. Les flux nets d'APD ne croissent que de + 0,8 % par an en moyenne sur cette période et passent de 29 à 32 milliards de dollars (en dollars 2003 constants). Avec la forte croissance de la richesse des pays du CAD, leur « effort », c'est-à-dire le rapport entre le volume de leur APD nette et celui de leur RNB (revenu national brut) recule de 0,48 à 0,27 % ;
- 1973-1992 : croissance. Les flux nets d'APD croissent régulièrement (+ 4,0 % par an en moyenne entre 1973 et 1992), si bien que leur volume double en 1990 et atteint 68 milliards de dollars en 1992. L'effort des pays donateurs est quasiment stable et oscille autour d'une moyenne de 0,33 % entre 1973 et 1992, sans dépasser 0,36 %, le maximum de cette période, atteint en 1982 ;
- 1992-1997 : repli. Le volume de l'APD baisse de 23 % en cinq ans et n'atteint plus que 52 milliards de dollars en 1997, niveau équivalent à celui fourni quatorze ans auparavant. L'effort des pays donateurs passe de 0,32 % en 1991 et 0,33 % en 1992 à un minimum historique de 0,22 % en 1997. La fin de la guerre froide, les politiques budgétaires restrictives menées en Europe et un renouveau du débat sur l'efficacité de l'aide au développement expliquent cette « fatigue des donateurs » ;



• depuis 1997 : reprise. La croissance de l'APD des pays du CAD reprend à un rythme supérieur à celui des années 1973-1992 (+ 4,7 % par an en moyenne entre 1997 et 2004). Le niveau de l'aide de 1992 est à nouveau atteint en 2003 et dépassé en 2004 (72 milliards de dollars). L'effort d'aide se redresse légèrement, avec 0,25 % du RNB en 2004.

Les volumes d'APD ont donc renoué avec le niveau atteint avant le tournant des années quatre-vingt-dix mais en valeur relative, l'effort des pays du CAD demeure inférieur à celui fourni durant les années 1973-1992.

1. Évolution de l'APD nette totale des pays du CAD (1960-2004)



Source : OCDE, statistiques en ligne.

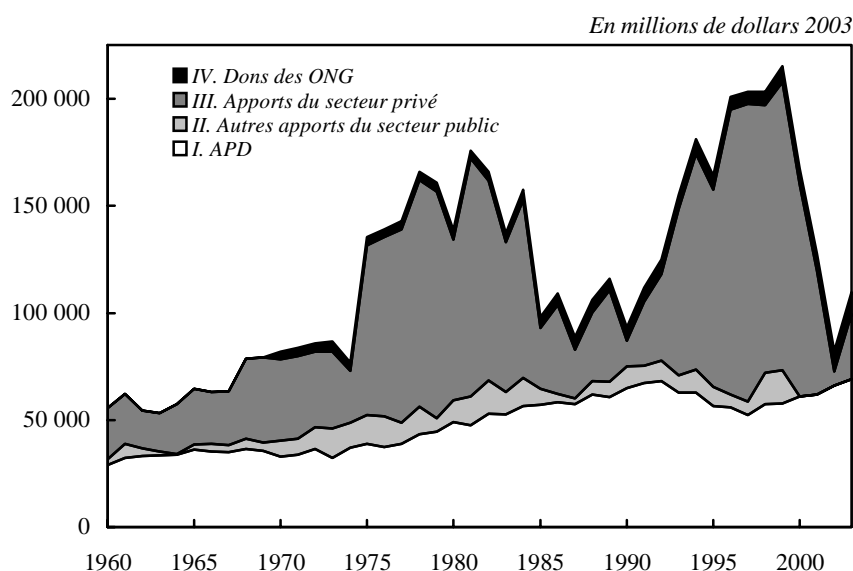
2. À long terme, la croissance des flux d'APD paraît relativement régulière

Le graphique 2 permet de comparer le montant des flux d'aide publique au développement et celui des flux financiers d'origine privée, marqués par des fluctuations brutales. Par comparaison, la croissance des flux annuels d'APD, pris globalement, paraît relativement régulière.

Cependant, l'essentiel des flux d'investissements directs à l'étranger est capté par un faible nombre de pays émergents, classés dans la catégorie des pays à revenus intermédiaires d'Asie (Chine, Thaïlande...) et d'Amérique latine (Brésil, Mexique, Argentine...).



2. Les flux financiers vers les pays en développement (1960-2003)



Source : OCDE, statistiques en ligne.

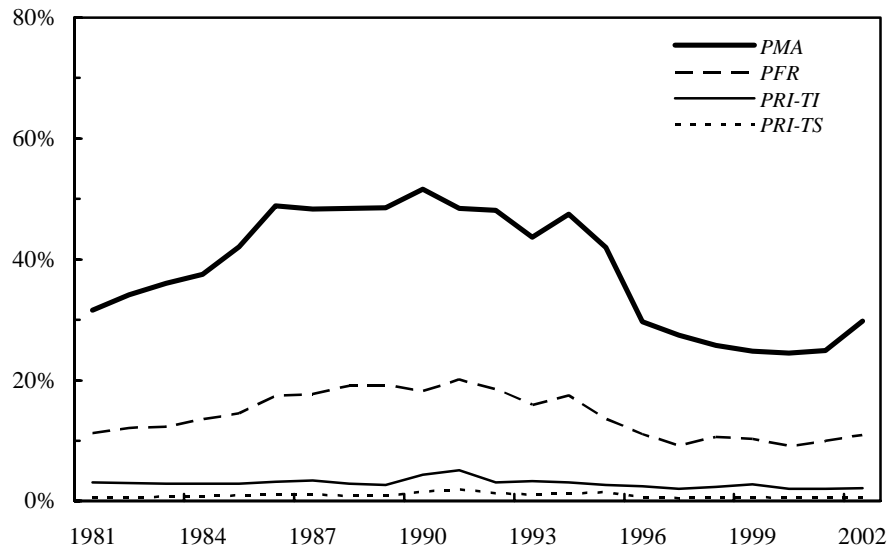
3. Pour les PMA, la baisse de l'APD de la fin des années quatre-vingt-dix a cependant constitué un choc important

Comme le montrent les graphiques 3, 4 et 5, le poids de l'APD dans le financement des économies en développement est d'autant plus important et ses variations d'autant plus brutales que ces pays ont un revenu faible.

Bien que l'épargne nationale constitue la première source de financement des investissements, l'APD constitue une ressource externe essentielle dans les économies en développement. L'aide publique au développement a pu ainsi atteindre jusqu'à 9 % du RNB des PMA au début des années quatre-vingt-dix, 50 % de leurs importations ou 70 % de leur FBCF. Le repli de l'APD observé au début des années quatre-vingt-dix n'en paraît que plus massif : l'APD totale a baissé d'environ 1/5^e en volume, mais de 50 % en ce qui concerne l'APD destinée aux PMA.



3. Aide extérieure/importations

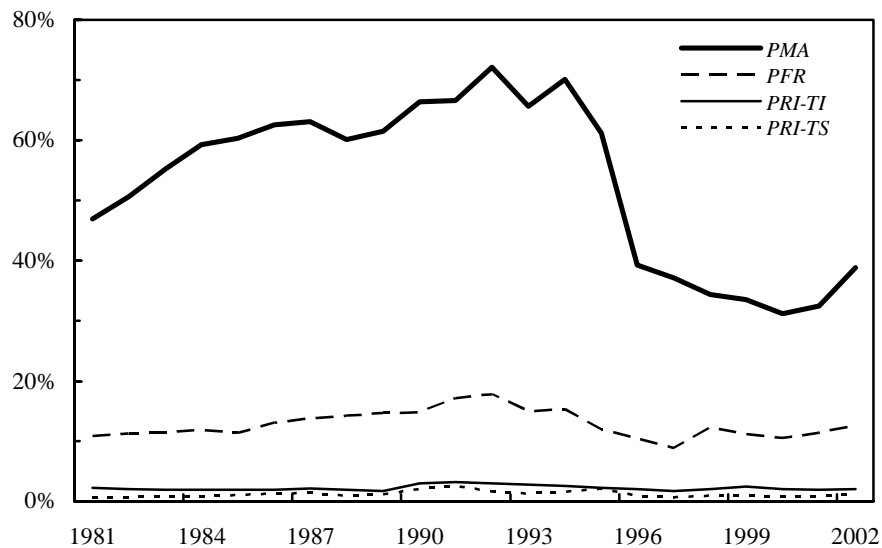


Lecture : PMA = pays moins avancés ; PFR = pays à faible revenu ; PRI-TI = pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) ; PRI-TS = pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure).

Note : (*) Aide extérieure = aide publique au développement + aide publique.

Source : World Development Indicators 2004.

4. Aide extérieure/FBCF



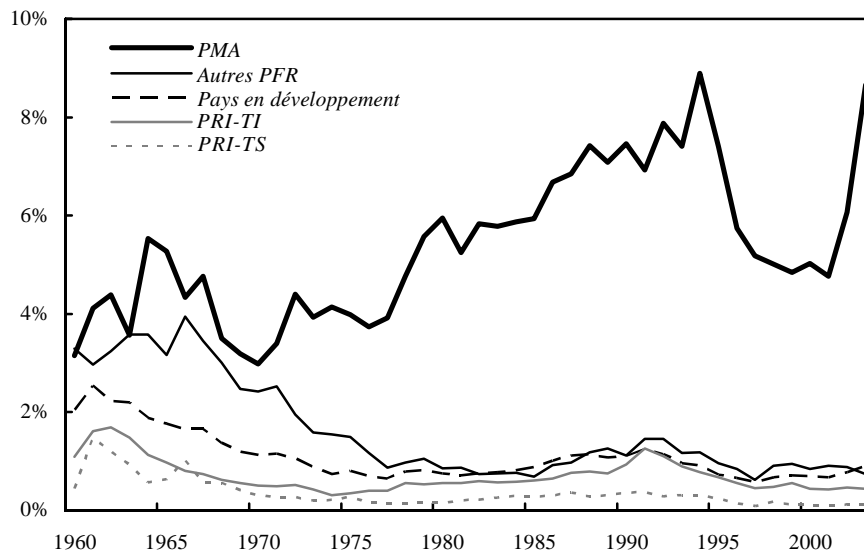
Lecture : Cf. graphique 3.

Note : (*) Aide extérieure = aide publique au développement + aide publique.

Source : World Development Indicators 2004.



5. Part de l'APD nette dans le RNB des pays bénéficiaires



Lecture : Cf. graphique 3.

Source : OCDE, statistiques en ligne.

4. Les plus grands donateurs en volume ne sont pas les plus généreux

Depuis 1960, un groupe de cinq donateurs (en noir dans les graphiques ci-après) se détache de l'ensemble des membres du CAD par le volume absolu de leur APD nette : il est composé des cinq grandes puissances économiques mondiales, États-Unis, Japon, France, Royaume-Uni et Allemagne. En 2004, l'aide dispensée par ces cinq pays représentait les deux tiers du total de l'APD nette des pays du CAD, dont un quart de la part des seuls États-Unis.

Ces cinq plus grands donateurs en volume ne se distinguent cependant pas par le niveau élevé de leur effort d'APD nette : seuls la Norvège, le Luxembourg, le Danemark, la Suède et les Pays-Bas dépassent l'objectif de 0,7 % du RNB fixé par les Nations unies. Ce groupe est à ce titre parfois appelé « G 0,7 ». En 2004, l'effort relatif de la France (0,42 % du RNB) n'atteint pas la moitié de celui de la Norvège (0,87 %). Les efforts du Japon (0,19 %) ou des États-Unis (0,16 %) lui sont quatre à cinq fois inférieurs.

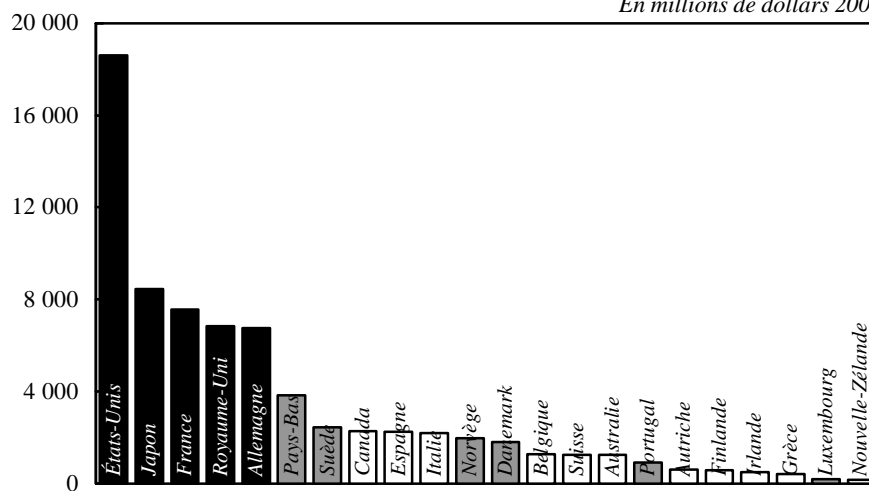
La comparaison des efforts d'APD nette par habitant des pays donateurs creuse ces écarts : en 2003, la Norvège (447 dollars par habitant), le Luxembourg (431 dollars par habitant), le Danemark (324 dollars par habitant), la Suède (267 dollars par habitant) et les Pays-Bas (245 dollars par



habitant) ont donné entre deux et quatre fois plus que la France (121 dollars par habitant) et entre quatre et huit fois plus que les États-Unis (56 dollars par habitant). On notera cependant qu'en 2003, le montant des dons des ONG américaines représentait, selon les données déclarées au CAD, l'équivalent de 39 % des flux d'APD des États-Unis, et était seulement dépassé à ce titre par celui des dons des ONG irlandaises (56 %).

6. APD nette 2004 en volume

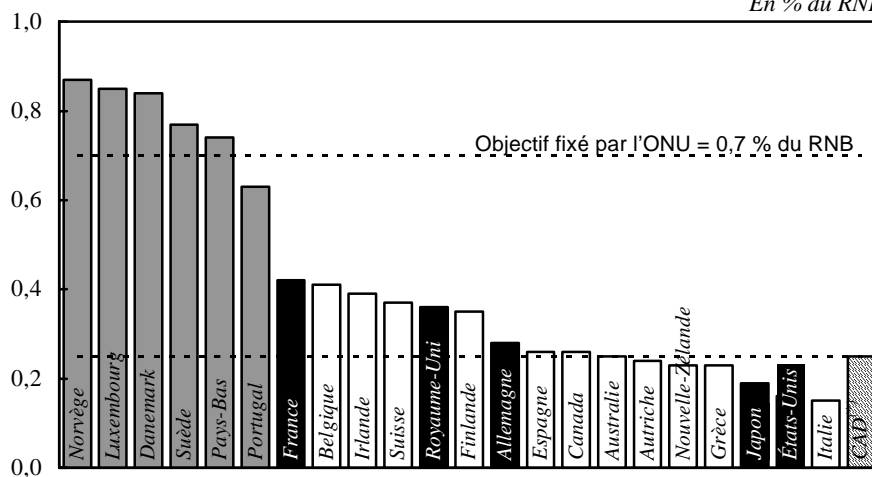
En millions de dollars 2003



Source : OCDE, statistiques en ligne.

7. Effort d'APD nette 2004

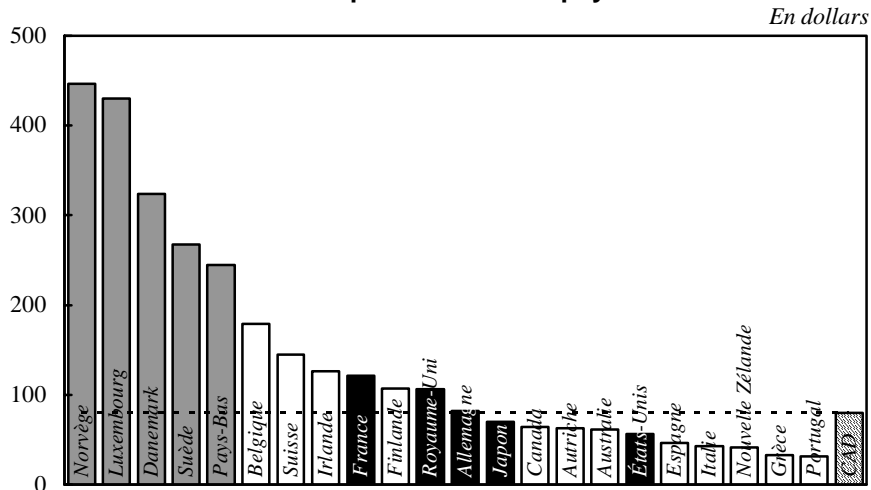
En % du RNB



Source : OCDE, statistiques en ligne.



8. APD nette 2003 par habitant des pays donateurs



Source : OCDE, statistiques en ligne.

5. À long terme, l'effort des plus grands donateurs en volume a globalement stagné ou diminué

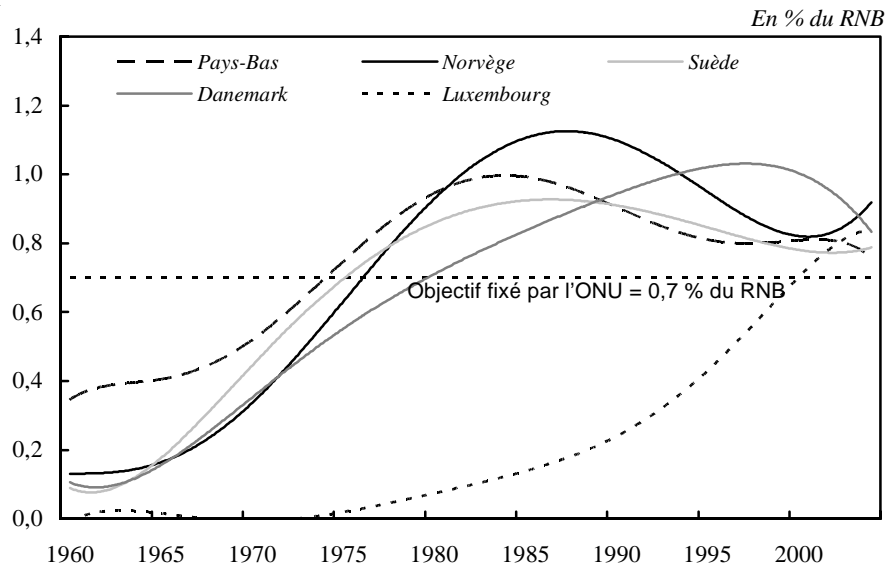
Le groupe des pays du « G 0,7 » et celui des plus grands donateurs en volume se distinguent aussi par l'évolution de leurs politiques d'aide au développement.

L'effort d'APD nette des pays du « G 0,7 » a connu une croissance continue entre 1960 et le début des années quatre-vingt-dix. Atteint dès les années soixante-dix, l'objectif de 0,7 % du RNB fixé par l'ONU a par la suite été dépassé de 0,2 voire 0,3 point, l'effort de la Norvège oscillant même entre 1 et 1,2 % du RNB entre 1985 et 1994. Après un léger repli durant la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, l'effort d'APD nette des pays du « G 0,7 » semble s'être aujourd'hui stabilisé à un niveau qui demeure supérieur à l'objectif de l'ONU.

L'effort des plus grands donateurs en volume a au contraire globalement stagné, voire baissé depuis les indépendances. Seul l'effort d'aide de la France semblait installé sur une trajectoire de croissance dans le courant des années quatre-vingt, avant de connaître une période de stabilité autour de 0,6 % du RNB entre 1984 et 1994, soit 0,4 point au-dessus de l'effort américain et 0,2 point au-dessus de l'effort allemand. Le repli de la fin des années quatre-vingt-dix a cependant été brutal : l'effort de la France a atteint son minimum historique en 2000 et 2001 avec 0,32 % du RNB : inférieur de moitié à celui fourni une quinzaine d'années auparavant, cet effort demeurait cependant supérieur à celui des autres grandes puissances économiques.

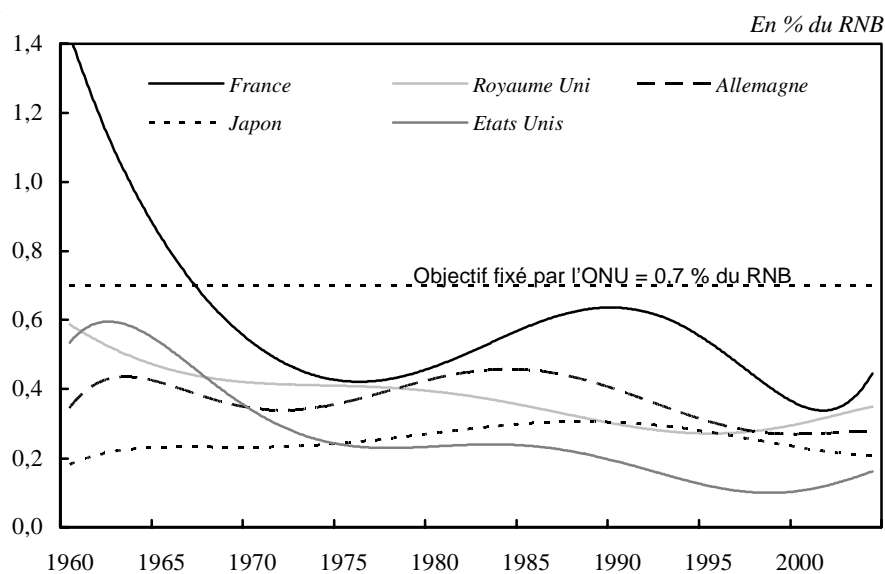


9. Évolution de l'effort d'APD nette de la Norvège, du Luxembourg, du Danemark, de la Suède et des Pays-Bas (courbes lissées en tendances polynomiales)



Source : OCDE, statistiques en ligne.

10. Évolution de l'effort d'APD nette des États-Unis, du Japon, de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne (courbes lissées en tendances polynomiales)



Source : OCDE, statistiques en ligne.



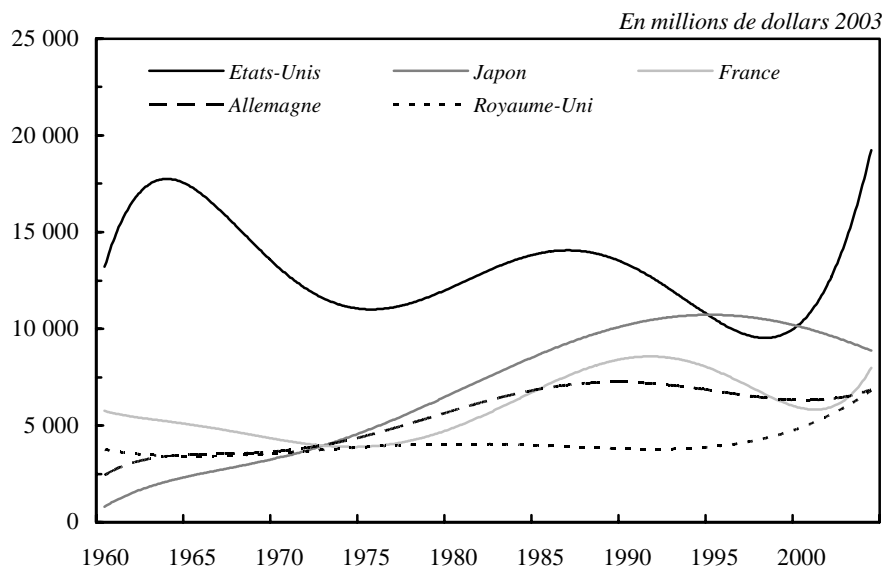


Les volumes d'aide des grands donneurs se caractérisent par leur irrégularité. L'aide américaine et l'aide japonaise ont ainsi connu les fluctuations les plus importantes depuis le début des années soixante.

L'aide américaine a ainsi atteint un sommet au début des années soixante, marqué par le soutien apporté à Taïwan et à la Corée du Sud, puis a décliné jusqu'au milieu des années soixante-dix. Les années 1975-1990 ont constitué une nouvelle période de croissance de l'APD nette américaine, interrompue par une baisse brutale ; depuis 1997, dans un contexte général de remobilisation des bailleurs de fonds, l'aide publique au développement américaine croît vivement et a approché en 2004 le niveau record de 1965.

L'APD nette japonaise a crû continûment depuis les années soixante, dépassant même les volumes de l'aide des États-Unis en 1995 et entre 1997 et 2000. Depuis cette date, le volume de l'APD japonaise baisse, ce qui semble s'expliquer par d'importants flux de remboursements de prêts (qui réduisent l'APD nette), par les difficultés économiques et les tensions budgétaires que connaît le Japon, ainsi que par un phénomène de « fatigue de l'aide » dans l'opinion publique. Lors de la conférence de Monterrey, en 2002, le Japon ne s'est ainsi pas engagé à maintenir ou à accroître son APD. Cette tendance devrait se confirmer, avec la réduction annoncée de l'aide japonaise à la Chine.

11. Évolution de l'APD nette des États-Unis, du Japon, de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne en volume (courbes lissées en tendances polynomiales)



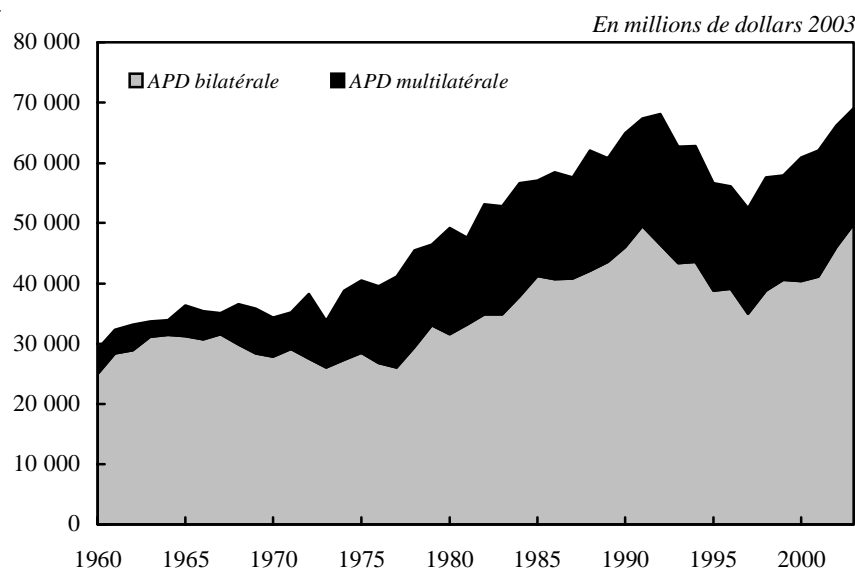
Source : OCDE, statistiques en ligne.



6. Alors que le partage de l'aide entre bailleurs multilatéraux et bilatéraux semble avoir atteint un point d'équilibre, l'Union européenne s'affirme comme un acteur majeur de l'aide publique au développement en volume

Durant la plus grande partie des années soixante, la part de l'APD multilatérale dans l'APD nette des pays du CAD est restée faible, ne dépassant pas 14,2 % (1965). La période qui s'étend de la fin des années soixante à la fin des années soixante-dix a été celle de l'expansion de l'APD multilatérale : sa part dans l'APD totale a doublé en une décennie et est passée de 18,2 % en 1968 à 36,6 % en 1977, année de son maximum. Depuis cette date, cette répartition semble s'être globalement stabilisée : la part de l'APD multilatérale a ainsi oscillé entre 35,9 % (1980) et 26,4 % (1991). Elle atteint 31,7 % en 2004.

12. APD bilatérale et multilatérale nette des pays du CAD



Source : OCDE, statistiques en ligne.

Les quarante dernières années ont en revanche été marquées par une redistribution des cartes entre bailleurs multilatéraux comme le montre le graphique 13 qui représente l'évolution de l'APD nette déclarée par la Commission européenne, le groupe de la Banque mondiale (AID), les organismes des Nations unies et le FMI.

Il fait apparaître deux phénomènes :

- le développement de l'activité des banques régionales de développement durant les quinze premières années de cette période (Banque

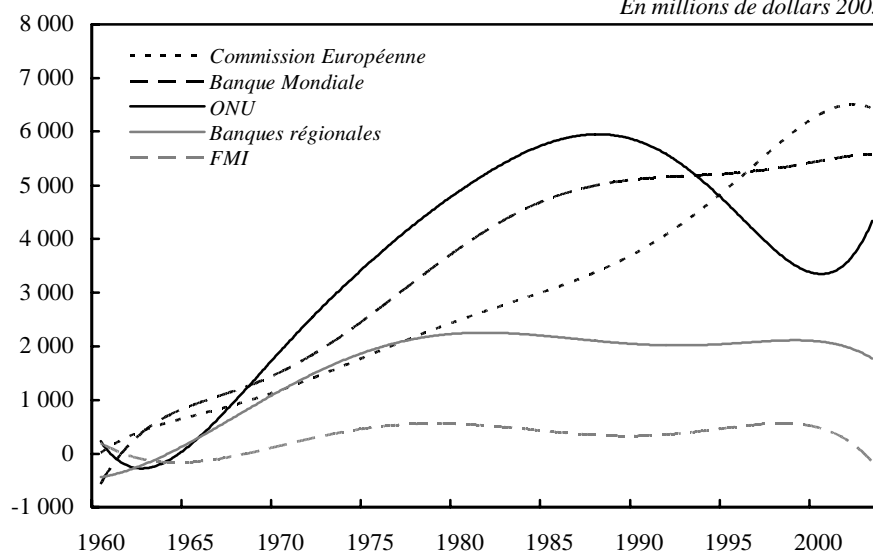


interaméricaine de développement, créée en 1959 ; Banque africaine de développement, créée en 1964 ; Banque asiatique de développement, créée en 1966) : depuis le début des années quatre-vingt, l'APD nette qu'elles déclarent semble s'être stabilisée autour de 2 milliards de dollars par an ;

- l'émergence de l'Union européenne comme acteur majeur de l'APD multilatérale depuis la fin des années quatre-vingt : le 7^e et le 8^e FED (1990-1995 et 1995-2000) ont permis à la Commission européenne d'égaliser en 1995, puis de dépasser la Banque mondiale et les organismes onusiens par les volumes d'APD déclarée. Il est vrai que le rythme de croissance des flux d'APD déclarés par la Banque mondiale a nettement ralenti à partir du milieu des années quatre-vingt et que le montant des flux déclarés par les Nations unies a même baissé durant toutes les années quatre-vingt-dix.

13. APD nette des bailleurs multilatéraux

En millions de dollars 2003



Source : OCDE, statistiques en ligne.

7. L'APD est à présent déliée à plus de 90 %

L'aide liée a largement alimenté la critique de l'aide bilatérale, suspecte de répondre à des motivations politiques, stratégiques ou commerciales.

L'aide est dite liée lorsque son utilisation est contrainte, contractuellement ou en pratique, par l'obligation de passer les marchés de biens ou de servi-



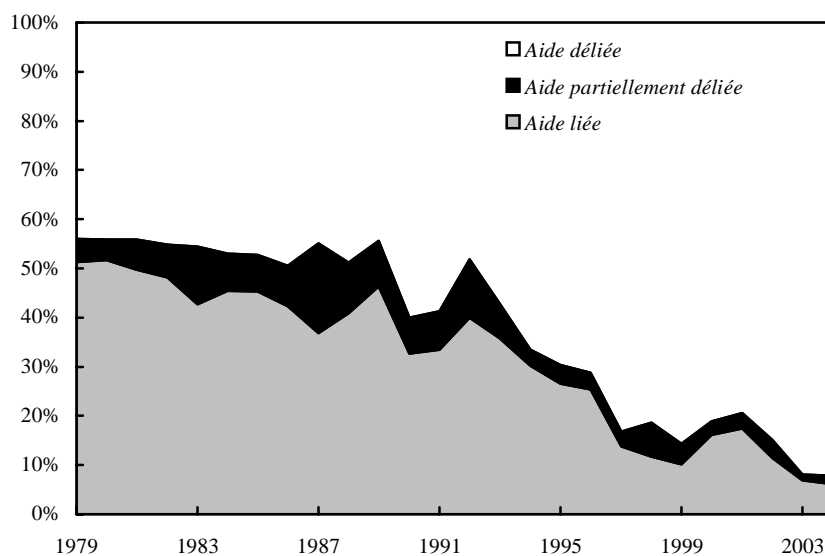


ces correspondants dans certains pays (le pays donneur, le pays bénéficiaire ou un ensemble de pays). À l'inverse, l'aide non liée peut librement et intégralement servir à financer des marchés dans la totalité des pays bénéficiaires de l'aide et des pays de l'OCDE. L'aide est considérée comme partiellement déliée lorsque subsistent des exigences minimales de contenu national ou régional.

Les statistiques du CAD relatives à la liaison de l'aide, qui sont disponibles en engagements seulement, montrent que l'aide liée est en recul sensible depuis le début des années quatre-vingt-dix, et ne représente plus que 6 % de l'APD en 2004, contre plus de 50 % en 1979.

L'exigence croissante du droit de concurrence européen et la libéralisation des échanges commerciaux au niveau mondial expliquent en partie ce mouvement de repli de la part des aides liées. Après deux tentatives en 1969 et 1974, le long débat interne au CAD sur le déliement de l'aide a abouti en 1992 à un ensemble de règles de discipline pour l'utilisation de l'aide liée, puis en 1998 au lancement de travaux en vue de l'élaboration d'une recommandation sur le déliement de l'aide aux PMA, finalement adoptée lors de sa réunion à haut niveau d'avril 2001.

14. Répartition de l'APD bilatérale des pays du CAD (engagements) entre aide liée et aide déliée



Source : OCDE, statistiques en ligne.

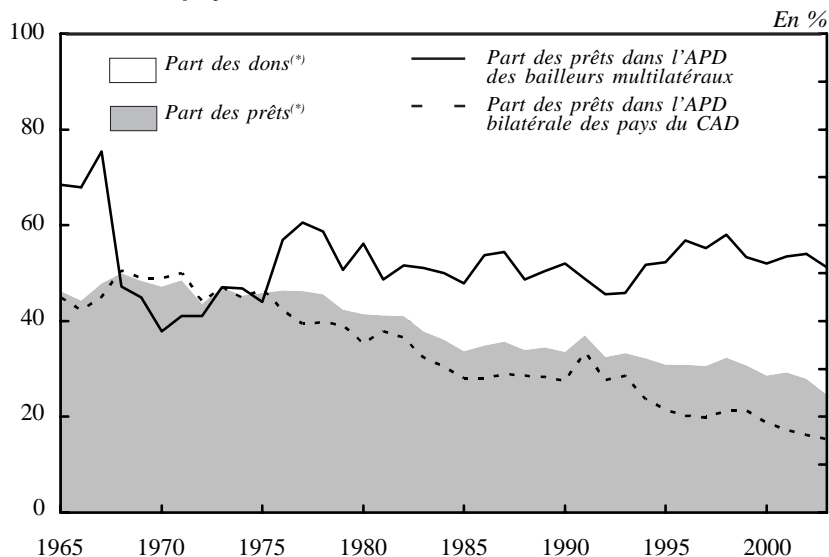


8. Désormais, l'APD est constituée en majorité de dons

Le graphique 15 représente la part relative des dons et des prêts dans l'APD brute des pays du CAD et des bailleurs multilatéraux. L'APD y est exprimée en versements bruts (total des dons et des flux de nouveaux prêts) et non en versements nets : en effet, ces derniers intègrent les remboursements de prêts accordés dans le passé et ne permettent donc pas de traduire l'équilibre prêts/dons choisi par les donateurs et leurs partenaires à un moment donné.

La réduction de la part des prêts au bénéfice des dons apparaît comme une tendance de long terme, sensible depuis le début des années soixante-dix. En 35 ans, la part des prêts dans les flux bruts d'APD a été divisée par deux, passant de 50 % en 1968 à 25 % en 2003.

15. Part relative des dons et des prêts dans l'APD brute des pays du CAD et des bailleurs multilatéraux



Note : (*) APD bilatérale des pays du CAD + APD des bailleurs multilatéraux.

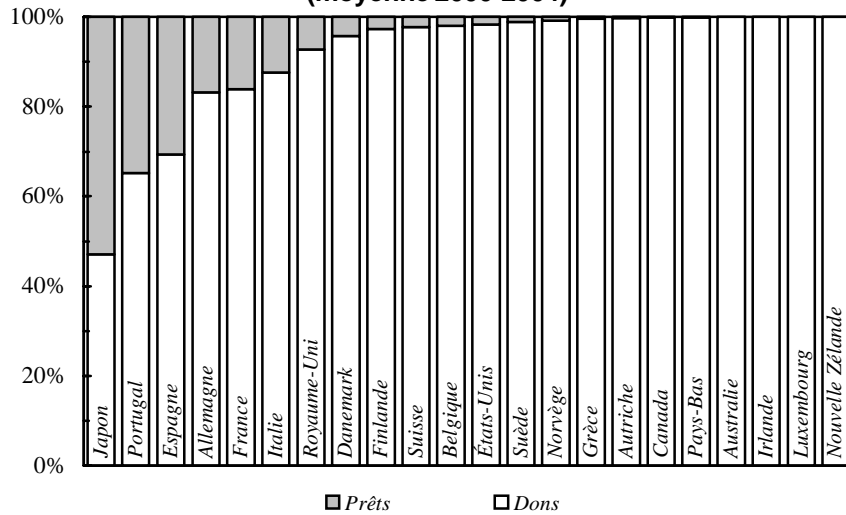
Source : OCDE, statistiques en ligne.

Ce constat mérite d'être nuancé par une analyse par donneur. Un « partage des rôles » semble en effet se dessiner : les bailleurs bilatéraux délaisent l'outil prêt, alors que les bailleurs multilatéraux continuent d'y avoir recours. La part des prêts dans les flux bruts d'aide publique au développement bilatérale connaît ainsi une baisse régulière depuis le tournant des années soixante-dix : les flux de prêts bilatéraux représentaient 15 % des flux bruts d'APD en 2003. Par comparaison, la part des prêts dans l'APD brute des organisations multilatérales s'avère relativement stable depuis trente ans et oscille entre 45 et 60 %. Certains bailleurs de fonds bilatéraux, principalement le Japon mais aussi le Portugal et l'Espagne, et dans une moindre mesure l'Allemagne, la France et l'Italie, continuent cependant d'avoir recours aux prêts de manière importante.





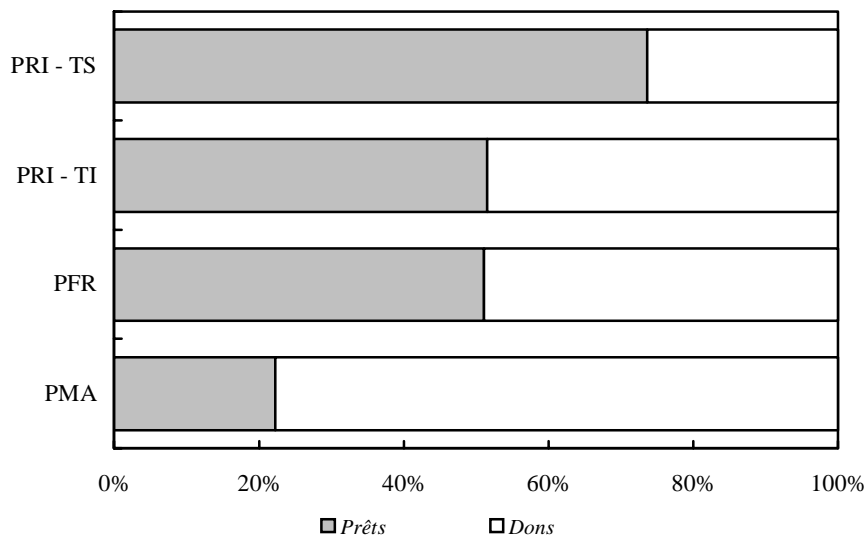
16. Part des dons et des prêts dans l'APD brute des pays du CAD (moyenne 2000-2004)



Source : OCDE, statistiques en ligne.

Une nuance complémentaire doit être apportée : prêts et dons ne s'orientent pas vers les mêmes types de pays. Comme le montre le 17, la part des financements apportée aux pays en développement sous forme de prêts croît avec leur degré de richesse.

17. Part des prêts et des dons dans les flux bruts d'APD 2004, par catégorie de revenus

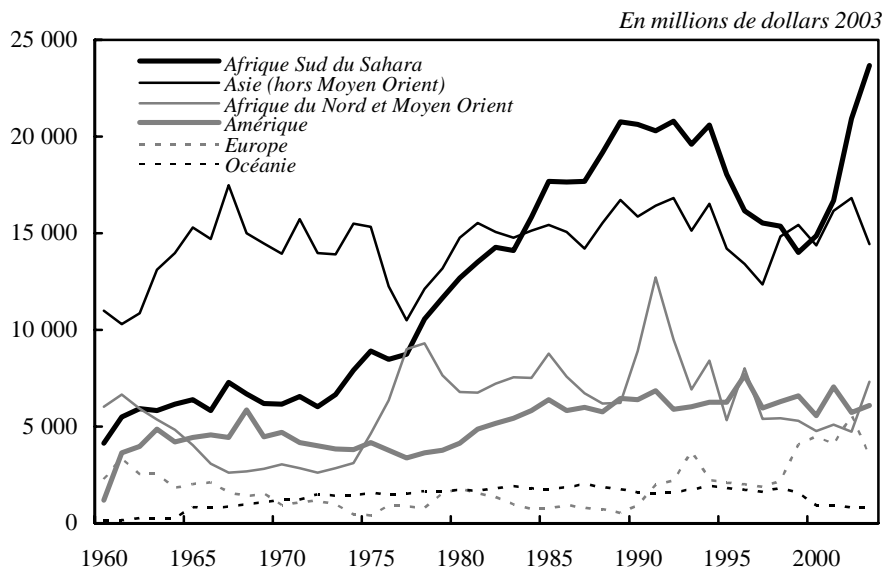


Source : OCDE, statistiques en ligne.



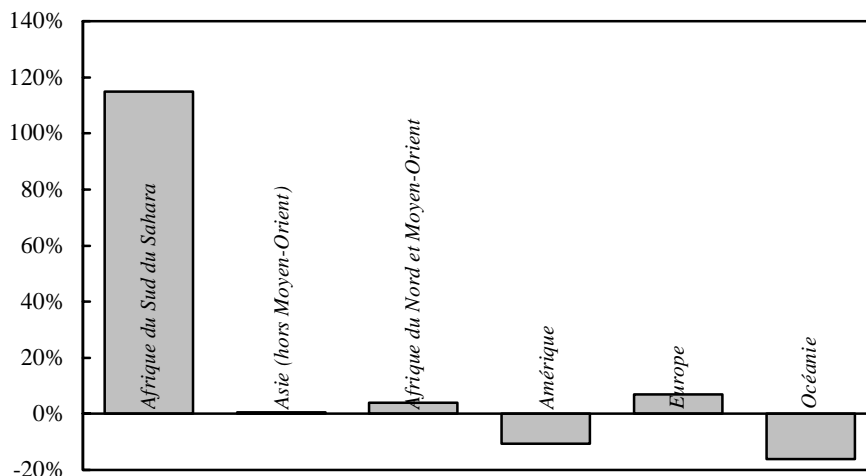


18. Ventilation géographique de l'APD nette des pays du CAD et des bailleurs multilatéraux



Source : OCDE, statistiques en ligne.

19. Ventilation géographique de l'APD nette supplémentaire des pays du CAD et des bailleurs multilatéraux versée entre 1998 et 2003



Source : OCDE, statistiques en ligne.



9. L'accroissement récent de l'APD bénéficié en priorité à l'Afrique subsaharienne

Comme le montrent les graphiques 18 et 19, les priorités géographiques des donateurs ont profondément évolué au cours des quarante dernières années.

L'Afrique subsaharienne a bénéficié depuis 1960 d'une croissance des flux d'aide et de sa part dans l'APD nette totale, malgré la stabilisation des années 1989-1994, qui préluait à la baisse temporaire mais brutale des années 1995-1999 : au lendemain des indépendances, l'Afrique subsaharienne recevait environ 5 milliards de dollars (dollars constants 2003) par an, soit à peine 20 % de l'APD totale, contre plus de 20 milliards de dollars en 2003, soit plus de 40 % de l'APD.

À l'inverse, la part de l'APD nette totale destinée à l'Asie, qui dépassait 50 % entre 1965 et 1975, s'est effondrée au lendemain de la guerre du Vietnam. Depuis, elle a connu une lente décrue, pour atteindre environ 30 % aujourd'hui. La « bosse » de l'aide à l'Asie entre 1960 et 1975, comme le « pic » de l'aide vers la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient en 1990-1995 (qui traduit une importante vague d'annulations de dettes) semblent coïncider avec des périodes de tensions internationales. Ceci suggère que les priorités géographiques des donateurs répondent en partie à des motivations géopolitiques.

La reprise des flux d'APD nette à destination de l'Afrique subsaharienne paraît plus brutale encore que le recul qui, à la fin des années quatre-vingt-dix, les avait ramenés à leur niveau du début des années quatre-vingt. En 2003, l'Afrique a ainsi reçu 42 % de l'APD des pays du CAD, contre un total de 30 % des flux depuis 1960. Le diagramme ci-dessous représente la ventilation géographique de l'APD nette supplémentaire⁽¹⁾ versée par les pays du CAD et les bailleurs multilatéraux depuis 1999, année de l'« étiage » de l'aide publique au développement à l'Afrique subsaharienne. Il montre que depuis cette date, l'intégralité des flux d'APD nette supplémentaire a été dirigée vers cette région, qui a même bénéficié d'une redistribution des flux au détriment des pays d'Amérique et d'Océanie.

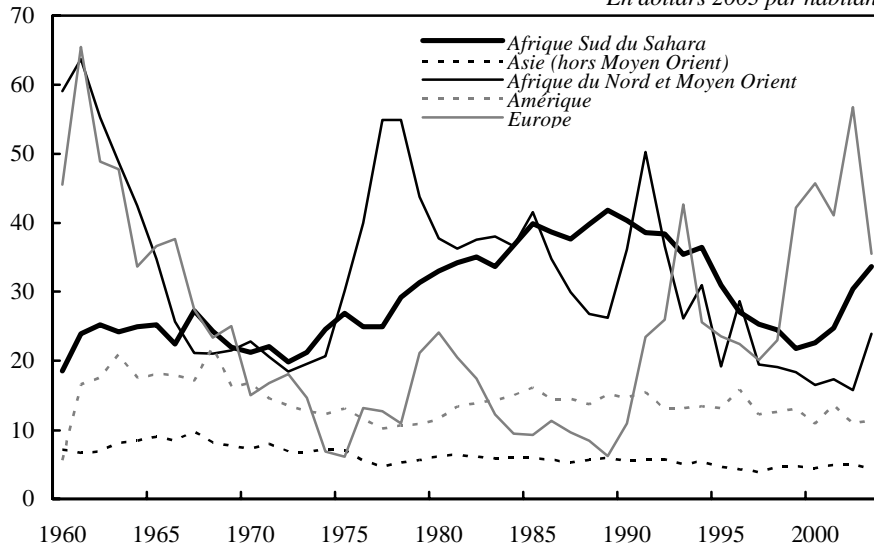
L'observation des flux d'aide par habitant des pays bénéficiaires renforce ce constat. Le graphique 20, sur lequel l'Océanie, peu comparable en raison de la petite taille des pays concernés, n'a pas été représentée, montre que les pays en développement d'Asie apparaissent comme les moins aidés historiquement, compte tenu de la masse de leur population. De plus, l'aide par habitant d'Afrique subsaharienne a été largement dépassée, à la fois par celle de la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient en 1975-1985 et au début des années quatre-vingt-dix, et par l'aide à l'Europe, au début des années quatre-vingt-dix et au tournant des années 2000.

(1) L'APD nette supplémentaire est calculée comme la différence entre le total des flux d'APD perçus par chaque région chaque année entre 1998 et 2004 et le montant qu'aurait représenté ce total si les flux n'avaient pas crû depuis 1997.



20. APD nette des pays du CAD et des bailleurs multilatéraux par habitant des régions bénéficiaires

En dollars 2003 par habitant



Source : OCDE, statistiques en ligne.

10. La croissance de l'aide à l'Afrique subsaharienne s'explique largement par celle des allègements de dette et de l'aide alimentaire ou d'urgence

L'Afrique subsaharienne est à la fois le premier bénéficiaire de l'APD, en volume ou en proportion du total de l'APD, et le premier destinataire de l'accroissement de l'APD observé depuis le début des années 2000. Depuis quinze ans, la composition des flux d'APD à destination de l'Afrique subsaharienne a connu une profonde évolution.

Comme dans la section 8, les données présentées dans le graphique 21 sont exprimées en versements bruts, qui n'intègrent pas les remboursements de prêts accordés dans le passé et semblent ainsi plus à même de rendre compte de la composition des flux à destination de l'Afrique à un moment donné.

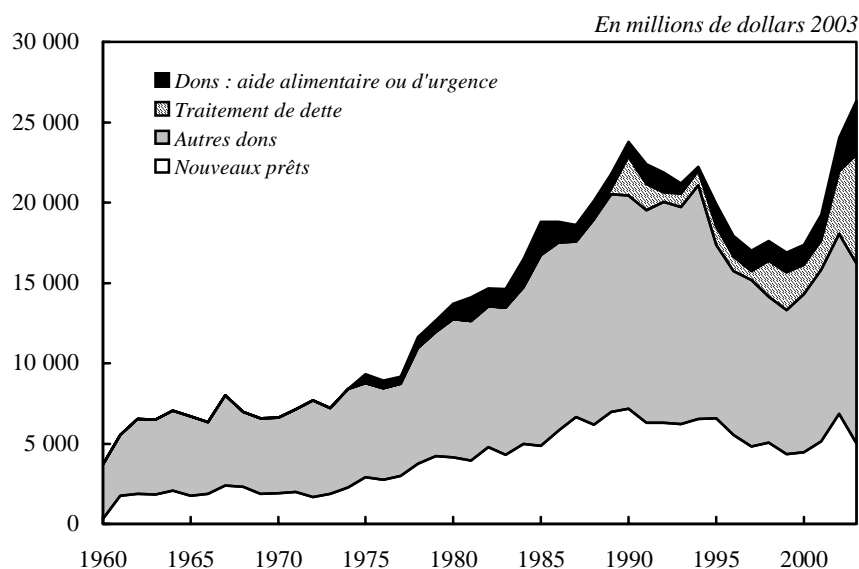
En 1990, année d'un « pic » historique de l'aide à l'Afrique subsaharienne, les flux bruts d'APD étaient composés de 56 % de dons et de 30 % de prêts, tandis que les annulations de dette en représentaient 10 % et l'aide alimentaire et d'urgence 4 %.

En 2003, la structure des flux bruts d'APD à destination de l'Afrique subsaharienne a profondément évolué : les dons en représentent 42 %, les



prêts 19 %, les annulations de dette 26 % et l'aide alimentaire ou d'urgence 13 %. Conséquence de l'endettement rapide des années soixante-dix et quatre-vingt, cette croissance de la part des annulations de dette constitue par nature un phénomène transitoire à l'issue duquel les pays donateurs devront dégager un surcroît des ressources budgétaires s'ils souhaitent poursuivre la croissance de leur APD.

21. Ventilation des flux bruts d'APD vers l'Afrique subsaharienne entre dons, nouveaux prêts, allègements de dette et aide alimentaire/aide d'urgence



Source : OCDE, statistiques en ligne.

11. La priorité aux secteurs sociaux affichée dans les forums mondiaux se traduit par une augmentation de la part de l'aide bilatérale consacrée aux « infrastructures et services sociaux » au sens du CAD (santé, éducation, eau, logement, emploi, gouvernance...)

Les statistiques du CAD offrent la possibilité d'identifier l'affectation sectorielle de l'aide publique au développement bilatéral. Les données disponibles, qui sont exprimées en engagements, permettent de remonter à la fin des années soixante. Selon les années, entre 50 et 70 % de l'APD bilatérale des pays du CAD est ainsi ventilée. En effet, comme l'indiquent les directives sur l'établissement des statistiques de cette organisation, seule une partie de l'aide bilatérale est ventilable : les projets, l'aide programme sectorielle, la coopération technique ainsi que d'autres formes d'apports de

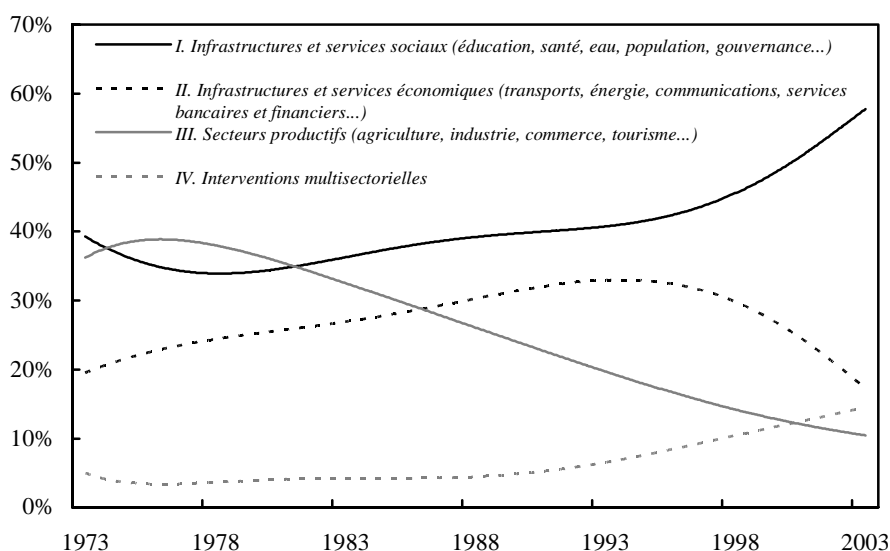


ressources sous forme de produits ou d'approvisionnements. D'autres formes d'aide publique au développement ne sont en revanche pas ventilables : l'aide alimentaire, les secours d'urgence, les opérations liées à la dette, les coûts administratifs, les concours aux organisations non gouvernementales ou encore les aides budgétaires globales et de soutien à la balance des paiements.

Malgré leur caractère partiel et le fait que, par définition, elles ne renseignent pas sur la ventilation de l'aide mise en œuvre par les bailleurs de fonds multilatéraux, ces données permettent de repérer quelques grandes tendances.

Ainsi, dans le courant des trente dernières années, les pays du CAD ont affecté une fraction grandissante de leur APD bilatérale au secteur « social » : ce dernier recouvre un ensemble relativement hétérogène de dépenses en faveur des services et infrastructures de santé, d'éducation, d'accès à l'eau, de logement, d'emploi, autant de secteurs visés par les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), mais aussi les dépenses d'appui à la gouvernance et de soutien à la société civile. Passant de 40 % de l'APD ventilable par secteur en 1973 à 57 % en 2003, la part de ces dépenses a crû alors que déclinait, dès les années soixante-dix, celle des appuis aux « secteurs productifs » (agriculture, industrie, commerce, tourisme...) et, plus récemment le financement des « infrastructures et services économiques », qui recouvrent, dans la classification du CAD, les transports, les communications, l'énergie et le secteur bancaire.

22. Répartition par secteurs de l'APD bilatérale des pays du CAD en engagements (pourcentage de l'APD ventilable par secteurs, courbes lissées en tendances polynomiales)



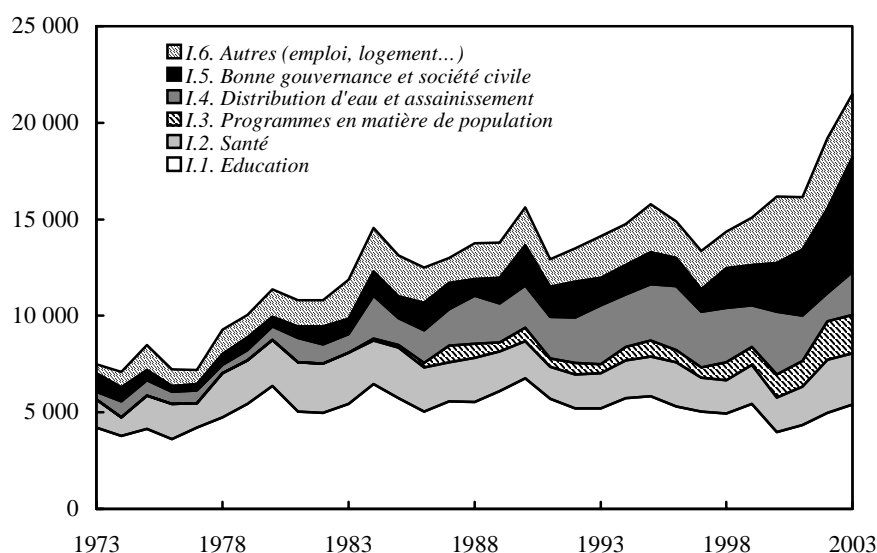
Source : OCDE, statistiques en ligne.



12. En 2003, les bailleurs bilatéraux ont engagé plus de dépenses en faveur de la bonne gouvernance et de la société civile qu'en faveur de l'éducation

Le volume des dépenses d'APD bilatérale engagées chaque année en faveur des secteurs sociaux a quasiment triplé en trente ans, passant de 7,5 milliards de dollars (40 % de l'APD bilatérale ventilable) en 1973 à 21,5 milliards de dollars en 2003 (57 % de l'APD ventilable).

23. Répartition en sous-secteurs du secteur « Infrastructures et services sociaux » de l'APD bilatérale des pays du CAD en engagements



Source : OCDE, statistiques en ligne.

Une répartition fine des dépenses au sein de ce vaste secteur révèle quelques faits marquants :

- en trente ans, le montant des dépenses engagées chaque année en faveur des secteurs « éducation », « santé et programmes en matière de



population »⁽²⁾ et « eau et assainissement » a doublé. La moitié de cette augmentation a eu lieu entre 1973 et 1980 (+ 56 %). La croissance a été plus faible durant les vingt années suivantes (+ 8 % entre 1980 et 2000). Enfin, les années 2000-2003 ont été marquées par une vive reprise (+ 20 %). Au sein de cet ensemble, les dépenses engagées dans les secteurs « eau et assainissement » et « santé et programmes en matière de population » ont été respectivement multipliées par six et par trois en trente ans, tandis que les dépenses en faveur de l'éducation ont crû d'un peu moins d'un tiers ;

- en 2003, les bailleurs bilatéraux ont engagé plus de dépenses en faveur de la bonne gouvernance et de la société civile qu'en faveur de l'éducation. Le poids des dépenses consacrées à la bonne gouvernance et à la société civile est ainsi passé de 1 milliard de dollars en 1973 à 5,9 milliards de dollars en 2003, soit une multiplication par six en trente ans ; en 2003, ces dépenses ont même dépassé de 500 millions de dollars celles engagées dans le secteur « éducation ». Le secteur des « autres » dépenses a lui aussi très fortement augmenté. Selon les directives pour l'établissement des statistiques du CAD, cette rubrique « englobe les activités en faveur de l'emploi, du logement, des autres services sociaux et du développement culturel », ainsi que « les activités de recherche dont le secteur de destination ne peut être identifié ». Son contenu n'est cependant pas suffisamment détaillé pour permettre d'en appréhender le contenu exact ;

- la mobilisation de la communauté internationale en faveur des OMD depuis le début des années 2000 se lit nettement dans ces données, puisque les années 2000-2003 ont marqué une vive reprise des dépenses engagées dans le secteur social (+ 33 %). Quelques paradoxes apparaissent cependant. Ainsi, les dépenses engagées dans le secteur « eau et assainissement » ont reculé de 31 % entre 2000 et 2003. De plus, durant cette période récente, les dépenses engagées dans le secteur « bonne gouvernance et société civile » ont largement tiré la croissance des dépenses du secteur social dans son ensemble : elles ont ainsi augmenté de + 3,4 milliards d'euros (+ 138 %) en trois ans, contre + 2 milliards d'euros (+ 20 %) en ce qui concerne les dépenses dans les secteurs « éducation », « santé et programmes en matière de population » et « eau et assainissement ».

(2) Les « programmes en matière de population » couvrent les activités menées dans les domaines de la santé, de la procréation, du planning familial et de la recherche sur les problèmes démographiques.



L'APD française

1. Les sources d'information

Trois principales sources d'informations publiques permettent d'éclairer le contenu exact de la notion d'aide publique au développement (APD) et des dépenses que la France déclare au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE à ce titre.

1.1. Le CAD de l'OCDE

La principale source d'information rétrospective est le CAD de l'OCDE lui-même :

- sa base de données en ligne rassemble les statistiques établies par ce groupe de bailleurs depuis le début des années soixante. Les chiffres d'une année sont disponibles à l'issue du délai nécessaire à leur déclaration et à leur mise en ligne, soit dans le courant de l'année suivante. La lecture des directives pour l'établissement des rapports statistiques, elles aussi disponibles sur le site Internet du CAD, complète utilement ces données chiffrées ;
- le CAD réalise des revues périodiques « par les pairs » des efforts de coopération pour le développement de ses membres. Cet examen critique est mené à peu près une fois tous les quatre ans, par une équipe composée de représentants du secrétariat du CAD et de fonctionnaires de deux pays membres. Le compte rendu du dernier examen de la France a été publié au printemps 2004.

1.2. Les documents budgétaires

Les annexes au projet de loi de finances (PLF) constituent la source d'information unique en ce qui concerne les prévisions d'APD. Le format de ces documents vient d'être profondément revu pour le PLF 2006, compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

- auparavant dispersés au sein des budgets du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministère des Affaires étrangères, les principaux crédits d'APD relevant du budget général sont désormais identifiés sous la forme de deux programmes intitulés « Solidarité à l'égard des pays en développement »⁽³⁾ et « Aide économique et financière au développement »⁽⁴⁾, regroupés au sein de la mission interministérielle « Aide publique au développement ». Une annexe du PLF présente ces crédits ainsi que les « projets annuels de performance » (PAP) qui y sont associés ;
- pour les crédits hors budget général, l'annexe relative aux comptes spéciaux développe les crédits de la mission « Prêts à des États étrangers »

(3) Programme mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères.

(4) Programme mis en œuvre par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.



qui constitue un compte de concours financiers, doté de crédits évaluatifs et composé de trois sections présentées sous forme de programmes intitulés « Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure », « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France » et « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers »⁽⁵⁾ ; l'annexe présente leurs « projets annuels de performance » (PAP) respectifs ;

- un « document de politique transversale » (DPT) embrasse plus largement l'ensemble des onze programmes qui concourent à la politique française en faveur du développement, au-delà de ceux mentionnés ci-dessus (par exemple, « Appels en garantie de l'État », « Recherche dans le domaine de la gestion des ressources et des milieux », « Formations supérieures et recherche universitaire », « Accueil des étrangers et intégration »...) et dont une fraction variable des crédits est comptabilisée en tant qu'APD au sens du CAD de l'OCDE. Présenté pour la première fois en annexe au PLF 2006, le DPT décrit la stratégie globale de la politique française en faveur du développement et présente les objectifs des programmes qui y concourent. Il améliore grandement la lisibilité des informations disponibles, en présentant le détail de l'APD française par origine de la ressource qui la finance (programmes du budget général, compte spécial, prélèvement sur recettes) et par personne morale concernée (État ou collectivités territoriales) ;

- un état annexé au PLF retrace les crédits qui concourent à la coopération avec les États en développement, les charges du Trésor, le volume de l'APD de la France au cours de l'année écoulée et sa répartition en aide bilatérale et multilatérale.

1.3. Une articulation complexe

L'articulation entre ces divers documents budgétaires et la manière dont les crédits qu'ils retracent sont comptabilisés en APD au sens du CAD de l'OCDE apparaissent particulièrement complexes. Les rapports des députés et sénateurs chargés de l'examen des crédits concourant à l'aide publique au développement constituent donc un complément indispensable à la lecture des annexes au projet de loi de finances.

Les difficultés tiennent en particulier au fait que l'APD retrace à la fois des dépenses budgétaires et des dépenses extrabudgétaires, et que la structure du budget de l'État ne concorde qu'imparfaitement avec les normes de comptabilisation du CAD de l'OCDE. Certes, la nouvelle présentation du budget de l'État imposée par la LOLF permet d'améliorer la lisibilité de la fraction de l'APD française qui est constituée de crédits budgétaires. Cependant, elle ne réduit pas la part de l'APD qui « échappe » aux lois de finances car les règles de prise en compte des prêts, des allègements de dette ou des prélèvements sur recettes au profit du budget communautaire dans le budget de l'État restent inchangées :

(5) Programmes mis en œuvre par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.



- ainsi, les prêts n'ont d'impact budgétaire qu'au titre de leur bonification alors que le CAD comptabilise les décaissements annuels nets des remboursements ;

- de même, les annulations de dettes ne se traduisent pas nécessairement par une dépense budgétaire d'un montant équivalent. Selon l'état retraçant les crédits qui concourent à la coopération avec les États en développement, les annulations qui font l'objet d'une dépense budgétaire proprement dite représentent environ 14 % de l'ensemble des annulations. Les 86 % restant (40 % d'annulations COFACE et 46 % d'annulations portées aux découverts du Trésor) ne font pas l'objet d'une dépense budgétaire. Inversement, ces annulations de dettes ne sont pas comptabilisées en tant qu'APD pour leur intégralité : dans le cas des annulations de créances commerciales, le principal et les intérêts annulés sont déclarables en APD ; en revanche, s'agissant de prêts déclarés initialement en APD, seuls sont pris en compte les intérêts annulés puisque la valeur du principal a déjà été déclarée lorsque le prêt a été accordé ;

- la France déclare au titre de son APD la part de sa contribution au budget communautaire qui est consacrée à l'aide extérieure et à la coopération ; cette contribution ne trouve cependant aucune traduction sous la forme de crédits du budget général de l'État puisque le budget communautaire est alimenté par un prélèvement sur recettes ;

- le montant des contributions de la France aux institutions des Nations unies n'est pas nécessairement comptabilisé pour son intégralité au titre de l'APD, selon l'organisation concernée et le caractère obligatoire ou volontaire de la contribution.

2. L'APD française

Selon le PLF pour 2006, l'APD nette française devrait s'établir à 8 213 millions d'euros en 2006, dont 7 984 millions à destination des États étrangers et 229 millions à destination des TOM (Mayotte et Wallis-et-Futuna). L'APD destinée aux États étrangers (97 % de l'APD française) se décompose en 64 % d'interventions bilatérales et 33 % d'interventions multilatérales (cf. tableau ci-après).

2.1. L'APD bilatérale

Selon le PLF 2006, l'aide bilatérale devrait représenter 5,2 milliards d'euros en 2006 soit 64 % de l'aide publique au développement de la France.

2.1.1. Répartition par instrument

La répartition de l'APD bilatérale française par « instrument financier » révèle la prédominance des dons (41 %) et le poids des allègements de dettes (24 %). Les prêts nets ont pour leur part une valeur négative (- 18 millions d'euros), ce qui signifie que les remboursements dépassent les flux de nouveaux prêts. La catégorie des « dons » au sens du CAD



constitue au demeurant un ensemble très hétérogène, allant des aides projets et programmes (aides sectorielles et aides budgétaires globales) qui correspondent bien à la compréhension commune de l'aide au développement, jusqu'à des dépenses, tels que les frais d'assistances aux réfugiés ou les frais d'écolage, dont le lien avec le développement des pays du Sud prête souvent à discussion (*cf.* graphique 24).

Prévision 2006 associée au PLF 2006

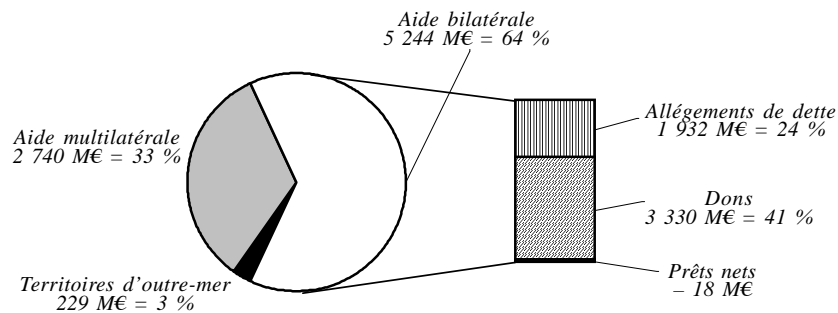
	En millions d'euros	En % du total
Aide multilatérale	2 740	33
• Fonds européen de développement + quote-part financée par la France du budget de la Commission consacrée à l'aide au développement	1 538	19
• Banques et fonds de développement	1 017	12
• Nations unies	185	2
Aide bilatérale	5 244	64
• Annulations et consolidations de dettes	1 932	24
• Frais administratifs	310	4
• Aide aux réfugiés	511	6
• Écolage	758	9
• Recherche	405	5
• Aide alimentaire et d'urgence	50	1
• Coopération décentralisée	56	1
• Coopération technique	586	7
• Prêts nets et dons ^(*)	599	7
• Autres	39	0
Total APD États étrangers	7 984	97
TOM	229	3
Total APD (États étrangers + TOM)	8 213	100

Note : (*) Comprend les prêts nets et les dons du Trésor, les dépenses du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), les projets de l'AFD financés sur subventions du MAE et les prêts nets de l'AFD.

Source : PLF 2006 et Sénat, Rapport général fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi de finances pour 2006, annexe n° 4, Aide publique au développement, novembre 2005.



24. L'APD bilatérale de la France en 2006 répartition par instrument (prévision associée à la loi de finances 2006)



Source : PLF 2006 / État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en développement.

2.1.2. Répartition par structure gestionnaire

Les différentes structures gestionnaires sont les suivantes :

- le ministère des Affaires étrangères (MAE) : hors contributions aux organismes multilatéraux, le MAE devrait mettre en œuvre 12 % de l'aide publique au développement française en 2006, soit 1 010 millions d'euros. Ce chiffre inclut les crédits de paiement du Fonds de solidarité prioritaire (fonds qui a pour vocation de financer sous forme de dons les activités en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche dans les pays de la zone de solidarité prioritaire : 171 millions d'euros en 2006), des dépenses de coopération technique (assistance technique, bourses, d'échanges, formation, enseignement français à l'étranger, action audiovisuelle extérieure : 586 millions d'euros en 2006), des dépenses d'aide d'urgence (12 millions d'euros), d'aide alimentaire (38 millions d'euros), d'autres formes de dons (147 millions d'euros), ainsi que les dépenses de coopération décentralisée (56 millions d'euros). Par ailleurs, l'AFD finance des projets sur subvention du MAE (cf. *infra*) ;

- le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) : hors contributions aux organismes multilatéraux, le MINEFI devrait mettre en œuvre 21 % de l'aide publique au développement française en 2006, soit 1 764 millions d'euros. Il s'agit essentiellement d'allègements de dettes (1 932 millions d'euros) intervenant soit dans un cadre multilatéral, en Club de Paris, soit dans un cadre bilatéral et volontaire. Les flux de prêts (nets





des remboursements) du MINEFI sont négatifs (– 249 millions d’euros) et les dons sont d’un montant limité (80 millions d’euros). En plus des projets qu’elle finance sur subvention du MAE, l’AFD met en œuvre des prêts d’ajustement structurel ainsi que de prêts d’aide-projet bonifiés par l’État (*cf. infra*) ;

- l’Agence française de développement : selon les documents relatifs au PLF 2006, si l’on fait masse des prêts nets du premier guichet (340 millions d’euros), des prêts nets d’ajustement structurels (– 83 millions d’euros), des dépenses de coopération technique (5 millions d’euros) et des projets et programmes financés sur subventions du MAE (184 millions d’euros), l’APD nette mise en œuvre par l’AFD devraient représenter 446 millions d’euros en 2006, soit 5 % de l’APD française ;

- les autres ministères et les frais administratifs : les dépenses d’APD des autres ministères et la catégorie des frais administratifs devraient représenter 25 % de l’APD française en 2006, soit 2 024 millions d’euros. Dans cet ensemble, trois ministères apportent une contribution importante : le ministère de la Recherche, le ministère des Affaires sociales et le ministère de l’Éducation nationale :

- le ministère de la Recherche : d’un montant prévu de 405 millions d’euros en 2006, la contribution du ministère de la Recherche à l’APD française devrait être constituée à plus des deux tiers (287 millions d’euros) des subventions à deux établissements publics de recherche : l’Institut de recherche pour le développement (IRD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). Le CIRAD est un établissement public industriel et commercial à vocation scientifique spécialisé en agriculture des régions tropicales, qui emploie environ 1 800 personnes implantées dans une cinquantaine de pays. L’IRD est un établissement public à caractère scientifique et technique dédié à la coopération et au développement, qui emploie environ 1 700 personnes dont 55 % en métropole ;
- le ministère de l’Éducation nationale : le CAD permet à ses membres de déclarer comme APD le coût d’accueil (« écolage ») des étudiants originaires des pays éligibles à l’aide publique au développement qui bénéficient des mêmes subventions que les étudiants nationaux. Il précise dans ses directives que ces coûts peuvent être comptabilisés dans l’APD « à condition que la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par le pays d’accueil d’une politique délibérée de coopération pour le développement, c’est-à-dire, au minimum, que ces coûts soient expressément mentionnés dans le budget du gouvernement et que les instances chargées des programmes d’APD participent de manière adéquate à l’élaboration de la politique d’accueil et de formation d’étudiants originaires de pays bénéficiaires de l’aide, compte tenu de facteurs nationaux particuliers ». Dans son dernier rapport d’examen par les pairs de la politique d’APD de la France, le CAD souligne que la France est, avec l’Allemagne, l’Autriche et le Canada, l’un des rares membres du CAD qui inclut les coûts

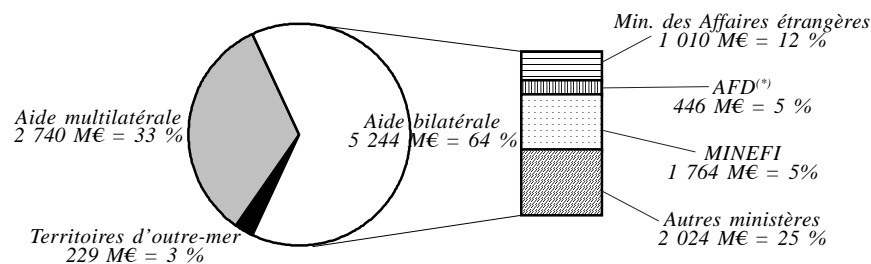


imputés des étudiants dans l'APD. Selon le PLF 2006, le ministère de l'Éducation nationale devrait apporter à ce titre une contribution majeure aux dépenses de l'APD française, avec une prévision de 758 millions d'euros d'écolage en 2006 ;

- le ministère des Affaires sociales : le CAD autorise la comptabilisation de diverses dépenses affectées à l'entretien des réfugiés, dans les pays en développement (transport, accueil, entretien de réfugiés déplacés) et dans le pays d'accueil (transfert dans le pays considéré et entretien temporaire – nourriture, hébergement et formation – pendant leurs douze premiers mois de séjour). Selon le PLF 2006, la France devrait déclarer 511 millions d'euros à ce titre en 2006, financés par des crédits inscrits sur le budget du ministère des Affaires sociales.
- les autres ministères : d'autres ministères apportent des contributions de montants plus faibles à l'APD française : ministère de l'Intérieur, ministère de la Culture et de la Communication, ministère de l'Écologie et du Développement durable...

- les frais administratifs : les dépenses qui peuvent être notifiées au CAD incluent les frais administratifs engagés tant au niveau central qu'au niveau des représentations à l'étranger, par les administrations en charge de la conception de la politique d'APD ou par les organismes responsables de l'acheminement de l'aide. Pour la France, il s'agit donc des dépenses de fonctionnement des ministères (administrations centrales et services déconcentrés dans les pays en développement), et de celles l'AFD. À ce titre, la prévision associée au PLF 2006 est de 310 millions d'euros (cf. graphique 25).

25. L'APD bilatérale de la France en 2006 répartition par structure gestionnaire (prévision associée à la loi de finances 2006)



Note : (*) Agence française de développement : prêts du « premier guichet » + prêts d'ajustement structurel + coopération technique + dons projets.

Source : PLF 2006 / Sénat : note de présentation des crédits de la Mission aide publique au développement.

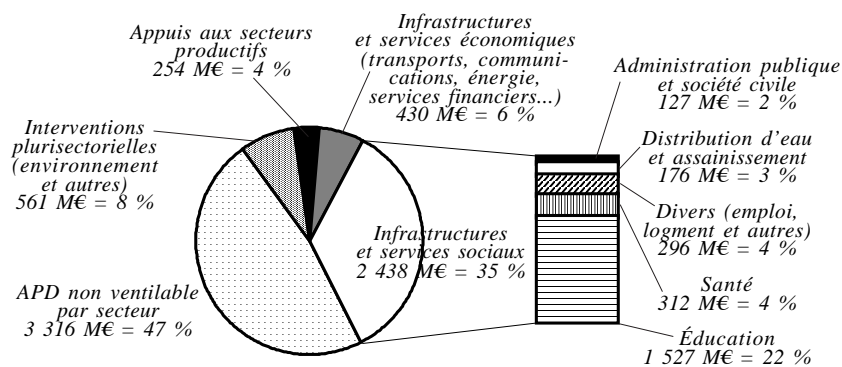




2.1.3. Répartition sectorielle

Les prévisions associées au PLF ne fournissent pas d'indication sur la répartition par secteur de l'APD française. Cette répartition sectorielle est en revanche disponible au titre de l'année 2004 dans la base de données en ligne du CAD de l'OCDE, alimentée par les déclarations annuelles de la France. L'utilisation de ces données appelle quelques précautions méthodologiques : les informations disponibles, exprimées en engagements et en dollars courants, ne couvrent que l'APD bilatérale ; par ailleurs, la nomenclature sectorielle utilisée par le CAD est distincte de celle qui est retenue par le CICID (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement).

26. Répartition sectorielle de l'APD bilatérale de la France en 2004 (engagements : 6 999 millions de dollars courants)



Source : OCDE, statistiques en ligne.

Comme l'indiquent les directives sur l'établissement des statistiques du CAD de l'OCDE, seule une partie de l'aide bilatérale est ventilable : les projets, l'aide programme sectorielle, la coopération technique ainsi que d'autres formes d'apports de ressources sous forme de produits ou d'approvisionnements. D'autres formes d'APD bilatérale ne sont en revanche pas ventilables par secteur : l'aide alimentaire, les secours d'urgence, les opérations liées à la dette, les coûts administratifs, les concours aux organisations non gouvernementales ou encore les aides budgétaires globales et de soutien à la balance des paiements.

Sur un total d'engagements d'APD bilatérale de 6 999 millions de dollars en 2004, l'APD ventilable par secteur représentait 3 683 millions de





dollars (53 %). Quatre grands blocs se dégagent :

- les « infrastructures et service sociaux » : 2 438 millions de dollars (35 %). Ce secteur recouvre un ensemble relativement hétérogène de dépenses en faveur des services et infrastructures d'éducation (1 527 millions de dollars : 22 %), de santé (312 millions de dollars : 4 %), d'accès à l'eau et à l'assainissement (176 millions de dollars : 3 %), de logement, d'emploi ou autres (296 millions de dollars : 4 %), mais aussi d'appui aux administrations publiques et à la société civile (127 millions de dollars : 2 %) ;
- les « infrastructures et services économiques » : 430 millions de dollars (6 %). Selon les directives du CAD de l'OCDE, ce secteur recouvre les aides en faveur des réseaux et des services, publics et autres, qui facilitent l'activité économique (transports, communications, énergie, services financiers...) ;
- l'appui aux secteurs productifs (agriculture, industrie, commerce, tourisme...) : 254 millions de dollars (4 %) ;
- les interventions plurisectorielles : 561 millions de dollars (8 %), dont 173 millions de dollars au titre des activités générales de protection de l'environnement, poste qui englobe, selon les directives du CAD de l'OCDE, les activités liées à la préservation, la protection et l'amélioration de l'environnement physique mais ne visant pas un secteur particulier.

2.1.4. Répartition géographique

La base de données en ligne du CAD fournit des informations rétrospectives sur la répartition géographique de l'APD bilatérale française, exprimée en versements nets et en dollars courants. Les dernières données disponibles sont relatives à l'année 2004 et montrent la forte prédominance de l'aide à l'Afrique subsaharienne (55 % de l'APD bilatérale) et à l'Afrique du Nord (12 %) (cf. graphique 27).

2.2. L'aide multilatérale

Selon le PLF 2006, l'aide multilatérale devrait représenter 2,7 milliards d'euros en 2006 soit 33 % de l'aide publique au développement de la France (cf. graphique 28).

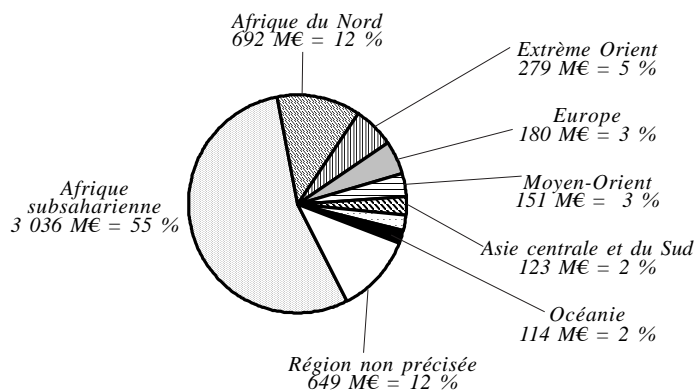
2.2.1. L'aide européenne

En 2006, la contribution de la France à l'aide européenne devrait représenter 1 538 millions d'euros, soit 19 % de l'APD française ou presque les deux tiers de l'APD multilatérale. Elle est constituée de deux parties :

- la contribution de la France au Fonds européen de développement (FED), pour 726 millions d'euros. Principal instrument financier de la politique communautaire d'aide au développement, ce fonds est financé non par le budget général de la Commission européenne mais par des contributions directes des États membres, fixées pour cinq ans et par une contribution de la Banque européenne d'investissement (BEI). Au titre du 9^e FED (2003-

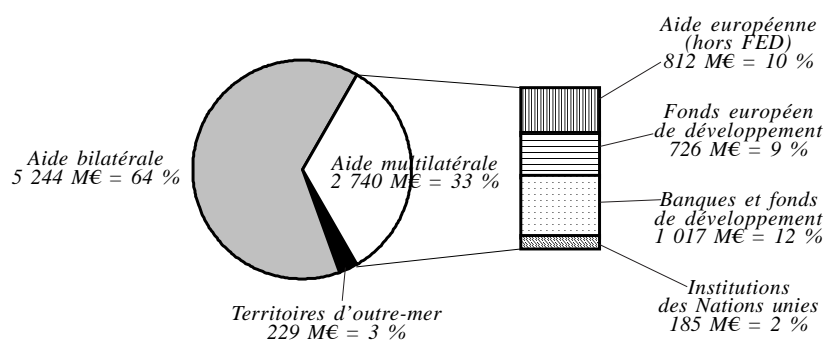


27. Répartition géographique de l'APD bilatérale de la France en 2004 (versements nets : 5 567 millions de dollars courants)



Source : OCDE, statistiques en ligne.

28. L'APD multilatérale de la France en 2006 (prévision associée à la loi de finances 2006)



Source : PLF 2006 / État récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les États en développement.





2007), la France doit prendre en charge 3,35 milliards d'euros soit 24,3 % des 13,8 milliards d'euros financés par les États membres (auxquels s'ajoute une contribution de la BEI de 1,5 milliard d'euros). La part de la France dans le financement du FED est plus importante que sa quote-part du financement du budget communautaire qui devrait être de 16,4 % en 2006 ;

- la part de la contribution de la France au budget communautaire qui est affectée à des activités de développement, pour 812 millions d'euros. Cette dépense d'APD ne trouve aucune traduction dans les crédits du budget général car il s'agit d'une fraction du prélèvement sur recettes établi au profit du budget communautaire.

2.2.2. Les banques et fonds multilatéraux de développement

Avec une prévision de 1 017 millions d'euros pour 2006, soit 12 % de l'APD française, le deuxième grand poste de l'aide publique au développement multilatérale est constitué :

- des contributions aux banques et fonds multilatéraux de développement, tels que le Fonds africain de développement, le Fonds asiatique du développement, l'Association internationale de développement, Fonds multilatéral de la Banque mondiale, le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds multilatéral unique pour la francophonie ou encore le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ;

- des participations aux augmentations de capital des banques de développement dont la France est actionnaire, telles que la Société interaméricaine d'investissement, la Banque européenne de reconstruction et de développement, la Banque africaine de développement ou la Banque ouest-africaine de développement ;

- des versements effectués par l'Agence française de développement au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté (FRPC) du FMI financée à partir de ressources d'emprunts bonifiés par l'État.

2.2.3. Les institutions des Nations unies

Les contributions obligatoires et volontaires de la France aux institutions des Nations unies ainsi qu'aux fonds et programmes associés (ONU, OMS, PNUD, FAO, HCR, UNICEF...) constituent le dernier poste de l'aide publique au développement multilatérale française, avec 185 millions d'euros soit 2 % de l'APD française. Comme indiqué précédemment, selon les organisations concernées et le caractère obligatoire ou volontaire de la contribution, leur montant n'est pas nécessairement comptabilisé pour son intégralité au titre de l'APD.





Auditions

Claude Blanchemaison

Directeur général de la Coopération et du développement, ministère des Affaires étrangères

Jérôme Bonnafont

Présidence de la République

François Bourguignon

Economiste en Chef, Banque mondiale

Paul Collier

Directeur du Center for the Study of African Economies, Université d'Oxford

Serge Degallaix

Conseiller diplomatique et pour les Affaires stratégiques auprès de J-P. Raffarin

Philippe Étienne

Directeur général de la coopération internationale et du développement

Omar Kabbaj

Président de la Banque africaine de développement.

Jean-Pierre Landau

Inspecteur des Finances, Conseiller financier à l'Ambassade de France à Londres

Alain Le Roy

Direction des affaires économiques et financières, MAE

Richard Manning

Président du Comité d'aide au développement, OCDE

Emmanuel Moulin

Secrétaire général du Club de Paris, MINEFI

Brice Quesnel

Chef du bureau Aide au développement et institutions multilatérales du développement

Odile Renaud-Basso

Chef de service des Affaires internationales, DGTPE, MINEFI





Commentaire

Jacques Delpla

BNP-PARIBAS

Ce rapport pourrait avoir plusieurs sous-titres : « Défense et illustration d'une APD française réformée », « L'anti-rapport Meltzer » ou encore « Pourquoi il faut revenir à une politique de prêts ». Ce rapport est bienvenu, alors que la réflexion en France sur la politique d'Aide publique au développement (APD) est trop faible, face aux multiples critiques venues du monde anglo-saxon (académique notamment).

Depuis quinze ans, la politique d'APD de la France est fortement critiquée : dévaluation tardive du franc CFA en 1993, débat sur la corruption et la gouvernance dans les pays fortement aidés par la France, faible sélectivité de l'APD, critiques des effets externes de la PAC Agricole Commune, critique du protectionnisme agricole de la France, faible sélectivité de l'APD distribuée aux anciennes colonies. En outre, hormis le Vietnam et Maurice (et dans une moindre mesure la Tunisie et le Maroc), aucune des anciennes colonies françaises n'a réussi à décoller.

Le débat intellectuel est très défavorable aux thèses traditionnelles françaises sur l'APD. Depuis le rapport Meltzer (1997), le consensus de la grande majorité des économistes est très largement hostile à la politique traditionnelle de prêts (bilatéraux et multilatéraux). Constatant la crise de la dette des pays en voie de développement (PVD) et l'incapacité de nombre d'entre eux à rembourser (charge de la dette trop lourde, faiblesses institutionnelles, aléa moral), Meltzer a proposé :

- d'effacer totalement (ou presque) la dette des PVD ;



- de remplacer les prêts par des dons (pour un engagement budgétaire équivalent).

Intellectuellement, les thèses de Meltzer ont gagné la bataille. Elles ont gagné l'essentiel des académiques, elles ont façonné l'agenda de développement du G8 et des institutions multilatérales depuis dix ans, à l'encontre de la politique traditionnelle de prêts de la France.

L'intérêt de ce rapport du CAE est qu'il tente de fonder en raison un retour à la politique de prêts, ce que la plupart des économistes pensaient être une impasse.

Dans ce commentaire, je passerai d'abord en revue les propositions du rapport sur la refondation de l'APD et sur la nouvelle conditionnalité qu'ils appellent de leurs vœux. Puis je m'attacherai à l'aspect le plus novateur, *i.e.* la prise en compte des chocs exogènes dans la politique de prêts. Enfin, je m'attacherai à quelques éléments qui ne sont pas (ou peu) abordés dans le rapport.

1. Les propositions du rapport sur la conditionnalité et l'APD

Les deux premiers chapitres du rapport font une revue critique du débat actuel sur l'APD. Le rapport avance des arguments (discutables à mon sens) pour une nouvelle conditionnalité. Il propose de nouveaux critères pour l'APD, critères avec lesquels je ne peux que marquer mon désaccord. Enfin, il élabore une avancée, en prenant en compte les chocs exogènes pour les États fragiles (*failed states*).

Ce rapport se veut une critique des arguments développés par la Banque mondiale (Burnside et Dollar) sur l'aide. Selon Burnside et Dollar, l'aide ne serait efficace à promouvoir le bien-être que dans les pays ayant de bonnes institutions et poursuivant de bonnes politiques économiques.

Les auteurs du rapport du CAE notent, à juste titre, que si l'on ne connaît pas les bonnes politiques économiques, on connaît celles qu'il faut éviter. Inscrire cette prescription négative serait déjà très favorable, si elle permettait d'empêcher les contrôles massifs des prix dans le secteur concurrentiel, les taux de change réels surévalués si dévastateurs pour l'industrie, le protectionnisme, la présence d'un secteur public large au sein du secteur concurrentiel, d'éliminer les rentes de monopoles et les déficits insoutenables, de réduire les fortes dépenses d'armement... Ne pas faire cela pourrait déjà être une condition.

Il est vrai que les politiques de conditionnalité de la Banque mondiale n'ont pas eu d'impact significatif sur la croissance des PVD. À partir de ce constat, trois attitudes sont possibles.



1.1. Première hypothèse : principes de conditionnalité du « Consensus de Washington » bons, mais peu mis en œuvre

Selon ce point de vue, même si les institutions de Bretton Woods mettent fortement l'accent sur les politiques de libéralisation et de privatisation, de meilleure gestion macro et microéconomiques, celles-ci sont, dans les faits, faiblement suivies. Nombre d'États (notamment en Afrique) prétendent réformer leur secteur public pour recevoir de l'aide ; en pratique, ils ne touchent pas aux inefficacités de la gestion publique et maintiennent des rentes politiquement sensibles, source de corruption massive. Année après année, certains gouvernements promettent ainsi de réformer et les donateurs feignent de les croire et perpétuent une aide conditionnelle continûment bafouée. Le Kenya du Président Arap Moï en est un exemple frappant.

Dans cette logique, il faudrait être plus dur dans l'application de la conditionnalité et plus sélectif. C'est ce qu'avait proposé William Easterly (2001) : ne donner qu'aux États ayant effectivement mis en œuvre des réformes en organisant une concurrence de l'APD, en ne délivrant l'APD qu'aux pays les plus « méritants ». C'est évidemment aux antipodes de l'APD française, dont les statistiques montrent bien qu'elle est peu sélective et essentiellement distribuée aux anciennes colonies (Afrique notamment), indépendamment des résultats.

Les auteurs s'opposent à cette idée de conditionnalité plus stricte, en disant que si on punit les États déviants, on punit aussi les populations. C'est un argument de faiblesse et de court terme, qui se retourne *in fine* contre les populations. C'est ce qu'on a fait, par faiblesse, dans le Zaïre de Mobutu ou le Kenya de d'Arap Moï pendant des décennies. Ce fut un échec complet. Il vaut mieux être dur sur l'aide (hors aide d'urgence), ce qui bénéficie aux populations à moyen terme.

Une suggestion : si les donateurs veulent une application stricte et efficace de la conditionnalité sans porter atteinte aux populations, ils pourraient capitaliser l'APD disponible et non déboursée envers les pays défailants sur un compte distinct et déboursé cette aide capitalisée seulement le jour où les conditions économiques et démocratiques seraient remplies. Ce devrait être une incitation (politique et économique) forte pour les peuples et leurs dirigeants.

1.2. Deuxième hypothèse : considérer que l'aide est en elle-même soit inutile, soit même contre-productive

Dans cette perspective (défendue par les conservateurs américains, mais aussi Easterly et Acemoglu), l'absence de développement vient de chocs historiques (Acemoglu et *al.*, 2001), ou de facteurs endogènes (absence de droits de propriété bien définis et de sûreté des contrats, conflits internes...) ou encore d'une mauvaise gestion systématique accompagnée de rapine des ressources publiques au profit des dirigeants (cas du Zimbabwe, de la



Zambie...). Au début des années soixante, Singapour était aussi pauvre que le Kenya et la Malaisie que le Ghana. Pourtant, ces deux pays africains ont reçu beaucoup plus d'APD que les deux pays asiatiques en question. De manière générale, on peut remarquer que les pays émergents à croissance rapide (Asie surtout) sont ceux qui ont historiquement reçu le moins d'APD *per capita*, tandis que les pays piégés dans la faible croissance *per capita* sont ceux qui ont reçu le plus d'APD – cas de l'Afrique notamment.

C'est une perspective que les auteurs du rapport envisagent peu, leur critique étant essentiellement focalisée sur les arguments de la Banque mondiale.

De manière générale (et c'est une critique de l'ensemble des deux premiers chapitres), on trouve dans le rapport beaucoup d'analyses sur les fondements de l'APD ou sur l'évolution des idées sur l'APD ; on aurait souhaité plus de leçons des échecs des politiques de développement et des échecs de l'aide.

1.3. La proposition du rapport : changer la conditionnalité

La proposition principale des auteurs est de passer d'une conditionnalité sur les politiques à une « conditionnalité de résultat ou de performance ». L'idée étant de donner de l'APD en fonction de projets (par exemple par une réduction de la mortalité) et non en fonction du choix de certaines politiques (telle politique de santé). La différence entre la conditionnalité de moyens et la conditionnalité de projets apparaît ténue et difficilement différenciable en pratique. Par ailleurs, cette conditionnalité de résultats se heurte à la difficulté de toute conditionnalité *ex post*. Il est probable qu'une fois les projets terminés, les donateurs n'auront plus de leviers et devront soit financer (le plus facile), soit refuser le financement, ce qu'historiquement les bailleurs de fonds rechignent à faire. Enfin, on voit mal pourquoi cette conditionnalité éviterait tous les pièges de la conditionnalité critiquée par les auteurs.

Enfin, j'en viens à mon désaccord le plus flagrant avec le rapport : ses propositions pour de nouveaux critères d'affectation de l'APD de la France. Dans la conclusion du chapitre II, les auteurs proposent : « La France devrait choisir les pays aidés à partir de quatre critères : le niveau de produit par tête, la vulnérabilité du pays aux chocs exogènes, le niveau de capital humain et la francophonie. Les trois premiers critères sont ceux retenus par les Nations unies pour définir la catégorie des *Pays les moins Avancés* : la Communauté internationale a reconnu dès 1971 qu'il était souhaitable de leur donner plus d'aide en même temps que des préférences commerciales. Si à l'heure actuelle la France attache de l'importance au niveau du capital humain et à la francophonie (ce qui explique le poids de l'Afrique dans son aide), elle accorde en revanche peu de poids à la vulnérabilité économique ».

Je suis évidemment d'accord sur l'idée qu'il faut d'abord cibler l'APD sur les pays pauvres et fragiles (ce qui implique de ne pas déboursier d'APD



pour les pays à revenus intermédiaires amis de la France, notamment au sein de la francophonie). Mais ces critères doivent être des conditions nécessaires, et non des conditions suffisantes à l'octroi de l'APD comme le suggèrent les auteurs. Avec l'approche des auteurs, certains critères sont exclus :

- respect des droits de l'homme, démocratie, État de droit ;
- respect des droits de propriété et du droit des contrats ;
- bonne gouvernance, bonnes institutions, lutte contre corruption ;
- absence de mauvaises politiques économiques.

Avec les quatre seuls critères proposés par les auteurs, un dictateur d'un pays pauvre francophone et spécialisé dans les biens de base, qui pille son pays, finance l'armée au détriment des écoles, poursuit les pires politiques économiques et garde sa population dans la pauvreté, est assuré de garder des flux d'APD française. En revanche, un président démocratiquement élu d'un pays non francophone, qui réussirait à sortir son pays de la pauvreté, ne recevrait pas d'APD de la France. En d'autres termes, si l'on suit les critères des auteurs à la lettre, il vaut mieux que la France aide le Zaïre de Mobutu ou le Togo de Eyadema que l'Afrique du Sud de Mandela ou de M'Beki.

Plus généralement, les critiques et propositions du rapport (et notamment les critères précédents) ignorent un biais profond des politiques de développement, à savoir qu'elles violent trop souvent les incitations des agents. Les critères d'APD du rapport sont statiques et statistiques ; ils ne tiennent pas compte des incitations intertemporelles (des agents et des gouvernements) et des aléas moraux et en reviennent à récompenser les pays qui font peu d'efforts et demeurent, de ce fait, dans des trappes à pauvreté. De nombreuses fois, les auteurs tentent d'échapper à ce piège, sans toujours convaincre.

2. Chocs exogènes et dette

C'est la bonne idée du rapport. La prise en compte des chocs sur le prix des matières premières ou des produits de base (commodités dans la suite), dont les PVD sont exportateurs et fortement dépendants pour leur revenu, a donné naissance à des nombreux instruments de stabilisation type Accords Stabex ou d'institutions comme la Caisse Stab de Côte d'Ivoire. En supprimant les signaux de marché, ces remèdes contre la volatilité se sont révélés bien pires, précipitant des crises économiques violentes lorsque la protection contre la volatilité s'est rompue et engendrant de l'endettement (pour lisser les cours).

Daniel Cohen et Helmut Reisen dépassent ce débat et insistent sur le fait que ces chocs exogènes, liés aux prix des commodités, détruisent les pays et les bonnes politiques et empêchent ces pays d'accéder aux marchés



financiers. Je n'ai pas été complètement convaincu, mais l'argument est brillant et mérite l'étude : la trop grande volatilité des revenus empêche les États de trouver la confiance des marchés.

Leur proposition originale est d'utiliser l'APD pour subventionner la constitution de réserves par les banques de développement, à hauteur de 25, 50, 75 ou 100 % des prêts accordés. Les remises de dettes seraient accordées *ex post* aux États dits fragiles, en fonction de facteurs objectifs de fragilité (i.e. l'effondrement des cours). Dans le cas de 100 %, il s'agirait alors d'un don. L'idée est intéressante ; elle permet un effet de levier financier pour des États qui n'ont pas accès aux marchés financiers, même en utilisant l'APD comme collatéral de leurs prêts. Il y a toujours évidemment un risque d'aléa moral, mais c'est inhérent à toute politique d'aide au développement, et des risques de capture de rente.

À la suite de Meltzer, j'ai de longue date été convaincu de la nécessité d'abandonner la politique de prêts en faveur d'une politique exclusive de dons. J'avoue que, pour la première fois, la proposition de Cohen et Reisen me fait douter. Toutefois, leur proposition ne devrait s'appliquer qu'à des États sans accès aux marchés financiers et particulièrement vulnérables à des chocs économiques (prix des commodités) ou politiques. Elle ne doit pas être l'occasion d'une réouverture indiscriminée des politiques de larges prêts au principal bénéfice des exportateurs des pays donateurs et des élites corrompues récipiendaires, comme ce fut trop longtemps le cas.

3. Quelques compléments d'analyse peu abordés dans le rapport

Pour avoir passé trop longtemps sur des considérations de conditionnalité, le rapport ne traite pas d'autres solutions disponibles pour renforcer le développement. J'en aborderai quelques-unes.

3.1. Réforme de la zone franc CFA

Quinze ans après le débat sur l'Union monétaire, il est impossible de maintenir que la zone CFA forme avec la zone euro une zone monétaire optimale ! En outre, alors même que le dollar s'est déprécié par rapport à l'euro (et que ce mouvement devrait continuer), il est absurde que des pays africains demeurent liés à l'euro, alors que leurs concurrents directs (Asie) sont liés au dollar. La fixité du change CFA/euro, sans considération des gains de productivité, est un moyen certain d'handicaper les industries locales. Parmi les prescriptions négatives que l'on connaît bien maintenant est celle sur le change : un taux de change réel surévalué est l'un des meilleurs moyens d'empêcher le développement. L'histoire monétaire de l'Amérique latine est jonchée de tels cas.



La réponse traditionnelle de la France en faveur du maintien du franc CFA est qu'il protège de l'inflation. C'est ignorer les résultats de vingt-cinq ans de recherche économique. Le maintien d'une faible inflation est possible sans change fixe, mais avec une banque centrale indépendante et une politique de ciblage d'inflation (*inflation targeting*). Pourquoi ceci ne marcherait-il pas mieux qu'une politique de change rigide sans grand fondement économique, si ce n'est un lien post-colonial ? Il est probable que si les deux unions monétaires africaines (Afrique de l'Ouest et Afrique centrale) avaient chacune une banque centrale menant une politique de ciblage d'inflation (sans nécessairement d'ouverture complète du compte de capital), elles auraient une inflation basse et un change moins destructeur pour le développement.

3.2. Commerce international et OMC

C'est évident, reconnu par tous les économistes, mais mérite d'être répété : un accord sur le cycle de Doha et une libéralisation des échanges agricoles, avec fin des subventions de la PAC, serait le meilleur moyen de renforcer les PVD (hormis les importateurs nets qu'il faudrait compenser par ailleurs). Il est absurde que la France se fasse, à juste titre, l'apôtre du renforcement de l'APD dans le monde (avec des financements innovants) ou propose de nouvelles conditionnalités, si elle entrave, à l'Union européenne et à l'OMC, un accord sur la libéralisation du commerce mondial, sachant que les gains à en attendre pour les PVD sont équivalents ou supérieurs à ce qu'ils reçoivent déjà en APD.

À propos des chocs exogènes, plusieurs pistes n'ont pas été abordées. L'idée d'assurer les pays contre des chocs de prix externes est bonne, mais attention à la capture ! Deux pistes sont possibles :

3.3. *Rainy Days Funds*

Il serait logique et prudent que les PVD exportateurs de commodités, mettent de côté les revenus exceptionnels, lorsque le prix des commodités s'écarte par le haut de la tendance historique, tant que l'on n'est pas assuré que l'augmentation est durable (cas de la Norvège avec le pétrole, et de certains PVD lorsqu'ils remboursent par anticipation leur dette Club de Paris). Des dons ou des prêts d'APD pourraient servir à amorcer le mécanisme. Mais, comme le relève la Banque mondiale, les PVD dans leur ensemble mettent trop peu à profit l'actuel boom des commodités pour assainir leurs finances publiques. Hormis certains pays de l'OPEP, aucun *Rainy Days Fund* n'a vu le jour.

3.4. *Commodity-indexed bonds*

En parallèle de l'idée de Cohen et Reisen, les États pourraient s'endetter (soit sur les marchés, soit via les agences de développement) avec des instruments de dette épousant leurs cycles. Ces titres payeraient plus à l'inves-



tisseur en haut du cycle des prix des commodités et moins en bas. Ces obligations seraient proches des *GDP-indexed bonds* promus par Robert Schiller. Formellement, ces obligations seraient analogues aux OATi : leur capital serait (partiellement) indexé sur le prix de la commodité principale (ou d'un panier) du PVD. Vu l'ampleur des mouvements de prix, ces obligations devraient contenir un plafond et un plancher, sous forme d'options incrustées. La base d'investisseurs pourrait être l'ensemble des gestionnaires de marché de taux qui cherchent une exposition sur les commodités, mais rechignent à aller directement sur les marchés purs de ces produits et préfèrent demeurer dans les marchés de dette. Quelques fractions de ce marché suffiraient à éponger l'ensemble de la possible dette indexée sur les commodités !

Enfin, deux considérations sur l'APD peu ou pas abordées dans le rapport :

- spécialisation dans l'APD. Pourquoi la France devrait vouloir tout faire, avec une APD universelle ? Pourquoi ne pas se limiter à un petit nombre de secteurs où la France a un avantage comparatif reconnu (eau, sanitation, déchets...), ou bien dans des secteurs dont le rendement social est extrêmement élevé (santé). Si Ricardo a raison sur le commerce, son idée ne devrait pas être fautive concernant la spécialisation de l'APD...

- européenisation de l'aide. Le rapport plaide, à bon droit, pour une centralisation de l'APD au sein de l'Agence française de développement. Mais pourquoi s'arrêter en si bon chemin. Pourquoi ne pas aller plus loin et envisager une agence européenne, soit au sein de l'Union européenne, ou plutôt avec plusieurs pays (Allemagne, Royaume-Uni). En dehors des arguments d'efficacité habituels (rendement d'échelle...), ceci limiterait les risques de capture politiques et les biais post-coloniaux.

Références bibliographiques

Acemoglu D., S. Johnson et J. Robinson (2001) : « The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation », *American Economic Review*, vol. 91.

Burnside C. et D. Dollar (2000) : « Aid, Policy and Growth », *American Economic Review*, vol. 90, n° 4, septembre, pp. 847-868.

Easterley W. (2001) : *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press.

Meltzer A. (2000) : *Meltzer Commission Report*.



Commentaire

Jean-Paul Fitoussi

Institut d'études politiques de Paris et OFCE

Le rapport qui nous est ici présenté, très bien documenté, constitue une véritable somme sur la politique française d'aide publique au développement. Ses auteurs ont su se garder à égale distance du prêt-à-penser compassionnel et du technocratisme éclairé. La partie historique et ses conclusions en termes de fondements de l'aide publique au développement est particulièrement intéressante : elle éclaire de façon pédagogique et convaincante les ambivalences irréductibles de la politique d'aide publique, et notamment l'opposition entre le paradigme du développement et le paradigme redistributif. L'aide privée au développement contient elle-même cette ambivalence, qu'il s'agisse de l'aide en termes de micro-crédits ou de l'aide suscitée par des bouleversements économiques et sociaux.

La question de l'efficacité de l'aide dépend évidemment des objectifs que l'on poursuit. Le rapport fait bien de le souligner. Si l'objectif est la croissance maximale de la région récipiendaire, c'est un certain critère d'efficacité que l'on doit utiliser, encore qu'il existe une incertitude quant à ce critère. Qu'est-ce en effet que l'efficacité ? Comme l'avait fort justement établi Amartya Sen, la stabilité du taux de croissance en des pays au système de protection sociale embryonnaire est plus importante que son niveau. Car les fluctuations économiques ont en ces pays des conséquences irréversibles sur le destin des personnes. Un autre critère possible serait fondé sur les indicateurs de développement humain tels que calculés par le PNUD. Mais quel que soit le critère d'efficacité utilisé, il aurait pour conséquence de privilégier dans le choix des pays ceux qui ont le moins besoin



d'être aidé. Car c'est en ces pays que le « taux de rendement » de l'aide est probablement le plus élevé. Le débat est donc fondamental et consiste bien en un débat sur les objectifs que l'on poursuit. Fréquemment la question de la bonne « gouvernance » des pays est mise en exergue comme condition de l'efficacité de l'aide. Mais il n'existe pas, comme le rapport le souligne de définition générale d'une bonne politique. Le débat sur le développement n'est pas tranché et les incertitudes de connaissance demeurent, ce qu'avaient très bien souligné les publications de la Banque mondiale sur le miracle asiatique. Le développement est souvent affaire d'alchimie, au sens où les différentes composantes qui en sont à la source constituent un précipité dont la formule nous échappe. La question des institutions nécessaires à une bonne gouvernance n'est ainsi pas tranchée. Même le Fonds monétaire international le reconnaît : « Nous connaissons mal les formes institutionnelles qui fonctionneront le mieux dans un contexte donné. Par exemple de hauts niveaux de revenus et de richesses ont été atteints dans les économies avancées correspondant à une diversité de structures institutionnelles – comprenant différentes approches légales et réglementaires et divers degrés d'implication de l'État dans l'économie. De même des économies en fort développement telles que celles de la Chine, du Botswana et de l'île Maurice, ont réussi à atteindre ces mêmes résultats dans le cadre d'arrangements institutionnels substantiellement différents. » (*World Economic Outlook*, avril 2003, chapitre 3). En l'état de la connaissance, force est de conclure, comme le fait le rapport que les meilleures politiques sont celles que les pays s'approprient. Mais on perçoit déjà l'ambiguïté de cette conclusion : dire qu'un pays s'approprie une politique suppose qu'il soit caractérisé par un certain degré de démocratie, autrement le concept n'a aucune signification. Mais en ce domaine, on ne peut éliminer toutes les ambiguïtés sans retomber dans le truisme précédent : ne faut-il aider que les pays qui en ont le moins besoin ? Car la démocratie est généralement en soi favorable au développement (cf. Jean-Paul Fitoussi : *La démocratie et le marché*, Grasset, 2004).

L'aide peut certes influencer les politiques, même si elles sont *a priori* mauvaises, et on peut supposer qu'elle est d'autant plus efficace que le pays en a besoin, c'est-à-dire qu'il est plus vulnérable. Un critère de bon sens est donc d'aider les pays les plus vulnérables.

Mais l'aide au développement est une *politique publique*, et en tant que telle elle doit aussi servir l'intérêt des donateurs. Il convient en la matière d'abandonner toute fausse naïveté. Il existe une série d'objectifs propres, égoïstes, que poursuit une telle politique – stratégique, économique, géopolitique, etc. – et qu'il convient d'explicitier. Si les pays masquent ou taisent ces objectifs, la plus grande opacité continuera de régner sur les politiques d'aide, au détriment à la fois des pays récipiendaires et du débat démocratique interne. Il est peu souhaitable de persévérer dans cette voie. Le rapport souligne à juste titre qu'un tel silence s'est dans le passé révélé préjudiciable à la qualité de l'aide. Dans la mondialisation actuelle, chaque pays du



Nord à une stratégie d'influence. Mieux vaut l'affirmer également pour la France que de le masquer en risquant l'accusation de n'aider que les pays corrompus. Un débat public pourrait peut-être, mieux que la conditionnalité de l'aide, aider à la réduction de la corruption puisqu'il contribuerait à l'information des populations des pays concernés. Peut-être convient-il aussi que la conditionnalité de l'aide relative à la corruption soit plus exigeante ? On perçoit ici l'une des contradictions du rapport : s'il faut aider les populations des pays dont les gouvernements sont corrompus en recherchant des méthodes qui contournent les gouvernements, comment dans le même temps plaider pour que les pays s'approprient leurs propres politiques ?

Mais le problème est d'une grande complexité et il existe de bonnes et de mauvaises critiques de la politique française d'aide publique au développement. La meilleure critique est sans doute qu'elle ne semble pas être bien définie. Les objectifs qu'elle poursuit ne sont pas lisibles et peuvent être interprétés de diverses manières. Un des points forts du rapport est de longuement discuter cette question et ainsi d'aider à la définition d'une politique française. Au commencement doit être la politique, c'est-à-dire la définition des objectifs de la politique d'aide au développement. Il convient ensuite de mettre en œuvre la politique ainsi définie. Ce qui rend illisible la politique française dans ce domaine, c'est l'absence de clarté dans les objectifs et l'absence d'indépendance de moyens des institutions en charge de l'atteinte de ces objectifs. Il faudrait, en se fondant sur les institutions existantes, construire une agence qui bénéficie d'une indépendance de moyens pour mettre en œuvre une politique définie... politiquement.

Il faudrait aussi bien sûr tenter de mesurer l'efficacité de l'aide au travers des résultats et des performances, davantage qu'au travers de conditionnalités.

Enfin, la partie du rapport portant sur le débat entre prêts et dons est convaincante. On pourrait imaginer de nombreux autres dispositifs financiers permettant d'aboutir au même résultat, mais ils n'auraient pas la clarté de celui proposé dans le rapport.





Complément A

Comptabilisation des traitements de dette accordés par la France

Emmanuel Moulin

Direction générale du trésor et de la politique économique, MINEFI

1. Introduction

Une négociation en Club de Paris conduit à la signature d'un accord entre les membres du Club et un pays débiteur pour le traitement de sa dette extérieure. Un tel traitement peut comprendre soit un simple rééchelonnement (modification de l'échéancier de remboursement d'une créance), soit une annulation (réduction de la valeur nominale d'une créance) accompagnée d'un rééchelonnement de tout ou partie des créances d'un pays débiteur à l'égard des membres du Club.

Un accord en Club de Paris n'est pas directement opposable aux créanciers ; il doit être mis en œuvre par le biais d'accords bilatéraux ayant pleine force juridique signés entre chaque membre du Club et le pays débiteur. Ces accords bilatéraux reprennent les conditions fixées par l'accord en Club et le complètent en fixant certains paramètres financiers, comme par exemple les taux d'intérêt portés par les créances rééchelonnées.

La mise en œuvre des accords bilatéraux donne alors lieu à l'annulation ou au rééchelonnement effectif des dettes du pays concerné. Sur le plan patrimonial, ce processus se traduit par la substitution aux créances initiales traitées en Club de Paris de créances nouvelles dont les valeurs nominales et les échéanciers diffèrent de ceux des créances initiales.

Le présent complément vise à décrire le mode de comptabilisation budgétaire des traitements de dette accordés par la France, en particulier dans



le cadre du Club de Paris. Les créances traitées en Club de Paris sont issues de diverses procédures de prêts, d'assurance-crédit ou encore de l'application de traitements de dette antérieurs. La section 2 décrit l'ensemble des procédures qui donnent lieu à la naissance de créances susceptibles d'être traitées en Club de Paris. La section 3 décrit les traitements de dette accordés par la France. La section 4 décrit le mode de comptabilisation budgétaire des traitements de dette. La section 5 examine l'impact maastrichtien des opérations de consolidation. La section 6 traite de la comptabilisation des opérations de consolidation dans les statistiques d'APD.

2. Description des créances traitées en Club de Paris

2.1. Les créances Coface

La Coface est une société anonyme au chiffre d'affaires d'environ 1 milliard d'euros qui conduit principalement une activité privée pour compte propre (à hauteur de 95 % de son chiffre d'affaires) aux risques de son actionnaire Natexis Banques populaires. Il s'agit d'une activité de service destinée à faciliter les échanges commerciaux : information commerciale, assurance-crédit pour le commerce courant, recouvrement de créances, affacturage.

La Coface gère par ailleurs certaines procédures pour le compte de l'État qui la rémunère à cet effet. Les produits concernés par cette activité sont l'assurance prospection, la garantie de change et l'assurance-crédit moyen terme. Cette intervention publique vise à permettre aux exportateurs français d'assurer des risques qui ne sont pas assurés par le secteur privé.

2.2. Fonctionnement de l'assurance-crédit moyen terme

L'objectif de l'assurance-crédit moyen terme est de couvrir des crédits accordés par des banques ou des exportateurs pour financer l'achat de produits exportés depuis la France : biens d'équipement ou ensembles industriels. La Coface couvre le risque de défaut de l'acheteur d'interruption du contrat ou de défaillance généralisée de l'État concerné. Une prime d'assurance est payée par les clients de ce service d'assurance. Cette activité doit se trouver à l'équilibre financier à moyen terme comme imposé par les accords de l'OMC et par les règles de l'OCDE.

La Coface intervient dans une transaction décidée entre l'acheteur et l'exportateur. Son intervention est facultative. Il ne s'agit pas d'une activité d'aide au développement, puisque la transaction assurée est une transaction commerciale et qu'à la différence de crédits tels que ceux accordés par l'AFD, il n'y a pas d'élément de concessionnalité ni de bonification de taux d'intérêt dans ces prêts. L'objectif premier de la procédure est l'appui aux exportations. L'intervention de l'État se justifie en raison de la réticence du secteur privé à intervenir seul sans assurance en raison de la durée des risques et des montants concernés.



Lorsque le co-contractant acheteur d'un contrat garanti par la Coface fait défaut, la Coface indemnise l'exportateur sur les fonds du compte État à la Coface. Le compte devient alors titulaire de la créance sur le débiteur en défaut (par subrogation) et la Coface transfère en conséquence la créance à l'actif du compte État à la Coface.

La créance ainsi générée est éligible aux traitements en Club de Paris lorsque le débiteur est une entité publique.

2.3. Les créances AFD

L'Agence française de développement (AFD), établissement public, appartient au dispositif français d'aide publique au développement (APD). Sous la tutelle des ministères de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, des Affaires étrangères et de l'Outre-mer, elle intervient en accordant des prêts ou des subventions dans plus de soixante pays d'Afrique, du Pacifique, d'Asie, des Caraïbes, de l'Océan indien, de la Méditerranée et de l'Europe centrale et de l'Est, ainsi que dans l'Outre-mer républicain.

En tant qu'établissement de crédit, l'AFD octroie des prêts à des bénéficiaires souverains ou non souverains, qualifiables en APD ou non, pour compte propre ou aux risques de l'État (notamment les Prêts d'ajustement structurel, procédure pour laquelle l'AFD dispose d'une garantie de l'État). Les créances AFD pour compte propre et aux risques de l'État sur des débiteurs souverains sont éligibles aux traitements en Club de Paris.

1. Définition des prêts qualifiables en APD

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a la responsabilité de mesurer les flux d'Aide publique au développement (APD). Le CAD encadre les prêts qualifiables en APD qui doivent être concessionnels (taux d'intérêts réduits par exemple) et avoir été accordés dans l'objectif de promouvoir le développement des pays en développement.

Lorsque la garantie est mise en jeu sur les prêts octroyés aux risques de l'État, celui-ci indemnise l'AFD. L'État devient alors titulaire de la créance sur le débiteur en défaut (subrogation).

2.4. Les créances ex-BFCE (procédure éteinte)

L'État a garanti, dans les années quatre-vingt, le service en intérêts et amortissements de prêts accordés par la Banque française du commerce extérieur (BFCE, désormais dénommée Groupe Natexis depuis sa fusion avec le Crédit national en 1997) à des États étrangers dans le cadre d'accords de réaménagement de leur dette. Cette procédure est aujourd'hui



éteinte et la garantie de l'État sera mise en jeu pour la dernière fois le 31 décembre 2005 pour une créance sur le Togo. Les prêts accordés au titre de cette procédure sont éligibles aux traitements décidés en Club de Paris.

2.4. Les prêts du Trésor

Certains prêts du Trésor sont des prêts accordés directement par l'État à des pays étrangers. Il s'agit des prêts accordés dans le cadre de la réserve pays émergent (RPE) qui sont gérés par la Direction des activités institutionnelles de Natexis Banques populaires (ci-après Natexis), agissant au nom et pour le compte de l'État et de ceux accordés en application de traitements de dette antérieurs (voir le fonctionnement du refinancement ci-dessous) qui sont gérés par la Banque de France. Les prêts gérés par Natexis sont inscrits à l'actif du compte spécial du Trésor (CST) 903-07. Les prêts issus d'accords de consolidation sont inscrits à l'actif du CST 903-17.

3. Description des traitements de dette accordés par la France

La France accorde des traitements de dette sur un fondement multilatéral (accords en Club de Paris) et bilatéral.

3.1. Les traitements de dette accordés par la France sur un fondement multilatéral (Club de Paris)

La France préside le Club de Paris qui est une organisation informelle de créanciers publics créée en 1956 et qui a pour objet d'offrir un cadre multilatéral adapté pour trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de nations endettées. Les créanciers du Club de Paris peuvent convenir de rééchelonner les dettes qui leur sont dues, en vue d'alléger le service de la dette en reportant des échéances, voire d'annuler éventuellement une part de celles-ci dans le cadre d'un rééchelonnement concessionnel.

Les décisions du Club de Paris sont prises au cas par cas et font l'objet d'un consensus. Les actions des membres du Club sont régies par un certain nombre de principes. Le principe de solidarité entre créanciers requiert des membres qu'ils respectent les accords de restructuration conclus en Club et qu'ils n'entreprennent pas de restructurations bilatérales sans avoir recours au Club de Paris. Le principe de conditionnalité signifie que toute restructuration doit s'inscrire dans le cadre d'un programme de réformes économiques dans le pays débiteur bénéficiaire. En pratique, un dossier n'accède à la table des négociations que si le pays débiteur a conclu un programme avec FMI. Enfin, les accords contiennent une clause de comparabilité



de traitement par laquelle le pays débiteur s'engage à ne pas accorder de termes plus favorables à d'autres créanciers (publics ou privés) que ceux négociés dans l'accord conclu dans le cadre du Club de Paris.

Avant 1988, le Club de Paris n'accordait pas de réduction en principal de la dette (annulation) et ne procédait qu'à des rééchelonnements sur des périodes relativement courtes. Depuis les années quatre-vingt-dix, notamment à la suite de la « crise de la dette » des années quatre-vingt, le Club de Paris a accordé d'importantes réductions de dette.

3.1.1. L'initiative PPTE

« HIPC » pour « *Heavily Indebted Poor Countries* » a été lancée au sommet du G7 de Lyon, en 1996, puis renforcée en 1999 au sommet de Cologne. L'objectif de l'initiative PPTE est de traiter la totalité de la dette d'un pays débiteur, y compris celle due aux institutions multilatérales, de manière à ramener le ratio de dette sur exportation du pays à un niveau cible correspondant à une dette soutenable.

3.1.2. Les traitements de dette pour les pays non éligibles à l'initiative PPTE

État la suite du sommet d'Évian du G8 (2003), les créanciers du Club de Paris ont défini une nouvelle approche globale du traitement de la dette des pays non éligibles à l'initiative PPTE. L'approche d'Évian vise à définir une réponse « sur mesure » : le traitement des dettes a vocation à être adapté à la situation de chaque pays, sur la base d'une analyse de soutenabilité de la dette. En outre, elle vise, au-delà de la réponse aux problèmes de liquidité, à assurer la soutenabilité de la dette à long terme. En pratique, l'approche d'Évian offre aux créanciers du Club de Paris d'importantes marges de flexibilité pour décider, au cas par cas, des traitements de la dette qui peuvent comprendre des annulations de dette.

3.2. Les traitements de dette accordés par la France sur un fondement bilatéral

Au-delà des traitements multilatéraux, la France conduit un certain nombre d'initiatives bilatérales décrites ci-dessous.

3.2.1. Accords Dakar I & II et Conférence de Paris

État la suite de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement des pays francophones, qui s'est tenue à Dakar en mai 1989 (accord dit « Dakar I »), la France a décidé d'accorder aux trente-cinq pays les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne une annulation partielle de leur dette. Cette annulation a pris effet à compter du 1^{er} janvier 1989 et concerne les prêts relevant de l'Aide publique au développement accordés et versés à ces pays avant le 31 décembre 1988. Elle s'applique également



aux Prêts d'ajustement structurel (PAS) consentis à cinq pays pour leur redressement économique et financier avant 1986, à des taux non concessionnels. Cette mesure a été étendue à 7 PMA non africains par la Conférence de Paris.

Ce dispositif a été renforcé par la France au Sommet de Dakar en janvier 1994 (accord dit « Dakar II ») en faveur des pays de la Zone Franc, après la dévaluation du franc CFA. Cette nouvelle mesure a consisté :

- pour le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire et le Gabon en l'annulation bilatérale de 50 % de l'encours de la dette d'Aide Publique au Développement (y compris l'ensemble des arriérés) au 31 décembre 1993 ;
- pour les pays les moins avancés, en l'annulation de la totalité des encours d'Aide Publique au Développement et des autres prêts accordés par l'Agence française de développement après la remise de dettes dite « Dakar I » intervenue en 1989.

3.2.2. *Accord de La Baule*

En juin 1990, de nouvelles initiatives en faveur des quatre pays à revenu intermédiaire de la zone franc ont été annoncées au Sommet de « La Baule ». Elles ont eu pour effet de réduire à 5 % l'an les taux d'intérêt des prêts accordés par la Caisse française de développement.

3.2.3. *Sommet de Libreville*

Le Sommet de « Libreville » de septembre 1992 a été l'occasion pour la France d'annoncer une nouvelle initiative en faveur de ces pays : la création d'un Fonds de conversion de créances pour le développement doté de 4 milliards de francs. Dans ce cadre, la France procédait à des annulations de créances d'APD à la hauteur de l'effort des gouvernements concernés en faveur de projets précis, liés à la protection de l'environnement, au soutien des activités productives de base et au développement social. La loi n° 2002-267 du 26 février 2002 portant règlement définitif du budget de 2000 a ramené le plafond autorisé de 4 milliards de francs à 2 366,5 milliards de francs – soit le total des projets acceptés jusqu'en 1998 et a clos ce fonds.

3.2.4. *Effort bilatéral de la France au-delà de l'initiative PPTE (Yaoundé)*

Les efforts significatifs consentis par la France dans le cadre de l'initiative PPTE sont poursuivis par des annulations bilatérales accordées par la France au-delà de l'effort multilatéral demandé. La France a ainsi annoncé, lors du sommet du G8 de Cologne de juin 1999, puis lors du sommet de Yaoundé de janvier 2001 qu'elle :

- porterait de 90 à 100 % son effort d'annulation de la dette commerciale éligible pour les pays concernés par l'initiative PPTE. Cette mesure a fait l'objet d'une disposition de la LFR 2001 (article 82) ;



- annulerait la totalité de ses créances d'aide publique au développement sur les pays bénéficiant de l'initiative en faveur des pays très endettés en reversant sous forme de dons les montants payés par les pays débiteurs sur ces créances (Contrat de désendettement et de développement ou C2D).

4. Comptabilisation des traitements de dette

Sur le plan patrimonial, l'application d'un accord en Club de Paris ou d'un accord bilatéral conduit à substituer de nouvelles créances (nouveaux échéanciers et nouvelles valeurs faciales) aux créances antérieures à l'accord (processus de consolidation). Le mode de consolidation des créances concernées dépend de deux facteurs : la nature du traitement (rééchelonnement ou annulation de dette) et l'origine des créances traitées.

4.1. La consolidation des créances Coface

Les créances issues du mécanisme d'assurance-crédit moyen terme de la Coface pour le compte de l'État sont consolidées par la Coface. Les opérations de consolidation de ces créances se traduisent ainsi uniquement par une variation de la valeur de l'actif du compte État à la Coface sans faire l'objet d'une dépense budgétaire. En revanche, elles ont un coût budgétaire indirect puisque la Coface dispose de la garantie de l'État qui s'engage à maintenir un solde positif sur ce compte pour la procédure des garanties commerciales.

4.2. La consolidation des autres prêts

4.2.1. Fonctionnement général

La consolidation des prêts du Trésor, de l'AFD ou de l'ex-BFCE intervient par indemnisation des organismes titulaires pour la part annulée des créances qu'ils détiennent et refinancement par l'État des créances rééchelonnées.

2. Le refinancement

Le refinancement consiste à accorder à l'État débiteur un nouveau prêt qui porte les conditions décidées en Club de Paris (nouvelle valeur nominale, nouvel échéancier de remboursement et taux renégocié) dont le déboursement permet d'éteindre la créance initiale antérieure à l'accord de consolidation. Autrement dit, l'État français accorde un prêt nouveau à l'État débiteur dont le déboursement permet de « racheter » au coût historique (i.e. à 100 % de la valeur nominale initiale) les créances traitées en Club de Paris auprès des organismes porteurs des créances initiales afin de les solder. Les organismes porteurs sont selon l'origine des créances traitées en Club de Paris : l'État lui-même (pour les prêts du Trésor par exemple), l'AFD ou encore l'ex-BFCE (aujourd'hui Natexis).



Sur le plan budgétaire, la comptabilisation d'une opération de consolidation se traduit ainsi par l'inscription d'une dépense budgétaire correspondant à 100 % de la valeur nominale initiale des créances traitées en Club de Paris. Cette dépense permet pour partie l'indemnisation des organismes titulaires de créances annulées (lorsque cet organisme n'est pas l'État lui-même) et pour le reste de déboursier de nouveaux prêts permettant de refinancer les créances rééchelonnées. L'État inscrit à l'actif du compte de consolidation (903-17) les nouveaux prêts ainsi déboursés.

Les annulations consenties donnent lieu à l'enregistrement d'une augmentation du déficit de l'État.

3. Fonctionnement du compte de consolidation

Le compte de consolidation (compte spécial du Trésor 903-17) est un compte de prêts. Il retrace les prêts consentis dans le cadre des opérations de refinancement. Il est ainsi débité des déboursements sur les prêts consentis par l'État aux conditions négociées en Club de Paris qui permettent d'éteindre les créances antérieures à l'accord (indemnisation des organismes porteurs de ces créances). Il est crédité des remboursements en principal des États étrangers débiteurs sur les prêts résultant des accords de consolidation.

Son encours est régularisé en loi de règlement pour le bonifier des montants de dette annulés sur ce compte. Les remboursements en intérêt des États débiteurs sur les prêts figurant à l'actif du compte de consolidation sont enregistrés en recettes non fiscales au compte 901.540.

4.2.2. Détails sur la comptabilisation des opérations de consolidation annulation

Lorsqu'une opération de consolidation comprend une part d'annulation (on parle alors de consolidation annulation), le mode de comptabilisation de l'annulation diffère selon l'origine des créances annulées.

Si la créance annulée est détenue par un organisme extérieur à l'État (AFD ou ex-BFCE par exemple), l'État comptabilise une dépense qui vient indemniser l'organisme titulaire pour l'annulation. En revanche, si la créance annulée figure à l'actif de l'État (prêts du Trésor), l'État refinance la part annulée des créances et constate ultérieurement l'annulation par transport aux découverts du Trésor en loi de règlement. La part non annulée est en revanche toujours refinancée par l'État quelle que soit l'origine de la créance consolidée.

4.2.3. Consolidation annulation de prêts du Trésor

Lors de la consolidation-annulation d'un prêt du Trésor (géré par Natexis – 903-07 – ou issu d'un accord de consolidation antérieur – 903-17), l'État accorde au pays débiteur un prêt qui vient refinancer les parts annulées et non annulées du prêt consolidé. Sur le plan budgétaire, ce déboursement se traduit par une dépense sur le CST 903-17 (dans le cadre de la LOLF, les crédits attachés au CST 903-17 sont devenus les crédits du programme



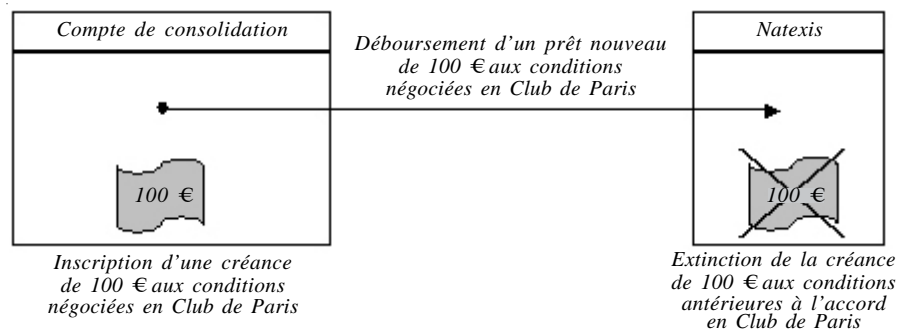
« prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France » de la mission « Prêts à des États étrangers »). La part annulée du prêt concerné est ainsi refinancée tout comme la part non annulée.

L'encours du compte de consolidation est ensuite régularisé en loi de règlement pour comptabiliser l'annulation. Cette régularisation (qui s'apparente à un abandon de créance) intervient par transport aux découverts du Trésor du montant de dette annulé et bonification de l'encours du compte de consolidation du montant correspondant.

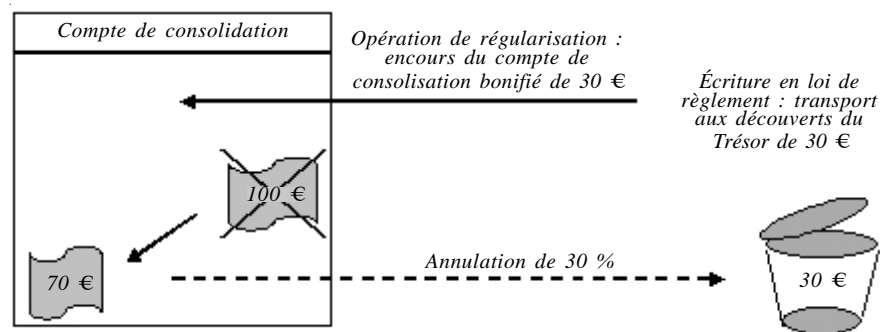
Les figures ci-dessous illustrent le refinancement intervenant à l'occasion de la consolidation annulation à 30 % d'un prêt du Trésor géré par Natexis et l'opération de régularisation.

1. Consolidation et annulation à 30 % d'un prêt du Trésor de 100 euros géré par Natexis

a. Refinancement



b. Régularisation



Seule exception au mode de traitement décrit ci-dessus, en cas d'annulation à 100 % d'un prêt du Trésor, la créance initiale n'est pas refinancée. Seule l'opération de régularisation intervient par transport aux découverts du Trésor du montant de dette annulé et bonification de l'encours du compte de prêts du même montant.





4.2.4. Consolidation des autres prêts

Lors de la consolidation annulation d'une créance AFD ou ex-BFCE, l'État indemnise tout d'abord l'organisme porteur de la créance pour la perte résultant de l'annulation. Pour ce faire, il inscrit une dépense correspondant à la part annulée de la créance.

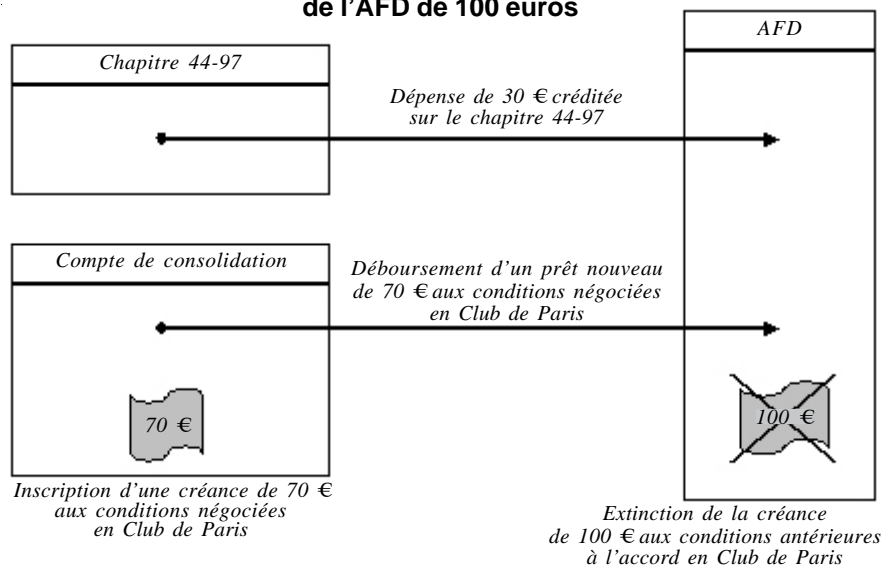
Pour la part annulée d'un prêt pour compte propre de l'AFD, cette dépense est imputée au chapitre 44-97, article 50 §30 du budget du ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie (devenu le programme « aide économique et financière au développement » de la mission « aide publique au développement » dans le cadre de la LOLF).

Pour les créances ex-BFCE, elle est imputée au chapitre 14-01, article 90 §21 du budget des charges communes (devenu le programme « appel en garantie de l'État » de la mission « engagements financiers de l'État » dans le cadre de la LOLF).

Par ailleurs, l'État refinance la part non annulée de la créance. Pour ce faire, l'État accorde au pays débiteur un prêt nouveau dont le déboursement permet de venir solder la part non annulée de la créance initiale auprès de l'organisme titulaire de la créance initiale. Ce nouveau prêt est inscrit à l'actif du compte de consolidation (CST 903-17). Cette opération se traduit ainsi par une dépense sur le compte de consolidation (les crédits attachés au CST 903-17 sont devenus les crédits du programme « prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France » de la mission « prêts à des États étrangers » dans le cadre de la LOLF) d'un montant correspondant à la part non annulée de la créance.

La figure 2 illustre la consolidation annulation à 30 % d'un prêt pour compte propre de l'AFD de 100 euros.

2. Consolidation et annulation à 30 % d'un prêt pour compte propre de l'AFD de 100 euros



4.3. Synthèse

Les tableaux ci-après récapitulent le traitement budgétaire des opérations de consolidation selon la nature des traitements et l'origine des créances concernées.

1. Créances issues des garanties Coface(*)

Organisme titulaire de la créance : compte État à la Coface	Nature de la garantie de l'État	Impact de l'opération de consolidation
	L'État garantit le maintien d'un solde positif sur le compte État à la Coface pour la procédure d'assurance crédit moyen terme. La dépense correspondant à la mise en jeu de la garantie de l'État est imputée sur le chapitre 14-01 article 71 §10(**). L'État n'est pas subrogé à l'occasion de la mise en jeu de cette garantie.	Rééchelonnement Coface Rééchelonnement des créances par la Coface. Absence d'impact budgétaire direct. Les annulations ont un impact sur le bilan du compte État à la Coface (variation de la valeur des créances à l'actif du compte État) et un impact budgétaire indirect en affectant le besoin de dotation ou la capacité de prélèvement de l'État sur la trésorerie de l'assurance crédit.
		Impact budgétaire direct ? NON

Notes : (*) Il s'agit de créances commerciales ; (**) Devenu programme « appel en garantie de l'État » de la mission « engagements financiers de l'État ».

2. Prêts AFD compte propre

Nature de la garantie de l'État : pas de garantie

Organisme titulaire de la créance : AFD	Impact de l'opération de consolidation	
	Part rééchelonnée (refinancement)	Part annulée (indemnisation)
	Dépense budgétaire sur le compte de consolidation (903-17)(**) correspondant au déboursement d'un prêt, aux conditions négociées en Club de Paris, d'un montant égal à la part rééchelonnée.	Dépense budgétaire correspondant au montant annulé imputée sur le chapitre 44-97 article 50 §30(***) (annulations Club de Paris, Dakar I & II et Conférence de Paris).
	Impact budgétaire direct ? OUI	Impact budgétaire direct ? OUI
	Les montants versés indemnisent l'AFD en venant rembourser la créance initiale (aux conditions antérieures à l'accord en Club de Paris) portée par l'AFD.	

Notes : (*) Il s'agit majoritairement de créances APD (~ 90%) mais il peut exister des créances commerciales ; (**) Les crédits attachés au CST 903-17 sont devenus les crédits du programme « prêts à des États étrangers en vue de la consolidation de dettes envers la France » de la mission « prêts à des États étrangers » ; (***) Devenu programme « aide économique et financière au développement » de la mission « aide publique au développement ».



3. Prêts AFD aux risques de l'État (dont prêts d'ajustement structurel)

Organisme titulaire de la créance : AFD	Nature de la garantie de l'État	Impact de l'opération de consolidation	
	L'État garantit le remboursement en principal et intérêt des prêts accordés par l'AFD aux risques de l'État. La dépense correspondant à la mise en jeu de la garantie de l'État est imputée sur le chapitre 14-01 article 90 §17 ^(*) . L'État est subrogé à l'occasion de la mise en jeu de cette garantie.	Part rééchelonnée (refinancement)	Part annulée (indemnisation)
		Dépense budgétaire sur le compte de consolidation (903-17) correspondant au déboursement d'un prêt, aux conditions négociées en Club de Paris, d'un montant égal à la part rééchelonnée.	Dépense budgétaire correspondant au montant annulé imputée sur le chapitre 44-97 article 50 §30 ^(**) (annulations Club de Paris, Dakar I & II et conférence de Paris).
		Impact budgétaire direct ? OUI	Impact budgétaire direct ? OUI
Les montants versés indemnisent l'AFD en venant rembourser la créance initiale (aux conditions antérieures à l'accord en Club de Paris) portée par l'AFD.			

Notes : (*) Devenu programme « appel en garantie de l'État » de la mission « engagements financiers de l'État » ; (**) Devenu programme « aide économique et financière au développement » de la mission « aide publique au développement ».

4. Prêts ex-BFCE

Organisme titulaire de la créance : Natexis	Nature de la garantie de l'État	Impact de l'opération de consolidation	
	L'État garantissait dans les années quatre-vingt le remboursement en principal et intérêts de prêts accordés par la BFCE (procédure aujourd'hui éteinte). La dépense correspondant à la mise en jeu de la garantie de l'État est imputée sur le chapitre 14-01 article 90 §22. L'État est subrogé à l'occasion de la mise en jeu de la garantie.	Part rééchelonnée (refinancement)	Part annulée (indemnisation)
		Dépense budgétaire sur le compte de consolidation (903-17) correspondant au déboursement d'un prêt, aux conditions négociées en Club de Paris, d'un montant égal à la part rééchelonnée.	Dépense budgétaire correspondant au montant annulé imputée sur le chapitre 14-01 article 90 §21.
Impact budgétaire direct ? OUI	Impact budgétaire direct ? OUI		

Note : (*) Devenu programme « appel en garantie de l'État » de la mission « engagements financiers de l'État ».



5. Prêts du Trésor

Nature de la garantie de l'État : sans objet

Impact de l'opération de consolidation	
<i>Gérés par Natexis (Réserve pays émergents)^(*)</i>	
Organisme titulaire de la créance : État (compte 903-07)	<p>1. Refinancement</p> <p>Dépense budgétaire sur le compte de consolidation (903-17) correspondant au déboursement d'un prêt (aux conditions négociées en Club de Paris) d'un montant égal aux parts rééchelonnée et annulée.</p> <p>Impact budgétaire direct ? OUI</p>
	<p>2. Remboursement</p> <p>Les montants versés viennent rembourser le prêt initial (aux conditions antérieures à l'accord en Club de Paris) inscrit à l'actif du compte.903-07 (recettes budgétaires imputées au compte 903-07 03§10).</p> <p>Impact budgétaire direct ? OUI</p>
	<p>3. Impact non budgétaire : régularisation de l'encours du compte de consolidation (903-17) en loi de règlement par transport aux découverts du Trésor de la partie annulée.</p> <p>Impact budgétaire direct ? NON</p>
<i>Issus de consolidations antérieures^(**)</i>	
Organisme titulaire de la créance : État (compte de consolidation 903-17)	<p>1. Refinancement</p> <p>Dépense budgétaire sur le compte de consolidation (903-17) correspondant au déboursement d'un prêt d'un montant égal aux parts rééchelonnée et annulée depuis le compte de consolidation (903-17).</p> <p>Impact budgétaire direct ? OUI</p>
	<p>2. Remboursement</p> <p>Les montants versés viennent rembourser le prêt initial (aux conditions antérieures à l'accord en Club de Paris) inscrit à l'actif du compte de consolidation (903-17) (recettes budgétaires imputées sur le compte de consolidation 903-17).</p> <p>Impact budgétaire direct ? OUI</p>
	<p>3. Impact non budgétaire : régularisation de l'encours du compte de consolidation (903-17) en loi de règlement par transport aux découverts du Trésor de la partie annulée.</p> <p>Impact budgétaire direct ? NON</p>

Notes : (*) Il s'agit exclusivement de créances APD sauf pour les créances sur la Russie ; (**) Il peut s'agir de créances aussi bien commerciales qu'APD.



5. Impact des traitements de dette sur le solde maastrichtien

Seuls les traitements de dette qui comprennent une part d'annulation ont un impact direct sur le solde maastrichtien. En comptabilité nationale les annulations de créances viennent en effet réduire le patrimoine de l'État. Elles contribuent donc à accroître le déficit maastrichtien. Dans la pratique, la réduction du patrimoine provient soit de l'indemnisation des organismes titulaires des créances restructurées pour la part annulée de ces créances (qui correspond aux dépenses budgétaires imputées aux chapitres 44-97 article 50 §30 pour l'indemnisation de l'AFD et 14-01 article 90 §21 pour l'indemnisation de l'ex-BFCE/Natexis), soit de l'annulation de créances figurant au patrimoine de l'État (montants transportés aux découverts du Trésor en loi de règlement)^(*).

Les annulations des créances Coface n'ont en revanche pas d'impact direct sur le solde maastrichtien puisque ces annulations affectent uniquement la valeur de l'actif du compte État à la Coface (voir section 4.1 ci-dessus) qui est hors du champ des administrations publiques.

6. Impact des traitements de dette sur les statistiques d'APD

Seuls les traitements de dette qui comprennent une part d'annulation ont un impact direct sur les statistiques d'Aide publique au développement (APD). L'annulation de créances de toute origine (Coface, AFD, ex-BFCE et prêts du Trésor) est susceptible de contribuer aux statistiques de l'APD, à condition toutefois qu'il ne s'agisse ni de créances militaires ni de créances d'APD.

Les créances dites « APD » sont des prêts accordés à des conditions de taux concessionnelles (voir l'encadré ci-dessus pour une définition plus précise des prêts APD). Le déboursement de tels prêts est comptabilisé en bonification des statistiques d'APD ; leur remboursement donne en revanche lieu à la soustraction du montant de principal remboursé aux statistiques d'APD (APD dite « négative »). Dès lors, l'annulation du principal d'un prêt d'APD donne lieu à la neutralisation de l'APD négative correspondante et non à une bonification des statistiques d'APD. Une exception toutefois, en cas d'annulation d'intérêts sur des créances d'APD tombées en arriérés, l'annulation contribue aux statistiques d'APD.

L'annulation de créances commerciales est déclarée en APD.

(*) Dans le cadre de la mesure « Dakar » portant sur l'indemnisation de l'AFD en 1990, la comptabilisation du versement fait exception. En effet celui-ci est enregistré en une seule fois par la comptabilité nationale contrairement à ce qui est fait en comptabilité budgétaire ; il n'a donc pas d'effet sur les déficits consécutifs.



Complément B

Sécurité et développement : l'incontournable interaction

Hervé Magro

DGCID, Ministère des Affaires étrangères

Cinq années après la déclaration du millénaire, les dirigeants de la planète se sont retrouvés en septembre à New York pour faire le point sur les engagements qu'ils avaient pris dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Face au constat, inquiétant, qu'aucun des objectifs du millénaire ne sera rempli pour l'Afrique au rythme actuel de développement, le Secrétaire général des Nations unies, dans son rapport préparatoire au Sommet de septembre, appelle la communauté internationale à saisir « l'opportunité historique » que représente cette réunion.

Dans ce rapport, Koffi relève que les circonstances ont considérablement changé depuis l'an 2000 et que la communauté internationale doit s'adapter à la situation nouvelle à laquelle le monde est confronté, notamment depuis le 11 septembre 2001. Ainsi, plus que jamais, les questions de sécurité sont aujourd'hui un élément central du débat international. Le Secrétaire général ne s'y est pas trompé, qui a intitulé son rapport : « dans une liberté plus grande, développement, sécurité et respect des droits de l'Homme pour tous ». Alors que de nombreux observateurs craignent que l'accent placé sur les aspects de sécurité occulte totalement la nécessité de renforcer la coopération internationale en matière de développement, il apparaît indispensable de reposer les termes du débat et d'examiner ses conséquences sur les politiques de développement.



1. L'évolution du concept de sécurité

Lorsqu'en 1978, lors du 5^e sommet africain, consacré à la sécurité et au développement, le général Eyadema, président du Togo, parle d'un « droit à la sécurité qui seul peut garantir la poursuite du développement », il dénonce dans le même souffle « l'immixtion brutale de puissances étrangères dans les affaires de pays souverains ». Parallèlement, le président gabonais, alors président en exercice de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), préconise la création d'un pacte d'assistance militaire entre tous les États qui voudront s'y associer.

Vingt ans plus tard, lors du 20^e sommet franco africain, sur la sécurité en Afrique, qui se penche sur les questions de post-conflit et sur le lien entre sécurité et développement, ce sont les efforts de prévention de la Communauté des États d'Afrique de l'ouest (CEDEAO), la gestion et le règlement des conflits ainsi que la mise sur pied d'une force ouest africaine pour le règlement de la crise en Guinée-Bissau qui sont au centre des préoccupations.

La réflexion sur le lien entre sécurité et développement n'est pas nouvelle, le concept de sécurité a, d'abord et avant tout, longtemps porté sur les conflits entre États et les menaces qui pèsent sur ceux-ci. Le débat se développait alors autour des moyens de préserver leur intégrité territoriale, leur stabilité et leurs intérêts vitaux. On réfléchit donc en termes classiques associant initiatives diplomatiques, règlement international du conflit, pacifiquement ou par la force, puis, en cas de conflit, en termes d'opération de maintien de la paix, souvent associée à une phase humanitaire, et de reconstruction.

Si c'est avant tout autour des questions diplomatiques et militaires que tournent les discussions en matière de paix et de sécurité, les spécialistes du développement, de leur côté, restent le plus souvent à l'écart du débat, pour éviter ce qu'ils perçoivent comme un dangereux mélange des genres. Pour les uns, qui privilégient l'approche de sécurité, il est impossible de reconstruire tant que la situation n'a pas été stabilisée ; pour les autres, spécialistes des questions de développement, il est impossible de résoudre les problèmes de fond qui minent un pays tant que l'on n'a pas traité les causes profondes de la crise (pauvreté, insécurité sociale, marginalisation...). Ces derniers craignent également qu'en ajoutant un nouveau champ au débat sur l'aide publique au développement, on détourne les maigres ressources existantes. Enfin, beaucoup sont convaincus que les deux domaines s'insèrent dans des créneaux temporels différents, les priorités en matière de sécurité s'inscrivant souvent dans le court, voire le très court, terme, alors que les projets de développement répondent à des logiques de long terme dont les effets ne sont très souvent pas immédiatement perceptibles.

À partir de la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, il devient évident que la guerre classique entre États devient l'exception et le débat se recentre progressivement sur un concept plus large de sécurité. Avec la multiplication des conflits intra-étatiques, il devient évident



que les réponses doivent s'adapter à de nouveaux défis : guerres civiles, conflits ethniques, terrorisme interne. La tentation a d'abord été grande de ne pas s'intéresser à ces nouveaux modes de conflit. Le cas de la Somalie, laissée dans un État de non-droit depuis deux décennies, peut paraître emblématique. Plus près de nous, le conflit terrible en Sierra Leone, où pendant des années la communauté internationale a laissé l'innommable se produire sous ses yeux, est un autre exemple dramatique. Mais il est apparu au fil des ans que ce type de conflits, avec leur lot de destruction, de violations de droits de l'Homme, de déplacement de populations ou d'explosion de la criminalité organisée, n'était pas moins dangereux, sur le long terme, que les guerres classiques. Au contraire, ce type de conflit a des conséquences importantes sur le développement d'un pays mais aussi sur la situation régionale voire sur la situation internationale. Le cas du Rwanda avec ses conséquences sur les pays voisins, en particulier en République démocratique du Congo (RDC) et au Burundi, ou celui de la Côte d'Ivoire, montre bien à quel point les risques de déstabilisation régionale sont importants et leurs conséquences dramatiques.

Au bout du compte, même si le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures est inscrit dans la Charte des Nations unies, la communauté internationale ne peut plus se désintéresser de ces conflits. Le traumatisme du Rwanda a sans doute accentué cette prise de conscience⁽¹⁾. Les problèmes qui sont posés aux décideurs politiques sont d'autant plus importants que la communauté internationale, même quand elle en a la volonté, n'a plus nécessairement les moyens d'imposer une solution tant il est compliqué d'intervenir militairement dans des conflits internes. L'un des enseignements majeurs des crises de ces dernières années est en effet que l'intervention militaire ne garantit pas une paix durable, elle permet simplement, dans le meilleur des cas, de gagner du temps. La question principale est donc de savoir ce que l'on fait du temps ainsi gagné pour résoudre durablement la crise. Les difficultés dans le traitement des situations de post-crise, soit, comme à Haïti avec les rechutes successives, soit comme au Kosovo, avec l'acuité des problèmes internes à résoudre, ont obligé la communauté internationale à revoir ses priorités et à s'interroger sur les moyens d'instaurer une paix durable et pas seulement la paix. Les opérations de maintien de la paix elles-mêmes tiennent compte de cette évolution, qui ne se préoccupent plus seulement de l'aspect militaire du traitement de la crise mais intègrent désormais toutes les composantes du règlement, notamment civile

(1) On relèvera à cet égard que le panel de personnalités éminentes désignées par le Secrétaire général pour réfléchir sur « les menaces les défis et le changement » et qui ont alimenté son propre rapport, ont préconisé l'établissement d'une « nouvelle norme prescrivant une obligation collective de protection » ce qui consacrerait le droit d'ingérence.



2. Vers le concept de sécurité humaine

Dans ce nouveau contexte, il est plus que jamais indispensable de réfléchir aux causes profondes des échecs qui ont marqué les politiques de développement et les politiques de reconstruction ces dernières années. La préoccupation centrale de chacun est que tous les efforts de développement consentis pendant des années ne soient pas réduits à néant en quelques mois comme cela s'est passé en Côte d'Ivoire, présentée il y a encore quelques années comme un modèle de réussite en Afrique de l'Ouest. Désormais c'est bien le concept de prévention des conflits, voire de gestion des risques que certains analystes développent, estimant qu'il est plus en rapport avec la réalité de la situation, qui alimente les réflexions.

Le concept de sécurité a finalement évolué de la même manière que celui de développement qui a progressivement intégré la dimension humaine. Ainsi, il est apparu nécessaire, y compris pour les organisations financières internationales même si elles ont toujours du mal à aller au bout de cette logique, qu'il fallait aller au-delà d'une approche purement économique du développement pour replacer la collectivité, voire l'individu au centre des politiques de lutte contre la pauvreté. Dans cette conception, si le développement économique est une dimension nécessaire au développement d'une société, il ne représente qu'un moyen et non une fin. Le droit de vivre à l'abri de la peur (de quelque nature qu'elle soit) est tout aussi important que le droit de vivre à l'abri du besoin.

Le concept de sécurité ne pouvait rester à l'écart de ce questionnement : le développement peut-il progresser dans l'insécurité ? À long terme, la sécurité de l'État vaut-elle quelque chose si la sécurité individuelle n'est pas garantie ? Idem pour la sécurité économique ? Comment peut espérer que les sociétés se développent harmonieusement lorsque 800 000 personnes meurent de mort violente chaque année, qu'il y a 16 millions de réfugiés de par le monde et que 3 milliards d'individus vivent dans la pauvreté⁽²⁾ ?

On le voit la problématique dépasse largement la sécurité des seuls États. Aujourd'hui, ils doivent faire face au défi majeur d'assurer la sécurité de leurs citoyens. Cette sécurité est non seulement physique mais également juridique, et économique. Elle a même tendance aujourd'hui à s'élargir à de nouveaux champs : les menaces sur la santé ou sur l'environnement. On voit bien là aussi que des épidémies comme le SIDA ou le SRAS débordent le seul cadre national pour représenter un véritable risque global. Ainsi, alors que le concept de développement évoluait vers celui de développement humain celui de sécurité s'enrichissait également pour dépasser le seul aspect de la sécurité des populations et des individus et intégrer la question de la satisfaction de leurs aspirations et du respect de leurs droits au travers de

(2) On prévoit que d'ici 2015, 247 millions de personnes vivront encore avec moins d'un dollar par jour.



l'émergence du concept de sécurité humaine⁽³⁾. Ce thème est désormais largement débattu au niveau international⁽⁴⁾. Avec la paix, la sécurité, enjeu de pouvoir et de survie, est considérée, à ce titre, comme un bien public mondial⁽⁵⁾.

3. Le lien entre sécurité et développement

Il est communément admis aujourd'hui que développement, paix, sécurité et droits de l'Homme sont liés et se renforcent mutuellement. On pourrait dire par analogie que pauvreté et criminalité se renforcent aussi mutuellement. Le constat est, il est vrai, aisé à dresser :

D'un côté, l'absence de sécurité, en fonction de son degré :

- menace l'initiative individuelle ;
- entrave la bonne diffusion des services publics et pèse rapidement de ce fait sur la légitimité de l'État ;
- décourage l'investissement, tant privé qu'international ;
- voire, détruit les infrastructures lorsque le conflit interne atteint les proportions d'un conflit armé.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire qu'elle atteigne le stade d'un conflit ouvert pour avoir de graves conséquences sur le développement : la criminalité, les grands trafics (de personnes, de drogue...), la corruption, sont autant d'entraves contre lesquelles il convient de lutter. Conflit et criminalité vont d'ailleurs souvent de pair, sans que l'on sache vraiment au bout du compte lequel est l'élément moteur de la poursuite de la crise, les criminels ayant bien entendu intérêt à alimenter le conflit qui est à son tour source de grands revenus. On a bien vu également dans les différentes enquêtes diligentées par la Banque mondiale auprès des pauvres que ceux-ci ne manquent pas de dénoncer les problèmes de sécurité comme faisant partie des principales entraves à l'amélioration de leur situation⁽⁶⁾. Il est évident que les plus pauvres sont particulièrement touchés par ces phénomènes dont ils sont les moins à même de se protéger.

(3) Pour plus de détails, voir le rapport en 2003 de Sadaka Ogata et Amartya Sen dans le cadre de la commission sur la sécurité humaine mise sur pied par le Secrétaire général des Nations unies ; également les actes du colloque organisé par l'Institut de hautes études internationales de l'Université de Genève (mars 2001).

(4) Dans son rapport sur le développement humain de 2004, le PNUD a ainsi recensé neuf types de menaces sur la sécurité humaine (économique, financière, alimentaire, sanitaire, environnementale, personnelle, sexuelle, communautaire et politique).

(5) Au même titre que, par exemple, le commerce international, la stabilité financière internationale, la connaissance et la recherche, la prévention et le contrôle des maladies transmissibles ou encore la gestion durable des ressources naturelles.

(6) Voir la série de témoignages recueillis en 2000 par la Banque mondiale dans la série « la voix des pauvres » (*voices of the poor*) ainsi que les données recueillies par l'ONUDC dans le document préparatoire à la conférence d'Abuja (5-7 septembre 2005) sur l'impact de la criminalité sur le développement en Afrique.



Inversement, la pauvreté a de graves conséquences sur la sécurité :

- elle conduit à la radicalisation des individus en fournissant un terreau propice aux recruteurs en tout genre ;
- elle rend difficile les efforts de modernisation de l'État, en particulier des institutions en charge de la sécurité. À cet égard, on relèvera qu'en règle générale, lorsqu'un gouvernement doit faire des choix dans l'utilisation de ses ressources il privilégiera toujours les forces armées par rapport aux forces de police avec toutes les conséquences que cela entraîne en matière de sécurité publique (recrutement insuffisant, absence de formation, mauvaise qualité des matériels...) ;
- elle entrave les capacités de l'État à équiper le pays convenablement ;
- elle empêche de faire face aux grands défis sociaux que rencontrent la plupart de ces pays : illettrisme, déstructuration de la société, urbanisation trop rapide, chômage... L'État se trouve dans l'incapacité d'apporter une réponse appropriée aux problèmes de fond que rencontrent les populations et qui conduisent souvent à leur aliénation et à leur radicalisation.

La conséquence de cette interaction est que les responsables du développement doivent désormais se préoccuper de questions comme :

- les populations sont-elles en mesure de faire respecter leurs droits ?
- le cadre juridique existe-t-il ou est-il satisfaisant ?
- la sécurité de déplacement des populations est-elle garantie, dans quelles conditions ?
- les circuits budgétaires permettent-ils aux crédits d'aboutir là où ils le doivent, tant sous l'angle de la lutte contre la corruption que sous celui de l'existence de circuits budgétaires, administratifs et financiers efficaces ?

Ainsi, de nombreux domaines dans lesquels les bailleurs doivent œuvrer pour le renforcement de la bonne gestion des systèmes de sécurité appartiennent déjà à leurs secteurs d'intervention habituels. Parmi ces derniers on peut citer :

- l'analyse et la gestion des dépenses publiques dont l'objectif est d'avoir une image transparente et fiable des budgets nationaux et de leur utilisation. Compte tenu de leur caractère très sensible politiquement, les dépenses dans les domaines de la sécurité et de la défense nationale sont souvent parmi les plus opaques⁽⁷⁾ ;
- la lutte contre la corruption. En effet, si la corruption économique, notamment de haut niveau, est la plus médiatisée, la corruption ordinaire est celle qui touche directement les populations, en particulier dans ses contacts avec les forces de l'ordre comme on le voit dans les multiples études qui ont été conduites sur le terrain. Cette thématique est aujourd'hui à l'ordre du jour de tous les programmes de coopération dans ce domaine ;

(7) Ainsi, les « priorités dans les dépenses publiques », comprenant les dépenses militaires, constituent-elles pour le PNUD un indicateur dans son analyse de la situation d'un pays dans le cadre de son rapport annuel sur le développement humain.



- la réforme de la fonction publique et de l'administration. Comme les autres administrations, celles en charge des forces de sécurité doivent être intégrées dans les stratégies globales de réforme (modernisation, formation, transparence...);
- la promotion de la justice sociale et des droits de l'Homme;
- le renforcement des capacités de la société civile;
- la consolidation des systèmes législatifs et de protection contre l'arbitraire.

Les liens entre insécurité et développement varient bien évidemment selon les pays. Schématiquement, on pourrait sans doute distinguer les pays où les effets de la pauvreté et de l'insécurité se cumulent (les moins développés), des pays où l'insécurité peut remettre en cause les processus de développement en cours (pays émergents, notamment en Amérique Latine), ou de ceux où il s'agit d'une variable plus ou moins importante du débat politique.

Il pourrait être utile dans ce cadre de disposer d'indicateurs mesurant le rapport entre développement et sécurité (ou insécurité). Dans sa série d'outils statistiques concernant la gouvernance, la Banque mondiale recense une dizaine d'outils touchant à la stabilité politique mais peu finalement concernant directement la question de la sécurité⁽⁸⁾. Le PNUD dans ses indicateurs de développement humain propose quant à lui une rubrique sur les « victimes de la criminalité » mais les chiffres présentés sont trop hétérogènes (on mélange pays et villes) et anciens pour être vraiment utilisables.

4. La réponse internationale

Le CAD de l'OCDE a intégré les questions de sécurité dès 1997 en conduisant une première revue des approches de ses pays membres dans ces domaines, y compris d'ailleurs des dépenses militaires et du rôle des armées dans les pays en développement. Pour l'OCDE « la sécurité s'est... affirmée comme un enjeu décisif pour le développement ». Ces discussions se sont poursuivies en 2001 avec l'adoption d'une déclaration des ministres et de lignes directrices intitulées « prévenir les conflits violents ». Puis, en 2003, un document sur la « réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques » a été adopté. On peut citer quelques éléments de ces réflexions :

- veiller à ce que la réforme des systèmes de sécurité soit centrée sur l'humain, recueille l'approbation locale et se fonde sur des normes démocratiques et le respect des droits de l'Homme et de la règle du droit, l'objectif étant de mettre fin à la « terreur » ou à l'arbitraire ;

(8) Institut de la Banque mondiale : « *Governance Matters IV* », indicateurs de gouvernance 1996-2004.



- aider les pays confrontés aux divers problèmes de sécurité à les résoudre en intégrant plus étroitement les politiques de développement et de sécurité ainsi qu'en renforçant la participation des civils et leur pouvoir de contrôle ;
- inscrire les activités liées à la réforme des systèmes de sécurité dans des stratégies plurisectorielles, s'appuyant sur une évaluation approfondie des besoins des populations et de l'État en matière de sécurité ;
- se conformer, pour la mise au point des réformes à appliquer aux systèmes de sécurité, aux principes qui sous-tendent toute réforme du secteur public, comme la transparence et l'obligation de rendre des comptes ;
- appuyer la mise en œuvre de la réforme des systèmes de sécurité sur des processus politiques clairs et bien définis, visant à mettre en place des capacités institutionnelles et humaines appropriées pour que la politique de sécurité soit efficace.

Ce débat s'est doublé d'interrogations sur le type de dépenses qui pouvaient être considérées comme de l'aide publique au développement, certains pays souhaitant y intégrer les dépenses militaires pour augmenter leur chiffre d'APD. Finalement, la distinction s'opère entre les activités tendant à améliorer la gouvernance du système de sécurité de celles visant à renforcer les capacités opérationnelles des forces de sécurité qui ne seront pas comptabilisées dans l'APD, l'objectif principal devant être de se concentrer sur les aspects gouvernance et contrôle démocratique.

De son côté, le Conseil de l'Union européenne a mis en place le 17 novembre 2003, dans le cadre du Fonds européen de développement (FED), une facilité de soutien à la paix de 250 millions d'euros destinée à financer les opérations africaines de maintien de la paix. Cette initiative s'inscrit dans une logique d'affectation de l'aide à la prévention des conflits et dépasse la simple prise en compte de la dimension militaire. La réflexion sur la politique européenne dans ce domaine mérite toutefois d'être encore développée.

Enfin, le G8 a progressivement élargi son intérêt même si son angle d'approche principal reste les opérations de maintien de la paix. Ainsi, depuis les sommets de Kananaskis et d'Évian, avec l'adoption notamment d'un plan d'action pour l'Afrique, le lien entre sécurité et développement a-t-il été régulièrement rappelé. Dans leur rapport conjoint sur l'état d'avancement de ce plan, dans le cadre de la préparation du sommet de Gleneagles, en juin 2005, les représentants personnels des chefs d'État et de gouvernement du G8 ont rappelé que « l'insécurité et les conflits violents figurent parmi les plus grands obstacles au développement en Afrique. Les conflits violents, la criminalité et le non-respect de la loi réduisent à néant des gains en matière de développement acquis au prix de dizaine d'années d'efforts et nuisent sérieusement aux investissements. La pauvreté, le sous-développement et la fragilité des États sont un terrain fertile pour les conflits violents et l'émergence de nouvelles menaces pour la sécurité, comme le terrorisme et la criminalité internationale. Sans développement il ne saurait y avoir de sécurité durable, comme il ne peut y avoir de développement réel sans sécurité et stabilité ». On ne peut guère dire mieux !



5. La multiplicité des défis à relever

L'intégration des aspects de sécurité, dans leur nouvelle dimension, dans la réflexion sur le développement a compliqué la tâche des bailleurs de fonds. La mise au point de stratégies en matière de réforme des systèmes de sécurité nécessite d'abord une collaboration entre les différents ministères (Défense, Affaires étrangères, Développement) afin d'éviter que les plans d'action retenus par chacun d'eux ne soient contradictoires. Il est également nécessaire, lorsque l'on met sur pied des programmes de coopération de se préoccuper d'un ensemble de sujets tellement vastes qu'aucun pays ne peut plus y répondre seul (si tant est que cela ait été le cas par le passé). Selon la définition de l'OCDE la réforme des systèmes de sécurité recouvre non seulement les forces armées et la police mais également « les institutions judiciaires et pénitentiaires, les instances civiles élues et dûment désignées auxquelles il convient d'en assurer le contrôle et la surveillance (Parlement, pouvoir exécutif, ministère de la Défense) et les institutions de la société civile, y compris les médias ».

On le voit, on touche ici non seulement les pays en crise ou en situation de post-crise, mais finalement aussi les pays où l'objectif de la communauté internationale est de consolider une progression ou d'empêcher une rechute toujours possible à terme. Par ailleurs, les champs considérés sont pour la plupart des domaines régaliens, voire réservés, où les velléités de réforme peuvent entraîner d'importantes difficultés politiques avec les gouvernements des pays concernés. Comme pour l'aide au développement, il est indispensable que les bailleurs de fonds s'efforcent d'assurer un minimum de cohérence dans les actions qu'ils mènent. La concurrence qu'ils se mènent souvent sur le terrain peut-être d'autant plus exacerbée qu'il s'agit ici comme on l'a vu de secteurs où la dimension politique est déterminante.

Dans ce contexte, l'action à engager doit viser à répondre à trois défis interdépendants auxquels sont confrontés les États :

- définir un cadre institutionnel clair pour assurer la sécurité, qui intègre à la fois les politiques de sécurité et de développement en faisant appel à tous les acteurs concernés et qui se concentre sur les groupes vulnérables tels que les femmes, les enfants et les minorités ;
- renforcer la gestion et la supervision des institutions chargées de la sécurité ;
- constituer des forces de sécurité compétentes et professionnelles, responsables devant des instances civiles et ouvertes au dialogue avec la société civile.

Parallèlement, il est nécessaire de prendre en compte la dimension régionale qui est devenue incontournable aujourd'hui, les problèmes de sécurité ayant souvent un aspect transfrontière (par exemple, des enfants soldats, trafics d'armes ou de ressources naturelles). De même, cette dimension rend d'autant plus indispensable d'apporter une réponse collective as-



sociant les pays en développement, les bailleurs bi et multilatéraux et les organisations régionales compétentes.

Ceci souligne une autre caractéristique des conflits récents : la multiplicité des acteurs concernés. Bien entendu, l'État reste le premier objectif des politiques de réforme de la sécurité, à la fois parce qu'il est souvent le premier responsable de la violence, tant physique que psychologique, mais aussi parce qu'il est l'acteur principal de la réforme. On assiste même curieusement, après des années où les organisations financières internationales et de nombreux bailleurs de fonds, notamment anglo-saxons, mettaient en cause le principe même de coopérer avec l'État (ce qui est encore le cas pour les États-Unis) à un retour vers une plus grande responsabilisation de l'État sans lequel il est désormais avéré que rien n'est possible. S'il n'est bien entendu pas question de recréer des États tout puissants, il apparaît nécessaire de leur redonner les moyens de répondre aux attentes de leurs citoyens sous peine de les délégitimer.

Mais il est aussi nécessaire désormais d'impliquer les différentes composantes de la société, notamment les acteurs non gouvernementaux. Parallèlement, la mise sur pied de programme efficace de désarmement et de réinsertion est souvent une condition sine qua non d'un règlement durable d'une crise. Ces programmes qui n'ont finalement que peu abouti jusqu'à présent sont au confluent des questions de sécurité, avec notamment les programmes de rachat des petites armes, et de développement, avec l'importance de trouver des réponses économiques et sociales pour répondre aux aspirations des personnes démobilisées et ne pas nourrir le cycle infernal de la criminalité. De la même manière, il est nécessaire de réfléchir au renforcement des capacités locales pour tenter de combler le fossé qui sépare bien souvent le pouvoir central ou les groupes qui détiennent le pouvoir du reste du pays et qui peut être une cause non négligeable du conflit. En définitive, comme dans les programmes de développement, il est indispensable que les partenaires s'approprient les réformes pour qu'elles aient une chance de réussir.

6. La politique française de gouvernance démocratique

La coopération française a intégré depuis déjà plusieurs années la nécessité de ne pas couper les questions de sécurité de celles du développement. Alors que la plupart de nos partenaires élaborent aujourd'hui des stratégies qui tentent de concilier les impératifs du développement à ceux de la sécurité ces deux dimensions sont regroupées depuis 1998 au sein de la direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères. Elle place son action dans un contexte plus large que celui de « bonne gouvernance », qui était essentiellement économique à l'origine, pour développer une gouvernance « légitime et responsable ». Cette « gouvernance démocratique » sous-tend que la restauration



ou le maintien de la paix et de la sécurité passent par le respect des principes démocratiques que sont l'équilibre des pouvoirs, des mécanismes efficaces et transparents de contrôle des forces de l'ordre et le maintien du lien armée nation⁽⁹⁾.

Selon cette conception, la consolidation de l'État de droit, en ses trois composantes « justice », « sécurité » et « droits de l'Homme », permet d'asseoir le socle institutionnel indispensable à une relance de l'économie formelle, seule génératrice de ressources fiscales, et donc budgétaires, pour l'État. La coopération française possède la particularité d'avoir regroupé toutes ces composantes dans un même lieu (à l'exception de la coopération militaire bien entendu, y compris de gendarmerie). Ses actions se déclinent selon trois axes :

- sur le plan national en soulignant la nécessité pour les forces armées de rendre compte de leurs opérations, de leur budget et de leurs investissements. La transparence et le contrôle des ressources financières (budgétisation des dépenses militaires et passation de marchés publics) sont capitaux ainsi que le professionnalisme de l'armée. La poursuite des infractions et atteintes aux droits de l'Homme et aux droits constitutionnel et international doit aussi être assurée. S'agissant de la police elle vise essentiellement à fournir de la formation professionnelle et du conseil technique aux institutions chargées de l'activité de police et de la protection de la sécurité civile ;
- sur le plan régional, le développement des capacités des organisations régionales étant devenu un axe fort de notre politique de coopération, notamment en Afrique dans le contexte décrit plus haut ;
- enfin, sur le plan international, en s'attachant à donner aux États les moyens de participer à l'élaboration du cadre juridique international, notamment en ce qui concerne les grandes conventions internationales sur la sécurité, en leur facilitant l'accès aux phases de négociation des instruments concernés et en fournissant ensuite conseil et expertise, destinés à les appuyer dans la transposition de leurs dispositions en droit interne⁽¹⁰⁾.

Cette approche permet finalement de réconcilier les impératifs de développement et ceux de la lutte contre le terrorisme qui, à juste titre préoccupent aujourd'hui particulièrement la communauté internationale. Pour éviter de basculer dans le tout sécuritaire, une approche par les droits permet en effet d'éviter les dérives et de se rappeler qu'au bout du compte c'est bien le citoyen qui doit rester au centre de nos préoccupations.

(9) « Pour une gouvernance démocratique, document d'orientation de la politique de coopération française, DGCID, 2003.

(10) Notamment en ce qui concerne la Convention de Palerme (12 décembre 2000) sur la criminalité transnationale organisée et les deux protocoles additionnels relatifs à la traite des personnes et trafic de migrants, la Convention de Mérida (décembre 2003) relative à la lutte contre la corruption et les douze conventions consacrées au terrorisme.





Complément C

Essai de typologie des divers systèmes d'aide : clefs pour les institutions de l'aide au développement

François Pacquement

DGCID, Ministère des Affaires étrangères

La littérature sur l'aide privilégie deux grandes questions : est-elle efficace et à quelles conditions ? qui la reçoit et pour quoi faire ? La question « comment (par quel type d'institutions ?) la distribuer ? » est moins documentée⁽¹⁾, mais elle paraît tout aussi susceptible d'apporter des pistes de réflexion pour améliorer l'aide. Pratique relativement récente, l'aide publique au développement (APD) s'est construite dans des contextes très divers ce qui donne lieu à une grande variété de pratiques, portées par des institutions très différentes.

Certains auteurs voient l'origine de l'aide dès le XIX^e siècle, et il y a eu des grands programmes d'aide (le plan Marshall) et de premiers grands débats internationaux dans les années d'après-guerre, mais c'est après la

(*) Ce complément a été rédigé l'été 2005. L'auteur remercie Jean-Louis Grolleau de l'OCDE pour son aide sur les statistiques et sa disponibilité, ainsi que ses collègues de la DGCID, Jérôme Pasquier et Hubert de Milly, de l'AFD, Olivier Charnoz, Jean-Marc Châtaigner, et de l'IDDRI, Thierry Giordano, pour leurs commentaires. L'article demeure toutefois de la responsabilité personnelle de l'auteur et ne saurait engager la DGCID.

(1) Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a notamment pour mission de documenter cette question avec les revues périodiques des divers systèmes d'aide de ses États-membres, à des fins d'étalonnage. Jean-Claude Berthélémy et Ariane Tichit (2003) examinent la question de la distribution de l'aide en prenant appui sur les statistiques de l'OCDE, sur une période de 20 ans (1980-1999), pour 22 donateurs et 137 bénéficiaires. Ils procèdent en outre à une présentation de la littérature sur ce point. Hubert de Milly (2002) analyse la distribution de l'aide au niveau des partenaires relais dans le pays bénéficiaire, ce qui n'est pas dans le champ du présent complément.



grande vague des indépendances africaines, au début des années soixante, qu'apparaissent les premières administrations bilatérales chargées spécifiquement de l'aide. Simultanément est créé le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, conçu à l'origine pour le recueil statistique et l'échange de bonnes pratiques. Depuis, malgré quelques regroupements, le nombre d'institutions a régulièrement augmenté⁽²⁾.

Les institutions nationales ont connu une évolution en deux temps : d'abord les grandes institutions bilatérales fondatrices (émergeant dans l'après-guerre et la reconstruction, elles sont nées de la décolonisation), puis les nouveaux acteurs apparus pendant les années quatre-vingt avec les associations caritatives⁽³⁾ et la coopération décentralisée et, pendant les années quatre-vingt-dix, avec les donateurs bilatéraux des pays émergents ou des anciens pays communistes.

De leur côté, les institutions multilatérales ont connu trois grandes générations : celle des institutions à vocation universelle (Banque mondiale et Nations unies), celle des institutions régionales (qui s'étend de la construction européenne, avec la BEI, à la fin de la guerre froide, avec la BERD) et celle des années de « refondation » avec les fonds thématiques (du Fonds pour l'environnement mondial au Fonds mondial SIDA).

Mis à part un « organisme professionnel », le CAD, émetteur de bonnes pratiques et lieu d'évaluations périodiques, le milieu de l'aide est peu hiérarchisé, mais dessine un champ complexe auquel cet article se propose d'introduire selon quelques axes simples d'analyse : il présente d'abord le champ de l'aide, avec des points de repère sur les institutions et leurs métiers, en décrivant les tensions et les oppositions qui l'animent au sein des institutions ou entre elles, et en tentant des présentations graphiques synthétiques. Il en tire des perspectives pour l'aide au développement. Il doit être lu en relation avec l'article sur l'évolution quantitative de l'aide.

Le défi consiste à présenter de multiples organisations sans traiter de chacune d'elles. Ce travail, en partie intuitif, n'est pas toujours étayé par des données quantitatives et n'est pas non plus le résultat d'une analyse systématique des documents produits par ces institutions. Il s'agit plutôt d'articuler quelques hypothèses de travail et d'esquisser une typologie du champ de l'aide pour en tirer des éléments dynamiques. Enfin, il n'a pas été possible de prendre en compte des variables extérieures au champ de l'aide, comme par exemple l'attitude d'un pays par rapport à la protection sociale⁽⁴⁾ ou tel autre espace de « préférences collectives » (Lamy, 2004), ou encore de rechercher un ancrage dans des traditions plus anciennes

(2) Cf. Tim Harford et Michael Klein (2005) sur la fragmentation des agences d'aide.

(3) Dites aussi organisations de solidarité internationale, que l'on distingue des organisations non gouvernementales, ONG, du côté des pays aidés.

(4) Sur ce point, des auteurs ont mis en évidence une relation entre la conception d'un État providence et la participation au « régime d'aide » ; voir notamment Alain Noël et Jean-Philippe Thérien (1995).



(par exemple, comment les premières formulations du lien entre commerce, développement et vertu dans les activités des compagnies des Indes peuvent mettre en lumière un « esprit missionnaire »⁽⁵⁾ à la Banque mondiale ou chez d'autres donateurs...).

1. Le champ de l'aide

L'aide ne constitue ni un marché ni une activité ordinaire ; il s'agit d'une pratique plus vaste que la seule dépense publique directe ; elle exprime des éléments d'identité nationale et comporte des enjeux multiples. Pour désigner cette diversité, on se réfère dans cet article au « champ de l'aide ».

1.1. Spécificités de l'aide

Les observations faites aujourd'hui permettent d'observer le champ de l'aide après qu'il a connu d'importants remaniements consécutifs à la période de crise des années quatre-vingt-dix. Bernard Contamin (2005) parle d'une « mise sous pression » de l'aide.

Comparée aux autres politiques publiques, l'aide souffre d'une distance accrue par rapport aux citoyens, qui tient à ce qu'elle s'exerce dans le cadre d'une double délégation (dépense publique consistant à financer une dépense publique par un autre État dans un autre pays, voire par l'intermédiaire d'un organisme multilatéral) qui peut susciter le scepticisme du contribuable à l'égard d'une dépense distante à la fiabilité incertaine (Milner, 2004).

La faiblesse du soutien public (qui s'exprime plus sous forme de mobilisation compassionnelle au gré des mauvaises fortunes des pays pauvres que sous la forme d'un engagement profond et durable) justifie que des objectifs collatéraux s'ajoutent à ceux du développement (qui n'apparaît pas comme un objectif suffisant).

L'économie politique de l'aide se caractérise par le fait que la pression des pairs (autres pays donateurs) joue un rôle parfois plus grand que l'opinion publique comme justification de la dépense publique. Ce peut-être un moteur important pour les pays du G8, qui ont progressivement vu l'aide monter sur l'agenda de leurs rencontres, puisque celle-ci s'y était introduite d'abord de façon négative pour la résolution des crises de la dette pour s'y imposer de façon positive à partir de 1996 avec l'examen de ce qui allait devenir les objectifs du millénaire pour le développement (OMD)⁽⁶⁾.

(5) Selon l'expression de Béatrice Hibou.

(6) Préparés au CAD de l'OCDE, les objectifs internationaux de développement ont été complétés notamment lors des sommets des Nations unies du millénaire en 2000, et du développement durable à Johannesburg en 2002.



1.2. Typologie des institutions nationales et des métiers

Dans son manuel pour la lutte contre la pauvreté, le CAD (2001) présente cinq grands types l'organisation de l'aide :

- « les organismes intégrés au ministère des Affaires étrangères, au sein duquel les questions de coopération pour le développement relèvent, avec celles relatives à la politique étrangère et aux relations commerciales, de bureaux géographiques (par pays ou par région) intégrés ;
- les directions ou divisions chargées de la coopération pour le développement au sein du ministère des Affaires étrangères ;
- les organismes assujettis à un ministère de tutelle et associés à un (des) organisme(s) d'exécution distinct(s) ;
- les pays où la coopération pour le développement relève de divers ministères, dont chacun s'occupe d'un aspect particulier du programme et qui font appel à des organismes d'exécution distincts ;
- les organismes autonomes. Les organismes sont très différents par leur taille, leurs attributions, leur champ d'activité, les compétences et l'âge de leur personnel, leur degré de décentralisation et le degré de primauté de l'objectif de réduction de la pauvreté. Ils diffèrent aussi par leurs méthodes de travail, leurs cultures organisationnelles, leur degré d'autonomie, leurs avantages comparatifs et leur organisation fonctionnelle.

(...) La figure suivante compare les différents organismes de développement en fonction de leur structure et, en regroupant les organismes similaires, donne une idée des possibilités qui pourraient s'offrir de resserrer la collaboration afin d'abaisser les coûts de transaction ».

Ce schéma met l'accent sur la gestion de l'APD et sous-estime l'importance de la contribution des ministères des Finances. Pourtant ceux-ci sont souvent responsables des institutions financières internationales, lesquelles jouent un rôle majeur dans le financement du développement, même si leurs concours ne sont pas comptabilisés comme de l'APD⁽⁷⁾. Ils jouent un rôle important pour l'aide tant gérée de façon bilatérale (fût-ce par le seul rôle de gestion budgétaire) que pour l'aide gérée de façon multilatérale (ils siègent au Club de Paris, donnent la garantie des États aux opérations des banques multilatérales – garantie mal connue et mal comptabilisée) et ils peuvent relayer dans les débats interministériels la production conceptuelle importante des institutions financières internationales.

Par ailleurs, la comptabilisation de l'APD comporte de nombreuses lignes de dépenses, en particulier des activités qui ressortissent normalement à la compétence d'administrations dont l'aide n'est pas le métier principal, telles que l'Éducation nationale (avec l'accueil des étudiants étrangers, qui apparaît en 1987 dans les statistiques du CAD, et représente actuellement un peu plus de 2 % de toute l'APD), les Affaires sociales (avec l'aide aux réfugiés, qui apparaît en 1982 dans les statistiques du CAD, a représenté jusqu'à 4,5 % de toute l'APD en 1995, mais est assez volatile), la Défense (pour certaines dépenses liées aux conflits)⁽⁸⁾, etc.

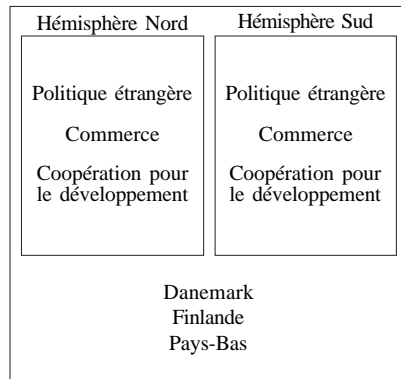
(7) Consentis aux conditions du marché, ils ne présentent pas un élément-don suffisant ; toutefois pratiquement chacune a développé un volet concessionnel sur le modèle de l'Agence internationale de développement.

(8) Voir CAD-OCDE note DCD/DAC/2000-10 ADD1 du 28 avril 2004.

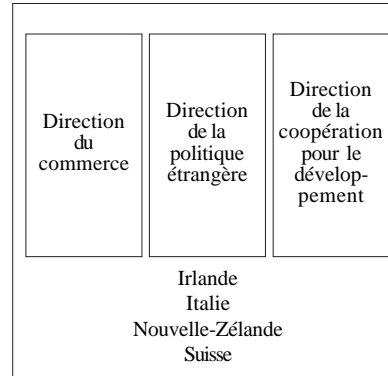


1. Les cinq structures de base des organismes de coopération pour le développement des membres du CAD

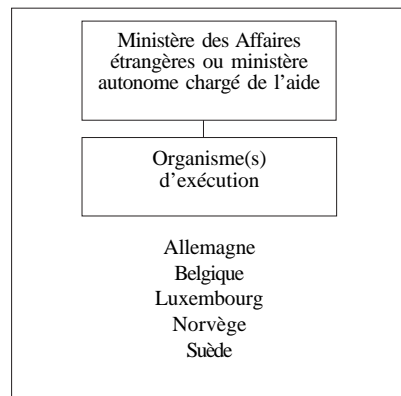
a. Ministère des Affaires étrangères



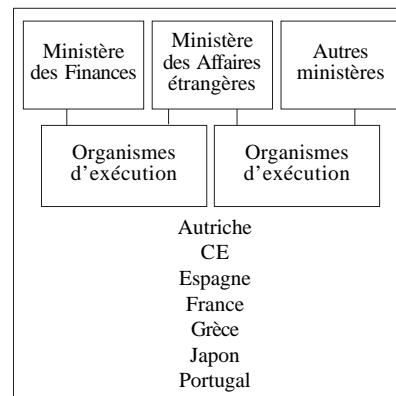
b. Directions au sein du ministère des Affaires étrangères



c. Ministère de tutelle associé à un (des) organisme(s) d'exécution distinct(s)



d. Ministères associés à un (des) organisme(s) d'exécution distinct(s)



e. Organisme d'aide ou ministère autonome



Des structures similaires peuvent faciliter la coordination des activités des organismes d'aide et la collaboration sur le terrain (recherche, mise en œuvre) ou au niveau des services centraux (formation, réseaux d'information). La collaboration est aussi plus facile lorsque les organismes utilisent la même langue, sont proches sur le plan culturel et partagent des approches similaires de la gestion et du contrôle financier et/ou que leur degré de décentralisation est similaire.

Source : OCDE (2001).



1.3. Tensions et oppositions

Le champ de l'aide est animé par quelques grandes tensions – qui s'installent au sein même des institutions – et divisé par plusieurs oppositions – qui s'établissent entre institutions, et leur sont extérieures. Celles-ci permettent de présenter les institutions les plus caractéristiques, dans des plans de projection qui mettent en évidence les différences et les proximités les plus robustes.

Tensions et oppositions sont actives dans l'évolution et les pratiques de l'aide ; elles ne sont pas indépendantes, mais ne jouent pas le même rôle. Elles traversent les institutions de toute nature.

1.3.1. Tensions

Les tensions ne distinguent pas les agences entre elles, elles désignent des débats que connaît chaque institution. Elles portent sur la motivation de l'aide, la relation avec le bénéficiaire, et la relation avec les autres organismes d'aide (singularité ou approche commune).

1.3.1.1. Intérêt national ou motivation éthique et recherche de l'intérêt du bénéficiaire ?

Peter Hjertholm soutient que les programmes d'aide ont toujours été associés à des motivations politiques ou commerciales. Cette observation, facilement vérifiable pour l'aide bilatérale, n'épargne sans doute pas l'aide multilatérale. Dans tous les cas, les agences d'aide connaissent une tension entre leur aspiration à offrir une aide de qualité, donc répondant à des « besoins » du bénéficiaire, et les pressions que telle ou telle politique exerce.

De façon très prégnante pour les anciennes puissances coloniales, la politique d'aide semble s'être développée, comme une consolidation de liens divers établis au fil de l'histoire, et son cadrage théorique s'est construit pour la rationaliser autant que pour la protéger.

L'intérêt national apparaît sous au moins deux formes : politique (réunir une coalition de voix dans un cadre multilatéral, ou ancrer un pays dans un bloc, du temps de la guerre froide) et commerciale (aide servant à la promotion des exportations à court terme – directement – ou à moyen terme – par la recherche d'« effets de parc », qui poussent le bénéficiaire d'un équipement à l'étendre ou le renouveler auprès du même fournisseur).

Cranford Pratt⁽⁹⁾ montre que pendant les années soixante à quatre-vingt-dix, l'Agence canadienne de développement international « n'a jamais eu une influence importante sur les politiques commerciales ou autres politiques étrangères du gouvernement canadien ». Ce diagnostic peut sans doute s'étendre à d'autres bilatéraux. Les mêmes auteurs citent également une étude de l'Institut Nord-Sud qui met en évidence des contradictions qui peu-

(9) Cité par Bonnie Campbell et Pascale Hatcher (2004).



vent surgir « entre les objectifs de réduction de la pauvreté et la poursuite d'autres objectifs de politique étrangère ». Il est vrai que la guerre froide a exercé une empreinte forte sur la politique étrangère et sur le choix des bénéficiaires de l'aide au développement. Il faudra attendre les années quatre-vingt-dix pour que se développe au sein de l'OCDE⁽¹⁰⁾ un agenda de la cohérence des politiques en faveur du développement.

Le cas du commerce est typique ; Berthélémy et Tichit (2003) observent un lien positif entre le commerce bilatéral et l'allocation de l'aide, dont l'impact augmente dans le temps. Toutefois, les bénéficiaires de l'aide sont des partenaires commerciaux marginaux des pays donateurs, et si le lien est significatif, pour autant il n'y a pas de relation mécanique entre montant total du commerce et montant total de l'aide, un pays à revenu intermédiaire faible bénéficiaire de l'aide pouvant avoir un commerce élevé avec le donateur.

La tension s'est cristallisée notamment dans le débat relatif à la liaison de l'aide, débat international mais aussi interne à plusieurs pays donateurs. Il a donné lieu à de longues négociations, dans le cadre des disciplines relatives aux crédits à l'exportation, dans les groupes de travail de l'OCDE sur le commerce. Le résultat (l'Arrangement d'Helsinki, dont la première formulation date de 1991) a eu pour effet de dissuader progressivement l'aide (Pacquement, 1998) en faveur des infrastructures et du secteur productif (considérés comme « viables commercialement ») et contribué indirectement à favoriser l'aide en faveur des secteurs sociaux.

1.3.1.2. L'approche de la situation du bénéficiaire : sciences sociales ou économie ? ingénierie ou diplomatie ?

Il y a une tension entre les approches économiques classiques, qui s'expriment sous une forme normative avec notamment la conditionnalité, et celles des autres sciences sociales, qui revendiquent une attention aux processus coopératifs. Elle s'est manifestée notamment dans la critique de la Banque mondiale (Hibou, 1998) et du consensus de Washington⁽¹¹⁾. Aux côtés des sociologues (encore sous représentés dans les organismes d'aide ; la part de la sociologie dans la recherche à la Banque mondiale est, par exemple, marginale), une plus grande attention aux processus et institutions locaux favorisée par l'approche des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), permet d'associer à l'aide économique une approche « relationnelle » portée par les organisations de la société civile et la coopération décentralisée.

(10) Il connaît quelques éléments de mise en œuvre, avec notamment au Royaume-Uni la participation du DFID aux réflexions sur le commerce, la désignation auprès du directeur général du développement des Pays-Bas d'un responsable de la cohérence, et la production en France d'un document de politique transversale sur la politique française en faveur du développement qui vise à élargir et remplacer le document « Jaune » budgétaire sur l'aide publique au développement.

(11) *The Washington Consensus and Beyond* John Williamson Senior Fellow, Institute for International Economics, article commissioned by the Economic and Political Weekly, copyright Institute for International Economics.



Une tension entre la technicité et la logique politique paraît héritée des ministères successeurs des administrations coloniales, comme on a pu l'observer en France, avec un ministère de la Coopération qui a commencé son activité comme une super-préfecture des nouveaux pays indépendants, avec des ingénieurs qui se présentaient souvent en substitution d'une expertise défaillante chez les bénéficiaires. Cette tension fonctionne avec la politique comprise dans deux sens très différents, d'appropriation par le bénéficiaire, d'une part, et de priorité de relation extérieure, d'autre part.

La conviction d'une primauté de la dimension technique du développement sur la dimension politique est très prégnante chez les personnels des agences d'aide, avec le risque d'un double décalage : celui d'une insuffisante prise en compte de l'économie politique de la dépense publique et celui des nécessaires adaptation et internalisation par le bénéficiaire, qui peuvent requérir du temps.

Cette tension est sous-jacente à des choix de modalités de l'aide, par exemple entre l'aide budgétaire, qui aurait la faveur des économistes, et l'aide projet, qui a plutôt celle des ingénieurs.

Elle s'exprime en particulier dans le cadre du débat sur l'alignement ; ce terme vise l'attitude du donateur attentif aux priorités du pays bénéficiaire. L'alignement est une tradition davantage observable du côté des aides sous forme de prêt (remboursable, le prêt demande une plus grande appropriation ; elle est attestée par l'observation qu'il est plus efficace que le don dans la mobilisation des ressources du bénéficiaire (Gupta, Clements, Pivovarski et Tiongson, 2003). Pour Bertin Martens (2005), les agences d'aide trouvent leur principale justification dans l'alignement des préférences des donateurs et de celles de bénéficiaires (la conditionnalité est alors un instrument qui pallie les écarts).

1.3.1.3. Harmonisation ou singularité ?

La recherche de pratiques communes apparaît à l'initiative des banques de développement multilatérales, qui ont constitué entre elles à la fin des années quatre-vingt-dix un groupe de travail élargi par la suite aux membres du CAD, engageant un processus qui a donné lieu à une intense activité.

Le débat sur l'harmonisation est porteur d'une double tension.

Pour les pays en développement, cette approche est porteuse d'un danger, leur laissant le choix entre soit l'appropriation effective de politiques dont le contenu est défini dans la sphère multilatérale, soit la reprise purement incantatoire de ce contenu (« *paying lip services* »), comme certaines soi-disant stratégies de réduction de pauvreté le montrent (Campbell et Hatcher, 2004). Les aides bilatérales permettent alors de « maintenir un espace permettant de susciter des débats, des réflexions et des politiques qui ne pourraient venir d'aucune autre instance ».

Les donateurs doivent s'efforcer de réduire les coûts de transaction supportés par le bénéficiaire, de façon à lui permettre de faire porter tout son



effort sur les politiques de développement et non sur les formalités administratives. Le défi consiste à pousser l'harmonisation sur les décaissements et le suivi, en préservant la spécificité des idées et des initiatives. Ceci est, en outre, de nature à permettre de réduire les coûts de gestion de l'aide, à améliorer la performance, en allant jusqu'à la mise en place de contrats de gestion déléguée par lesquels un pays confie la gestion d'une aide à un pays donné à un autre donateur.

Il en résulte une tension entre la nécessité de réunir une coalition crédible (Gunning, 2004) offrant une masse critique de financements produisant une incitation robuste à la réforme chez le pays en développement bénéficiaire, et l'aspiration de chaque donateur à assurer une offre créative, évolutive, et valorisable dans les relations diplomatiques.

1.3.2. *Oppositions*

Les oppositions dessinent des lignes de clivage plus radicales, qui divisent les bailleurs de fonds. Elles portent sur l'histoire, les instruments, et l'insertion dans la communauté des bailleurs de fonds.

1.3.2.1. Motivation de l'aide par l'histoire coloniale ou par l'humanisme ?

À l'origine, deux grandes motivations sont à l'œuvre dans le financement du développement, inscrites dans le nom du cœur historique de la Banque mondiale « Banque internationale pour la reconstruction et le développement », et garderont leur actualité jusqu'à être reprises dans le nom de la dernière née des institutions bancaires régionales, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement⁽¹²⁾.

La vision en termes de développement ne s'impose pas immédiatement, dans un contexte de clivage entre puissances coloniales et puissances nouvelles dépourvues d'« empire ». Les opérations de la Banque mondiale et du FMI s'adressent d'abord aux pays en reconstruction (mai 1947 approbation du premier prêt de la Banque, en faveur du Crédit national en France) et ce n'est qu'avec son cinquième prêt en 1948, que la Banque s'adresse à un pays en développement (mars 1948, projet d'énergie et d'irrigation au Chili).

En 1944, la reconstruction est en effet la plus urgente et elle donne lieu à une ingénierie financière féconde. Si du côté des États à tradition coloniale, l'expérience partagée de la guerre mondiale donne un fondement humaniste à l'aide comme partage⁽¹³⁾, il s'estompe dans la continuité de fait de la gestion post-coloniale, alors qu'elle est au cœur de l'engagement des États sans passé colonial.

(12) Alors qu'entre temps les motivations de l'aide se sont diversifiées H. de Milly (2002) mentionne, en reprenant Losch, l'héritage de la mise en valeur des territoires, les facteurs liés au contexte de la guerre froide et les courants tiers-mondistes qui se sont développés dans les années soixante.

(13) Dès janvier 1944 le discours de Brazzaville du Général de Gaulle invite à un partage de la croissance.



Le dispositif d'administration des colonies se transforme en institutions de distribution de l'aide : celles-ci sont marquées par la continuité des pratiques et la connaissance approfondie de terrains d'exercice (la Colonial Development Corporation devient la Commonwealth Development Corporation, le ministère des Colonies, puis des TOM, engendre le ministère de la Coopération). Dans certains pays, les institutions créées pour la reconstruction apporteront leur concours aux administrations coloniales en étendant leur compétence aux pays en développement (en Allemagne, la Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW, en France la Caisse centrale de la France d'outre-mer, CCFOM, qui devient la Caisse centrale de coopération économique, CCCE en 1958).

La question coloniale laisse son empreinte sur les institutions de l'aide au développement, les mêmes administrateurs coloniaux passant dans les administrations de coopération, qui apparaissent dans les années soixante. En particulier, l'héritage du ministère des Colonies marquera le ministère de la Coopération français, premier créé dans un pays donateur.

Berthélémy et Tichit (2003) analysent la préférence coloniale dans l'allocation de l'aide comme une manifestation de l'intérêt propre du donateur ; ils observent en particulier que la France donne en moyenne 12 dollars de plus d'aide *per capita* à ses anciennes colonies, le Royaume-Uni, 5 dollars *per capita*, montant qui reste très significatif, et se répartit sur des anciennes colonies plus fortement peuplées. Ils rangent sous la même catégorie de relation quasi post-coloniale l'assistance des États-Unis à l'Égypte (avec un bonus de 49 dollars).

1.3.2.2. Prêter ou donner ?

Si la plupart des membres de l'OCDE ont un dispositif de crédit à l'exportation, et font donc partie du Club de Paris, seul un petit nombre d'entre eux dispose d'une agence de financement du développement par prêts (l'Allemagne, la France et le Japon). Du côté des aides multilatérales, le prêt est un instrument plus courant, mais controversé.

Dans « Prêter, donner : comment aider ? » Severino et Jacquet décrivent les termes du débat. Celui-ci est souvent traité de façon assez simpliste lors de revendications de traitement de la question de la dette.

Dans le sillage de la dénonciation de la dette, l'aide par prêt est fustigée, alors que l'insuffisance des financements semble inciter à privilégier les aides remboursables. Celles-ci devraient pouvoir être améliorées par exemple par un système d'échéancier calé sur la performance, ou encore par le recours à des bénéficiaires non susceptibles de peser sur la solvabilité des États.

Pour autant, on observe un certain gel des positions à l'égard des prêts et des dons.



1.3.2.3. Le double clivage bilatéral-multilatéral et système des Nations unies-système Banque mondiale

L'insertion dans la communauté des bailleurs de fonds est abordée sous deux angles, la part du multilatéral dans l'aide, et dans celle-ci, celle des Nations unies.

1.3.2.3.1. *Bilatéral ou multilatéral ?*

L'évolution du choix des donateurs entre aide bilatérale et aide multilatérale montre deux grandes phases, l'une de 1960 à 1977, au cours de laquelle l'aide bilatérale a régulièrement décliné en pourcentage de l'aide totale, suivie d'une période de relative stabilité ; au total, l'aide multilatérale s'établit depuis 1974 autour de 30 % de l'APD.

Des observations réalisées à quelques années d'écart⁽¹⁴⁾, en 1967, 1980 et 1998, font apparaître des évolutions plus contrastées :

- un relatif tassement de la part du multilatéral, alors même que le choix des canaux de distribution est élargi ;
- un recours plus large au multilatéral de la part des États-membres de l'Union européenne (leurs contributions à l'aide de l'Union sont un étage supplémentaire, et celui-ci a bénéficié d'une inertie qui lui a permis de continuer à augmenter alors que les aides bilatérales diminuaient dans les années quatre-vingt-dix) ;
- une divergence des stratégies des cinq grands, au départ tous parmi les faibles contributeurs à l'aide multilatérale : la France et le Japon restent dans ce groupe, alors que le Royaume-Uni élève sa contribution à 40,4 % en 1980, suivi par l'Allemagne en 1998 ; de leur côté, les États-Unis s'établissent en 1998 au niveau intermédiaire de 28,8 % (un peu en deçà du niveau moyen). Il y a sans doute une bonne part de l'explication de l'influence du Royaume-Uni dans les enceintes multilatérales qui tient à cette contribution importante et stable depuis un quart de siècle.

Si cette analyse en termes de poids dans l'aide bilatérale permet de saisir des comportements nationaux, il ne doit pas faire perdre de vue que les États-Unis, certes plus petit donateur en part du RNB – ce qui explique leur rejet de la référence à l'objectif de 0,7 % – restent premier donateur en volume et premier contributeur mondial à la fois aux Nations unies, à la Banque et au FMI.

1.3.2.1.2. *Système Nations unies versus système Banque mondiale ?*

Les premières opérations d'assistance technique sont financées par les Nations unies en 1948, et donnent lieu l'année suivante à la formulation d'un « programme élargi » ; cette même année la Banque mondiale annonce son intérêt de coopérer à ce programme.

(14) Données en termes d'engagements (donc non comparables avec celles données dans le tableau suivant) extraites de Milner (2004).



À la fin des années cinquante, l'arrivée de nombreux petits États indépendants marque une évolution significative aux Nations unies du fait de la règle de décision « un pays = une voix ». La création de l'Agence internationale de développement (AID), puis de banques régionales de développement, apparaît alors comme une série de réponses permettant de placer une grande partie des fonds d'aide sous le contrôle de mécanismes de décisions caractérisés par des pondérations favorables aux pays donateurs (proportionnalité des droits de vote aux parts souscrites, elles-mêmes déterminées en prenant en compte des facteurs économiques).

Dans les pays nordiques, un courant humaniste porte les Nations unies⁽¹⁵⁾ ; il contient en germe une approche en termes de gouvernance mondiale et de biens publics mondiaux, qui va se développer à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, sur l'initiative du PNUD et de la Suède.

L'analyse de la part de l'aide allouée à divers multilatéraux permet de distinguer trois groupes de bénéficiaires : les banques internationales, les organismes des Nations unies, et les autres organismes (y compris les institutions communautaires). Les grands clivages s'établissent entre les deux premières catégories.

Le tableau suivant présente la part du multilatéral dans l'aide totale, et au sein du multilatéral, la part de trois grands groupes : les institutions financières de développement (Banque mondiale et autres banques de développement), les organismes des Nations unies, et les autres (les donateurs non européens apparaissent en grisé car cette troisième catégorie comporte également les institutions européennes, et cette catégorie est donc moins bien représentée dans les pays non européens).

Les donateurs sont ordonnés par poids croissant de l'aide multilatérale. Ce tableau dégage quatre catégories : part inférieure à 10 %, comprise entre 10 et 20 %, comprise entre 20 et 40 % (autour de la moyenne de l'aide multilatérale depuis trente ans), et au-dessus de 40 %. Outre leur préférence pour le multilatéral, les États peuvent être distingués selon leur préférence pour les Nations unies ou pour l'ingénierie financière avec les banques de développement.

Dans l'axe multilatéral, les États-Unis sont le plus faible donateur, la France et l'Italie se situent à peu près dans la moyenne, et le peloton de tête comporte quatre grands donateurs : l'Allemagne (qui a une nette prééminence) et le Japon d'une part, et d'autre part le Royaume-Uni et la Suède, deux pays influents (outre leur effort financier).

(15) Cf. par exemple la présentation de l'histoire de la philosophie par le Norvégien Gaarder (1991).

Part de l'aide distribuée par l'intermédiaire d'institutions multilatérales

En %

	Part de l'aide multilatérale dans le total de l'aide	Banque mondiale et banques régionales	Nations unies	Autres
États-Unis	4,4	2,4	55,5	42,1
Irlande	6,5	7,7	36,7	55,6
Australie	8,1	65,5	21,0	13,5
Pays-Bas	8,5	31,9	37,3	30,8
Suisse	9,6	56,7	29,3	14,0
Portugal	12,0	25,7	5,9	68,4
Espagne	12,1	19,8	7,6	72,6
Canada	13,8	38,9	25,4	35,7
Nouvelle-Zélande	17,4	35,3	39,7	25,0
Norvège	17,5	33,5	62,1	4,4
Autriche	19,1	25,2	7,6	67,2
Luxembourg	22,0	21,4	25,6	53,0
France	29,4	22,0	8,3	69,7
Belgique	31,5	6,3	11,7	81,9
Italie	32,5	5,2	15,1	79,7
Grèce	33,2	3,1	5,0	91,9
Danemark	37,8	18,7	40,5	40,8
Japon	40,2	54,9	34,0	11,1
Royaume-Uni	42,4	35,6	14,3	50,2
Suède	49,4	21,5	37,2	41,3
Allemagne	73,4	23,4	11,0	65,6

Source : CAD (données pour 2003) et calculs de l'auteur (pour des raisons techniques la Finlande a été sortie).

La préférence pour les institutions financières est le fait de trois pays très nettement en tête : l'Australie, la Suisse et le Japon, qui dépassent les 50 %, et dépassent les autres pays d'au moins 15 points sur ce critère (les autres grands donateurs affichant entre 19 et 39 %, à l'exception singulière des États-Unis à moins de 3 %).

La préférence pour les Nations unies fait également apparaître un peloton de tête à plus de 15 points des autres, mais avec seulement deux pays, les États-Unis et la Norvège, les grands donateurs étant beaucoup plus dispersés, de 7 % pour l'Espagne à 37 % pour les Pays-Bas.

On observe un décalage pour les États-Unis entre un discours souvent réservé voire hostile à l'égard des Nations unies et un recours très substantiel (en volume) à ces institutions pour l'aide multilatérale. Pour J-M. Châtaigner ceci tient à une tradition de ce pays, hostile à l'encontre du Secrétariat des Nations unies et des institutions financées sur contributions obligatoires (car fondamentalement, les États-Unis sont méfiants vis-à-vis de toute institution financée par ce qui peut s'apparenter à de l'impôt) et favorable vis-à-vis des institutions financées sur contributions volontaires (car le don est une chose qui ne déplaît pas aux Américains). Les États-Unis sont aussi premiers contributeurs au PAM, à l'UNICEF, souvent au PNUD... parce qu'ils avaient le droit d'en désigner les dirigeants.



1.4. Deux plans de projection pour une typologie de l'aide

Une représentation graphique selon la position des institutions sur deux axes relatifs à ces tensions ou oppositions permet de placer les métiers et les institutions.

Il s'agit, à ce stade de la recherche, d'hypothèses résultant de l'observation, qui restent naturellement à tester de façon plus approfondie, mais permettent d'offrir au lecteur une vision synthétique des institutions par rapport à quelques grands points de repère.

Les plans de projection testés ici sont :

- histoire et motivation de l'aide ;
- instruments et préférence multilatérale (avec une tentative de figurer deux dates charnières, 1980, avant la crise de la dette, et 2003, situation actuelle).

On a, outre les pays, fait figurer quatre métiers de l'aide :

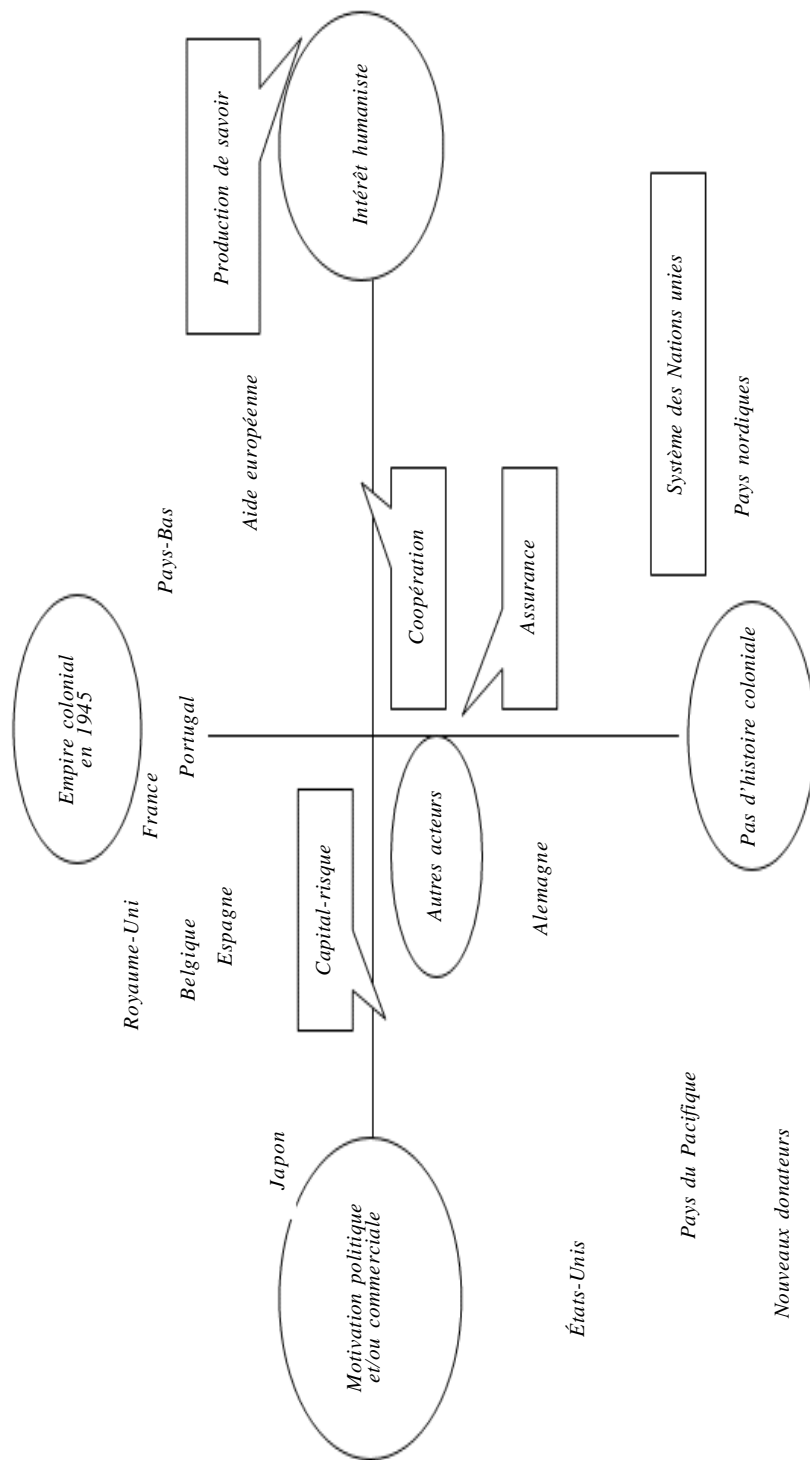
- coopération : pour définir et réaliser une vision commune et des objectifs partagés, soit pour un pays (dans le cadre d'un accord de coopération), une sous-région (en contribuant à un processus d'intégration régionale), un bien public mondial (lutte contre le réchauffement climatique, les grandes pandémies) voire en faveur des droits des droits fondamentaux ;
- capital-risque : ce métier emprunte à l'origine beaucoup à la banque, avec des méthodes de sélection et de gestion de projets assez similaires ;
- assurance : cette activité apparaît en relation avec la réflexion sur le rôle du déficit commercial et la part qu'y prennent les évolutions des cours des matières premières. Elle donne lieu à la création de deux guichets multilatéraux, la facilité de financement compensatoire du FMI (février 1963)⁽¹⁶⁾ et le STABEX de la convention de Lomé (accord d'association entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ACP) ;
- production de savoir : la vie de la communauté du développement est rythmée par de nombreuses productions intellectuelles, avec les grands rapports de la Banque mondiale et du PNUD.

Les figures ci-après s'inspirent de l'analyse factorielle, et ils lui empruntent par l'ambition de représenter graphiquement une population et ses caractéristiques selon des plans de projection rendant compte de leur plus grande dispersion.

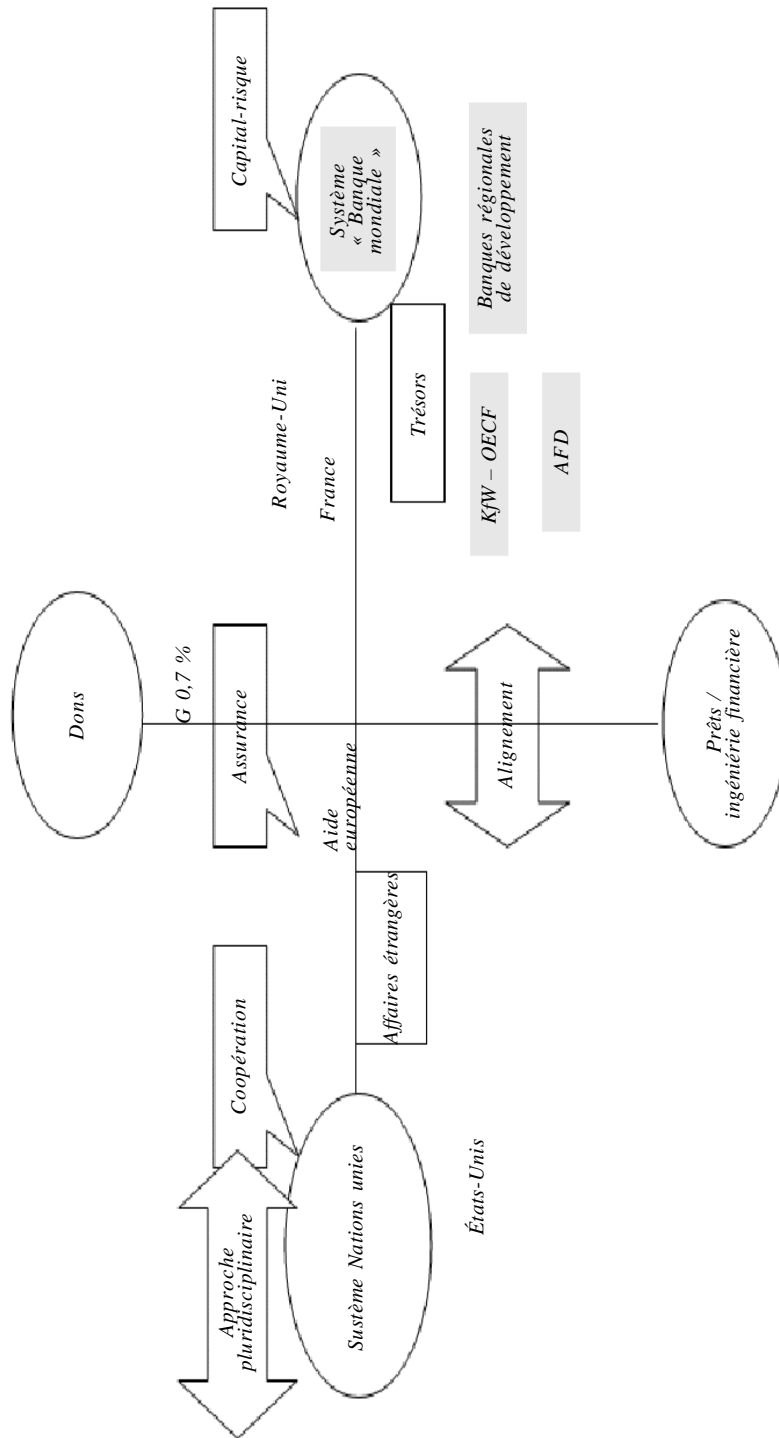
Toutefois il ne s'agit pas d'analyse factorielle, puisque les axes sont prédéterminés et qu'il n'y a pas toujours de données statistiques pour les phénomènes décrits. En outre, une certaine instabilité peut affecter certains paramètres dans certains pays à certaines périodes ; par exemple, une pénurie budgétaire transitoire consécutive à des annulations de dette massives est de nature à susciter des postures de promotion de l'intérêt national dans des pays qui pourtant ont jusqu'alors mis l'accent sur la seule qualité de l'aide.

(16) Voir : <http://www.imf.org/external/np/exr/chron/chron2.asp>

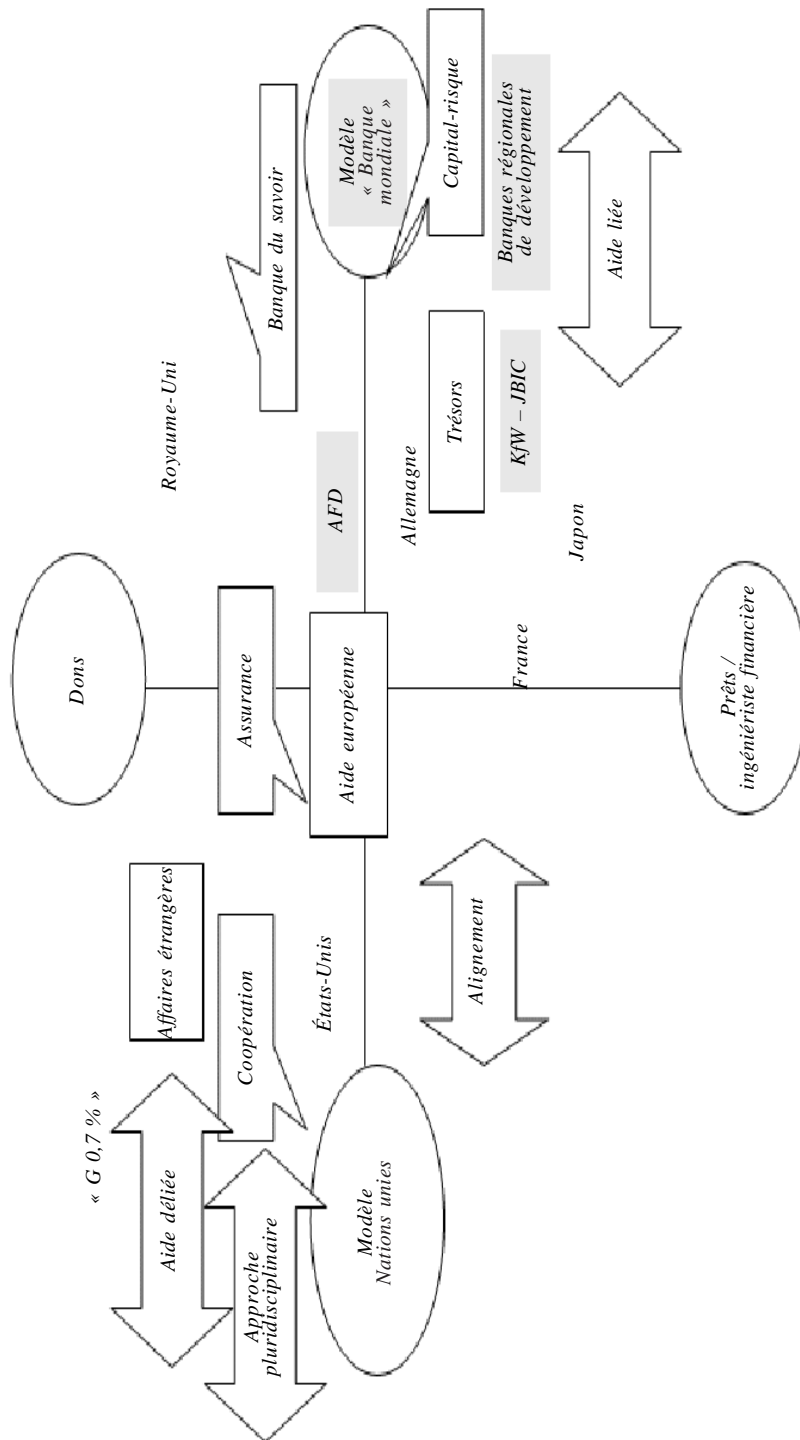
2. Histoire et motivation



3. Instruments et préférence multilatérale : années quatre-vingt



4. Instruments et préférence multilatérale : situation actuelle





Il s'agit de présentations intuitives... dont l'auteur espère qu'elles seront évocatrices et simples à « lire ». Les plans de projection sont dessinés par deux segments orthogonaux délimités par des ellipses qui désignent les polarités extrêmes de l'axe. Les bulles (au sens de la bande dessinée) représentent les métiers. Les bailleurs de fonds apparaissent en mode texte sans encadré.

Selon l'axe historique (*cf.* figure 2), les pays devraient être disposés à chacune de ses deux polarités. On a choisi de placer à des niveaux intermédiaires :

- l'aide européenne, car elle exprime la contribution d'anciennes puissances coloniales ;
- l'Allemagne, qui a eu un passé colonial jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale ;
- et le Japon, du fait de son passé conquérant en Asie avant 1945, qui est assez proche d'une expérience coloniale, même si elle a été assez brève.

Les Nations unies sont marquées par leur engagement en faveur de la décolonisation et apparaissent sur cette figure dont est absent le groupe des banques de développement (qui ont été neutres, notamment parce que la spécialisation des institutions internationales leur interdisait des analyses politiques).

Sur l'axe de la motivation (*cf.* figure 2), le placement est plus délicat et synthétise intuitivement de multiples critères (choix des bénéficiaires, lien avec le commerce, formes de l'aide).

Outre les donateurs, on a disposé les quatre grands métiers de l'aide – coopération, assurance, capital-risque et production de savoir.

On a représenté sur les figures 3 et 4, « le G0,7 % » qui regroupe les pays qui consacrent plus de 0,7 % de leur RNB à l'APD (Danemark, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Suède).

Entre pays, ce plan de projection permet de mettre en évidence une évolution importante au regard des prêts, qui apparaissent comme une pratique contestée après les grandes vagues de traitement de la dette. Même une banque de développement (l'AFD) se déplace sur cet axe en développant une activité de subventions. Le débat prêt dons paraît tranché, mais en fait toute l'actualité des OMD tendrait à inciter au contraire pour retrouver des effets de levier, et la diversification des acteurs du développement pourrait réintroduire une justification pour les prêts.

Entre administrations, un clivage Trésors/ministères des Affaires étrangères est observable selon des termes comparables à celui de la Banque mondiale et des Nations unies. Naturellement, il y a des nuances selon les pays (le State Department américain est plus proche des Trésors).

Le métier de banque du savoir apparaît à la fin des années quatre-vingt-dix à la Banque mondiale. La position des autres métiers reste relativement stable. Il y a un écart entre une approche quantitative de banque du savoir et



une approche pluridisciplinaire, qui reste moins dotée en moyens et paraît moins visible du fait de l'effet de masse des moyens de la Banque.

À partir de cette présentation synthétique des courants à l'œuvre dans le champ de l'aide, qui a permis de présenter synthétiquement les grands acteurs par rapport à ces forces, quelles perspectives peuvent en être déduites pour l'aide ?

2. Perspectives pour l'aide

Si Severino et Charnoz (2005) parlent des « mutations imprévues » de l'aide, Louis Emerij (2005) observe que les grandes évolutions se font souvent à la faveur de retournements dans d'autres domaines (ainsi la vague conservatrice aux États-Unis et au Royaume-Uni à la fin des années quatre-vingt s'est transposée dans le domaine de l'APD, où elle a eu son effet culminant avec le « consensus de Washington ») ou d'événements exceptionnels (catastrophes naturelles, on pourrait y ajouter le 11 septembre 2001), mais qu'en général ceux-ci servent de catalyseur à l'inflexion vers une option développée auparavant.

Les tendances du futur doivent donc se trouver dans les débats actuels, qui portent sur le financement du développement, la logique de faire coexister des systèmes d'aide bilatéraux fractionnés et des aides multilatérales parfois insuffisamment dotées, ainsi que dans des tendances déjà observables, avec l'évolution des métiers, l'apparition de nouveaux partenaires et de nouveaux acteurs. Dans ce contexte, quelle tendance s'esquisse pour le cas spécifique de la France ?

La difficulté de l'exercice consiste à identifier des tendances dynamiques et non pas de décrire l'aide telle que les analystes la souhaitent, ce qui est l'objet d'une abondante littérature.

2.1. Le débat financier

La question de la mobilisation et de la gestion des ressources montre, après le sommet des Nations unies de septembre 2005, qu'un changement de paradigme est à nouveau nécessaire ; s'il faut poursuivre les OMD, le débat financier doit se déplacer d'une analyse globale des besoins vers un système coopératif de suivi tant des promesses des donateurs que de celles des bénéficiaires et de leurs capacités d'absorption (voir, notamment, Heuty et Reddy (2004), qui complète la revendication financière⁽¹⁷⁾, la documente en la fractionnant, et la renforce politiquement en la démultipliant.

(17) Voir Clemens et Moss (2005) qui considèrent qu'aucun montant d'aide ne peut faire que l'Afrique connaisse une croissance qui lui permette d'atteindre les OMDs.



Les institutions multilatérales, et en particulier l'OMC, sont encore en cours d'évolution à la faveur d'une mondialisation de plus en plus effective. Tant le cycle commerce et développement, que la gouvernance de l'organisation et le nombre de ses membres (et sa traduction en part du commerce mondial) sont de nature à produire des évolutions sensibles. L'agenda de la cohérence des politiques pourrait produire à coût marginal des effets favorables au développement.

Si les termes du débat semblent en faveur du développement, comme l'atteste la reprise de l'APD depuis le début du siècle, quel en est le sens, et quelles en sont les perspectives par rapport à d'autres urgences dans les pays donateurs et en particulier au vieillissement de la population et au coût de la dépendance ? La reprise de l'aide n'est encore imputable qu'à des annulations de dette et à la gestion des crises. L'objectif de 0,7 % paraissant définitivement compromis, par quel mécanisme pourrait-on assurer une mobilisation financière durable ? Tant l'International Financial Facility (qui consiste à prendre appui sur les engagements des donateurs d'augmenter leur aide au cours des prochaines années pour lever des emprunts sur les marchés aujourd'hui) que l'idée d'un prélèvement international (dont une première version sur les billets d'avion est en cours de mise en place) apportent des réponses à la question globale, mais il faut également la traiter sous son deuxième versant, qui est celui des allocations pays de la ressource pérennisée. Sur ce plan, la réflexion est encore balbutiante ; une piste pourrait résider par exemple dans un mécanisme pour constituer un patrimoine de promesses d'aide pour une longue période à des pays identifiés.

2.2. Le débat sur les relations entre le bilatéral et le multilatéral

L'insuffisance de l'aide par rapport à l'ampleur des besoins de financement du développement conduit à une double mobilisation, de ressources et de compétences, avec une diversification des acteurs, ce qui toutefois a un effet en termes de coûts de transaction et conduit à une complexification de l'organisation de l'aide.

Les flux d'aide publique vers les pays en développement connaissent une diminution rapide dans les années soixante, une évolution qui est la suite logique de la décolonisation. Après avoir introduit le concept de sous-développement et plaidé en faveur des indépendances, les États-Unis se trouvent confrontés à des demandes croissantes d'aide de la part des nouveaux pays indépendants, tandis que les grandes puissances coloniales, se retirant de leurs possessions, diminuent le budget qu'ils y consacrent. Mais la transition économique des pays bénéficiaires en fait des donateurs potentiels (depuis ceux du Plan Marshall avec le Japon et l'Allemagne donateurs à partir de 1952-1953, puis, plus tard, le Portugal, la Corée, les nouveaux États-membres de l'Union en Europe centrale et orientale, et un nombre croissant de pays émergents).

Le maintien et le développement de l'aide bilatérale sont nécessaires tant du point de vue des pays donateurs qui financent le système multilatéral, que du point de vue des pays bénéficiaires, pour la salubrité de l'ensemble du système de l'aide.



2.2.1. Du point de vue des pays donateurs qui financent le système multilatéral

Payer pour une politique publique qui porte ses fruits en grande partie à moyen ou long terme requiert une adhésion collective qui doit être entretenue dans les pays donateurs par une proximité construite avec la pratique de l'aide bilatérale.

Celle-ci autorise l'expression de préférences collectives en termes géographiques ou d'avantages comparatifs en termes sectoriels ou thématiques.

En outre, elle entretient la compétence nécessaire à l'exercice du contrôle indispensable des institutions multilatérales par leurs États-membres et bailleurs de fonds.

2.2.2. Du point de vue des pays bénéficiaires

Après les années quatre-vingt, de crises de la dette et d'ajustement structurel, une importance particulière a été donnée à la gouvernance, dont une caractéristique est qu'elle ne se construit pas par la mise en œuvre d'une science administrative universelle mais par une adaptation au contexte de chaque pays. C'est l'expérience, par exemple, de la construction européenne : des directives dessinent le noyau dur du droit communautaire, à partir duquel les États-membres conçoivent leur droit national selon leurs propres processus. Les institutions multilatérales combinent mobilisation de financement et production de savoir en matière de développement. La participation des États-membres permet de compléter cette ressource par l'expérience vécue de la vie démocratique que les organisations internationales ne connaissent que de façon très indirecte et diluée (au point que leur déficit démocratique est souvent fustigé).

2.2.3. Pour la salubrité de l'ensemble du système de l'aide

Innover, toucher de nouveaux acteurs, concevoir de nouvelles analyses et visions, requiert diversité, pluralité et compétition. C'est un enjeu en termes à la fois dynamiques et de mutualisation. Si les institutions multilatérales ont pu être suscitées par des logiques de partage du coût de l'aide entre les puissances coloniales ou impérialistes (fût-ce sous le couvert d'un engagement anti-colonial pour remplacer d'anciennes métropoles) et autres pays industriels, elles offrent l'avantage de permettre de réunir des masses critiques, en particulier dans le domaine de la production de savoir.

Les avantages de la diversification s'observent par exemple dans les banques multilatérales de développement (BMD). Elles ont les mêmes contraintes de marché et des administrateurs représentant les mêmes administrations des mêmes États-membres, mais présentent une application différente des contraintes politiques. Une institution unique aurait sans doute des difficultés à se présenter avec des niveaux d'exigence uniformes face à des partenaires très divers.



Globalement, la « biodiversité » est favorisée par l'interdépendance entre les institutions, assurée par le biais des collaborations, des financements délégués (fonds fiduciaires – qui sont souvent une part importante de l'aide dépensée par certains pays ou par la Commission européenne⁽¹⁸⁾ – ou arrangements bilatéraux – en cours de développement sous l'effet de la recherche de modalités de gestion moins coûteuses, qui sont affichés dans la stratégie de la Suède ou du DFID). En outre, les aides bilatérales sont parfois décidées de manière multilatérale, pour une part qui peut être importante ; c'est le cas pour les annulations de dette.

Véritable innovation par rapport à la situation qui prévalait dans les années de la guerre froide jusqu'aux années quatre-vingt, les institutions de Bretton Woods et des Nations unies sont désormais des institutions mondiales ; cette évolution, que l'on peut considérer comme un succès, n'a pourtant pas eu d'effet en termes d'allocation des budgets d'aide depuis les années soixante-dix, ce qui pourrait signifier qu'une sorte d'équilibre « naturel » entre le bilatéral et le multilatéral aurait été atteint.

Par rapport aux années soixante-dix, le champ de l'aide est engagé dans la transition d'une situation de compétition stratégique ouverte à une situation de coopération élargie. Le débat entre bilatéral et multilatéral évolue d'un rapport conflictuel en direction de la recherche d'une coalition efficace pour résoudre les défis globaux de la déclaration du millénaire, puis ceux associés aux biens publics mondiaux, le bilatéral assurant l'ancrage dans l'opinion publique et un certain investissement d'innovation, le multilatéral s'établissant non seulement comme le lieu d'une masse critique à l'efficacité propre, mais aussi comme celui où s'exerce la pression par les pairs et la stimulation des efforts bilatéraux. En Europe, l'aide communautaire doit encore trouver son positionnement.

2.3. Perspectives pour les instruments

Cette approche en termes de diversité paraît toutefois céder la place à un certain conformisme en matière d'approches, d'objectifs et d'instruments, voire de pays bénéficiaires. Le discours dominant sur l'aide semble hésiter à sortir d'un ensemble de références incantatoires aux OMD, à la cotation des pays, à l'aide budgétaire, et aux pays les moins avancés. Mais en fait, par-delà ce socle commun, des évolutions substantielles s'esquissent au moins dans trois domaines : les métiers, les partenaires et les acteurs. En outre, dans le domaine de la conditionnalité, des changements profonds de l'économie de la relation d'aide peuvent être attendus.

(18) L'évolution de l'Aide publique au développement mondiale cite 355 millions d'euros auprès de la Banque mondiale et 886 auprès des Nations unies, soit 16 à 18 % de l'APD communautaire.



2.3.1. Les nouveaux métiers

2.3.1.1. Coopération

Dans les années soixante, la création des « ministères de la Coopération et du Développement », affiche l'ambition des pays du Nord d'opérer en commun avec ceux du Sud et exprime une part substantielle de l'action diplomatique, dont l'enjeu crucial de coopération est la stabilité d'une planète bipolarisée par la guerre froide. Pourtant la concurrence entre les donateurs est très ouverte, non seulement pour assurer un équilibre entre pays communistes et pays à économie de marché, mais aussi pour préserver ou se disputer les zones d'influence des anciennes puissances coloniales.

Le développement d'une conception contractuelle, sous la forme d'un accord d'association entre membres de la Communauté européenne et pays en développement, et singulièrement avec le sous-ensemble des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) avec les conventions de Lomé.

Plus récente et encore balbutiante, une nouvelle approche découle d'une recherche de motivation de l'aide pour produire des biens publics globaux, un concept qui vise à associer les pays pauvres avec les pays riches à la résolution de grands problèmes à l'échelle de la planète (cf. Kaul et al., 1999). On peut citer comme illustration de cette tendance la promotion de la sécurité humaine (cf. Magro, 2005) (de plus en plus importante, elle explique une partie de la reprise de l'effort d'aide depuis le début du siècle) et la régulation de la mondialisation. La poursuite de l'effort conceptuel⁽¹⁹⁾ sur les biens publics mondiaux comme facteur de mobilisation collective peut conduire à renforcer le métier de coopération dans les systèmes d'aide et à donner un rôle plus important à la fonction diplomatique.

Face à une mondialisation souvent dénoncée comme impérialisme culturel et économique, le métier de la coopération culturelle se range parmi les instruments qui peuvent contribuer à valoriser la diversité culturelle (PNUD, 2004). La reconnaissance de la richesse de la diversité des cultures, jusqu'à la prise en compte dans la gouvernance mondiale des préférences collectives (Lamy, 2004) des parties prenantes, est un des éléments de l'efficacité de l'aide qui est trop peu valorisé par les analyses économiques.

2.3.1.2. Assurance et capital-risque

L'aide (offerte sous divers aspects), pour des projets ou des concours budgétaires, emprunte au capital-risque par ses méthodes de travail⁽²⁰⁾. Cette dimension paraît particulièrement adaptée pour aborder de nouveaux partenaires et travailler avec de nouveaux acteurs. Elle est particulièrement pertinente dans les pays émergents.

(19) Cf. Rapport de la *task force* franco-suédoise sur les biens publics mondiaux, décembre 2005.

(20) En ne prenant pas littéralement la comparaison avec l'ingénierie financière... encore qu'il y ait souvent une proximité de métier, avec la présence dans les divers systèmes d'aide d'agences spécialisées sur le modèle de la SFI du groupe de la Banque mondiale, telles que la DEG en Allemagne et la Proparco en France.



Dans le procès de l'aide, une part importante tient à son caractère procyclique et imprévisible (Mavrotas, 2005). Après la faillite du STABEX, la difficulté de comptabiliser comme aide une garantie *ex ante* (ce que fait pourtant de façon très convaincante la Commission européenne pour les aides d'État) contribue à ce que ce métier reste marginal. Garantir un effort soutenu, prévisible et contra-cyclique reste encore considéré comme soumis au préalable d'un accroissement des ressources⁽²¹⁾.

2.3.1.3. Production de savoir

L'activité des donateurs est le résultat de la pression des pairs (bonnes pratiques du CAD, effet de diffusion des documents stratégiques, coordination des aides dans des cadres stratégiques communs), de la pression de l'opinion publique (le dialogue avec la société civile et le rôle des parlementaires sont associés à des montants d'aide élevés) et de la production de savoir, qui a tendance à jouer un rôle plus important dans la prise de décision.

En matière de production de savoir, Simon Maxwell compare volontiers l'organisation de l'aide à celle de la distribution, et observe une asymétrie aiguë, avec un unique hyper marché – la Banque mondiale – et beaucoup de petites épiceries de quartier – les autres donateurs bi et multilatéraux. Si dans la sphère multilatérale la Banque mondiale est probablement la seule à réunir une masse critique de production de savoir, parmi les donateurs bilatéraux le Royaume-Uni en a fait également une priorité, conformément à la méthode de gouvernement introduite avec Tony Blair, qui préconise un recours plus grand à l'« *evidence based government* » (ce qui s'est traduit par un objectif de politique publique spécifique pour le DFID)⁽²²⁾. À l'inverse, les États-Unis se distinguent par une grande méfiance doctrinale. La France semble s'inspirer plutôt du modèle britannique. Les bilatéraux européens parviendront-ils à coopérer pour parvenir à un duopole ?

Inaugurée par la Banque mondiale avec ses rapports annuels sur le développement en 1978, mais au développement récent, la production de savoir est appelée à jouer un rôle plus important, notamment en relation avec la généralisation de systèmes de gestion budgétaire axés sur les résultats qui accroissent la compétition entre les politiques publiques. Dans cette perspective, une mutualisation assez large est susceptible d'intervenir, du fait de la volonté des divers bailleurs de fonds d'exercer par là leur influence les uns sur les autres, mais aussi de partager le fardeau, ce qui peut conduire à bâtir un espace spécifique intéressant de travail en réseau. Ceci peut à la fois renforcer les plaidoyers pour rehausser la place du développement dans le débat national, et structurer le débat autour de pôles plus lisibles.

(21) Chauvet (2005) observe que si l'aide peut avoir un effet d'amortisseur à l'égard des chocs politiques et économiques extérieurs, les moyens d'obtenir cet effet requièrent des études complémentaires.

(22) L'objectif 5 du « *public service agreement* » est : Développer des approches du développement fondées sur les résultats de l'observation (*evidence based*) et innovatives.



Ces métiers sont représentés à des degrés variables chez les divers acteurs ; il est important d'assurer une fluidité entre eux et de les faire communiquer, même si une spécialisation des parcours individuels voire des organisations prévaut.

2.3.2. Du côté des bénéficiaires : de nouveaux partenaires

La coopération intervient encore principalement entre États, malgré une certaine diversification, toujours en cours, qui s'observe depuis les années quatre-vingt.

Cette diversification a notamment vu arriver parmi les partenaires au Sud des organisations non gouvernementales (ONG) largement encouragées par les bailleurs de fonds. De ce fait certaines ont pu apparaître comme des organisations opportunistes (*cf.* notamment les travaux de Bayart et Hibou), mais, pour autant, on peut prévoir que les ONG pourront s'imposer à terme comme des interlocuteurs dignes de foi.

Le domaine des collectivités locales est appelé à devenir aussi important qu'en France par exemple dans les années quatre-vingt-dix (*cf.* les transformations de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales en DEXIA, membre du CAC 40).

Les processus d'intégration régionale, et celui de la décentralisation, qui s'est amorcé à peu près partout dans les années quatre-vingt restent insuffisamment pris en considération et financés par la communauté des bailleurs de fonds.

L'espace de la coopération sous-régionale est difficile à appréhender du fait du caractère complexe des entités ainsi créées et de leur vulnérabilité aux fortunes politiques. L'actualité met plus en valeur les tensions entre pays voisins que le potentiel de coopération que présente le voisinage, et les bailleurs de fonds trouvent plus de lisibilité politique et de garantie de bonne fin dans l'établissement de relations avec les pays plutôt que leurs organismes de coopération (agences de bassin, unions économiques, etc.).

2.3.3. Les nouveaux acteurs

Au Nord, les organisations de solidarité internationale (OXFAM, Human Rights Watch, ou encore les associations humanitaires médicales) jouent un rôle crucial en termes de sensibilisation de l'opinion publique dans un contexte de concurrence de plus en plus forte des politiques.

Le secteur privé est appelé à jouer un rôle important, sans aller toutefois jusqu'à une privatisation du financement du développement.

Dès ses premières réunions, la question du rôle du secteur privé dans le développement est posée par le CAD. Certes, elle n'est pas posée nécessairement sous l'angle de l'apporteur de ressources, mais les premières formulations de l'objectif quantitatif pour le financement du développement associent flux publics et flux privés.



La recherche d'un partage du fardeau s'observe dans le cadre du traitement des crises de la dette, avec une certaine subsidiarité et une relative automaticité dans le chaînage des opérations, avec le FMI qui donne le signal de l'éligibilité à un traitement, le club de Paris qui engage les États et le club de Londres qui encadre la contribution des banques.

Les flux privés augmentent fortement les ressources financières des pays en développement après 1990. Mais ils ont le double handicap d'être très concentrés, et assez volatiles, donc de contribuer à provoquer des crises financières. Une contribution accrue du secteur privé aux côtés des donateurs peut se faire par une extension de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) de l'entreprise à la dimension du développement international. Le commerce équitable par exemple participe d'une telle recherche d'une contribution au développement et ne mobilise que des actes quotidiens simples et des efforts marginaux. Des incitations fiscales et réglementaires sont de nature à permettre une attention sélective des citoyens, souscripteurs d'actions ou d'obligations comme consommateurs, qui favorisera cette évolution.

Enfin, les OSIs restent susceptibles de mobiliser des financements substantiels, et le renouveau de formes de mobilisation missionnaires est une tendance à prendre en compte.

Les pays émergents apparaissent comme des intervenants potentiels dans le champ de l'aide. Ils pourront en outre se prévaloir de leur propre histoire pour apporter expertise et conseil. Si leurs apports financiers ne sont probablement pas appelés à être très significatifs, leur rôle peut être important du fait de leur propre parcours de développement. Leur contribution à une plus grande cohérence des politiques multilatérales peut s'avérer importante – par exemple dans le cadre de l'OMC, où le monde en développement apparaît divisé entre émergents et moins avancés, une marge d'action substantielle doit pouvoir être mobilisée en faveur des moins avancés.

2.4. L'organisation de l'aide en France

Le système d'aide français fait partie des plus complexes, mais ceci résulte d'une triple adaptation qui lui a évité de devenir moins performant que des systèmes plus simples. La complexité du système français d'aide au développement tient à :

- l'histoire : la France crée en 1961 le premier ministère de la Coopération comme héritier du ministère des Colonies. Elle adapte progressivement la Caisse centrale à la coopération économique ; le ministère des Affaires étrangères a des activités marginales dans les pays « hors champ » ;
- dès la loi de 1946 sur l'outre-mer, la volonté de s'affranchir de l'annualité budgétaire est une obsession (recours à l'ingénierie financière avec la Caisse centrale, qui résiste à la spéculation pendant le scandale des piastres, création du FIDES, du FIDOM, puis du FAC, avec la garantie d'un



secrétariat Caisse centrale, création du FED) ; ceci se traduit par l'importance donnée à l'ingénierie financière, qui induit une forte inertie dans la composition sectorielle et géographique de l'aide et explique sa grande dispersion ;

- l'ingénierie des marchés publics (et les règles des finances publiques) à la française conduit à favoriser des modèles distinguant maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, ce qui s'oppose à la mise en place d'une grande agence unique dont la vision est pourtant ancienne et récurrente.

Cette complexité permet de décliner dans divers espaces conceptuels des tensions entre des tropismes administratifs assez stables, le ministère de l'Économie privilégiant les effets levier et l'aide budgétaire (mise en place vite et à peu de frais), celui des Affaires étrangères porteur d'un agenda politique dont les modalités de formulation sont complexes, ainsi que d'une vision pluridimensionnelle du développement humain très originale mais insuffisamment théorisée. Les tensions identifiées dans la première partie s'expriment de façon plus facile dans ce cadre institutionnel, l'AFD cherchant à privilégier une aide diversifiée et une cotation des pays associée à une formule d'allocation, le ministère des Affaires étrangères à faire valoir la dimension politique d'une aide bilatérale, associée à une stratégie d'influence marquée notamment par la francophonie, Bercy cherchant l'efficacité et poussant en faveur de l'harmonisation sous l'angle de la réduction des coûts de gestion.

Dissocier un ministère de l'aide du ministère des Affaires étrangères permettrait de valoriser l'objectif du développement parmi les autres politiques publiques, comme le montre l'exemple anglais. Mais la montée de l'agenda de la sécurité humaine demande de développer les interdisciplinarités avec l'approche politique. Peut-être cela demanderait-il au Quai d'Orsay d'investir davantage l'approche des sciences humaines et de la philosophie.

Le choix de développer la contribution conceptuelle spécifique de la France sur les biens publics mondiaux (dans le cadre notamment d'une *task force* franco-suédoise dont le rapport était attendu en décembre 2005) appelle une formulation renforcée du rôle des Affaires étrangères en matière de coopération internationale. L'intervention d'un opérateur central, l'AFD, permet de réaliser la juste distance par rapport à cet agenda politique, qui devra être représenté dans les cadres stratégiques de référence – stratégies sectorielles ou thématiques, document cadre de partenariat, avis donné sur les opérations par l'ambassadeur de France concerné.

La présentation à partir du projet de loi de finances 2006 d'un « document de politique transversale » sur la politique française en faveur du développement montre une aspiration à une véritable mise en cohérence des politiques en faveur du développement. Ceci implique à terme un renforcement de la dimension interministérielle de la gestion de l'aide. Cette évolution est probable également chez d'autres bilatéraux.



Conclusion

Les nombreuses institutions d'aide au développement peuvent être présentées selon quelques grands points de repère qui structurent leur champ et permettent de formuler des hypothèses d'évolution. La position de tel ou tel pays ou institution n'est pas stable, la dynamique n'exclut pas des variations de plus ou moins grande ampleur au gré des aléas politiques.

Malgré une apparente homogénéité des stratégies des donateurs autour des objectifs du millénaire pour le développement et de l'harmonisation des procédures, la diversité reste grande, et le conformisme n'est qu'apparent. C'est un gage de fécondité et d'efficacité, l'aide effectuant une transition d'un état de concurrence (exacerbé par l'association de l'aide à d'autres objectifs que ceux du développement) à la constitution de réseaux de coopération. La mobilisation financière est une urgence commune qui nécessite la coopération dans la conception des plaidoyers et la pression mutuelle entre donateurs des divers pays.

Après avoir procédé à plusieurs réformes de son dispositif de coopération, la France a en main les atouts pour bâtir une stratégie offensive et promouvoir au sein de la communauté de l'aide les évolutions qu'elle souhaiterait, à la lumière des tendances qui se dessinent.

La diversification des interlocuteurs est de nature à permettre à l'aide française de développer une efficacité propre tout en ancrant son influence plus près des citoyens, avec en particulier le financement des collectivités locales, lequel, hors du champ du Club de Paris, peut permettre de renouer avec des montants importants d'aide grâce à des effets de levier autorisés par l'ingénierie financière, au moins pendant la période de mobilisation pour les objectifs du millénaire.

Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana (2002) observent que « La mondialisation est d'abord largement perçue comme inéquitable parce que (...) elle donne aux pays qui savent en tirer parti les moyens de s'enrichir, et accentue souvent le handicap relatif des pays les plus pauvres, les plus instables ou les plus vulnérables. Or à la différence des États, ou de l'Union européenne, la communauté internationale ne s'est guère dotée d'une fonction redistributive. L'aide au développement remplit dans une certaine mesure cette fonction... » Les auteurs ont pour objet la gouvernance mondiale, dont ils disent qu'elle « exprime le problème de base de l'organisation économique internationale : comment gouverner sans gouvernement ? » Les mécanismes coopératifs qui se mettent en place dans la communauté des bailleurs de fonds correspondent à un phénomène de gouvernance mondiale du mécanisme de redistribution mondiale. Le défi des prochaines années consiste à y associer les pays bénéficiaires, tant pour améliorer la gouvernance de ce mécanisme, que pour le pérenniser. La France pourrait y contribuer.



Références bibliographiques

- Bayart J-F. (2004) : *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*, Fayard, Paris.
- Berthélémy J-C. et A. Tichit (2003) : « Bilateral Donor's Aid Allocation Decisions : A Three Dimensional Panel Analysis », *International Review of Economics and Finance*, à compléter.
- BMZ (2004) : *Medienhandbuch. Entwicklungspolitik 2004/2005*, Éditions du BMZ, Berlin.
- BMZ (2005) : *Materialen. Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik des Bundesregierung*, Éditions du BMZ, Bonn.
- CAD (1996) : *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, Édition OCDE, Paris.
- CAD (2001) : *Les lignes directrices du CAD. La réduction de la pauvreté*, Édition OCDE, Paris.
- CAD (2005) : *Coopération pour le développement. Rapport 2004-2005*, Édition OCDE, Paris.
- CAD (2005) : *La gestion de l'aide pratique des pays membres du CAD. Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD*, Édition OCDE, Paris.
- Campbell B. et P. Hatcher (2004) : « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne », *Revue Tiers-Monde*, t. XLV, n° 179, PUF, Paris.
- Chauvet L. (2005) : *Can Foreign Aid Dampen External Political Shocks?*, Mimeo. Disponible sur : <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2005-3/conference-2005-3-papers/Chauvet.pdf>
- Clemens M. et T. Moss (2005) : « *What's Wrong with the Millenium Development Goals?* », Center for Global development, CDG Briefs, septembre. Disponible sur : <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/3940>
- Commission européenne (2005) : *Cohérence des politiques au service du développement. Accélérer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement*, Communication de la commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, B-COM(2005), Bruxelles.
- Contamin B., J-M. Montaud et J. Milanesi (2005) : *L'évolution de l'aide publique au développement mondiale*, Mimeo, Agence française de développement.



- Daviron B. et T. Giordano (2005) : « Le *Millennium Challenge Account* : une nouvelle conception de l'aide publique au développement ? », *Les Documents de l'IDDRI*, n° 06/2, 45 p.
- Deininger K., L. Squire et S. Basu (1998) : *Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance?*, Banque mondiale.
- Emerij L. (2006) : *Turning Points in Development Thinking and Practice* Université des Nations unies, Wider, Helsinki.
Disponible sur : <http://www.wider.unu.edu/publications/publications.htm>
- Gaarder J. (1991) : *Sophie's World*, Penguin Books.
- Gabas J.J. (2005) : *Les politiques de coopération au développement en ce début de XXI^e siècle : un essai d'analyse comparée*, Mimeo, Université Paris-Sud et Sciences-Po.
- Gunning (2004) : *Why Give Aid?* in *Development Aid: Why and How? Towards strategies for effectiveness* Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2004, Édition AFD.
Disponible sur : <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/publications/notesetdocuments/ND-22.pdf>
- Gupta S., B. Clements, A. Pivovarski et E. Tiongson (2003) : « Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter? », *Working Papers FMI*, n° 176.
- Harford T. et M. Klein (2005) : *The Market for Aid – Banque mondiale – Public Policy for the Private Sector*, Banque mondiale.
- Heuty A. et S. Reddy (2004) : *Achieving the Millenium Development Goals: A Review and a Strategy*, *Harvard Center for Population and Development Studies, Working Paper Series*, vol. 14, n° 3. Disponible sur : http://www.hsph.harvard.edu/hcpds/wpweb/Reddy_wp1403.pdf
- Hibou B. (1998) : « Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique », *Esprit*, n° 245.
- Hibou B. (1999) : « Les marges de manœuvre d'un 'bon élève' économique : la Tunisie de Ben Ali », *Les Études*, à compléter.
- Hibou B. (2005) : *Surveiller et réformer: économie politique de la servitude volontaire en Tunisie*, Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Sciences-Po, Paris.
- Hjertholm P. et H. White (2004) : « Survey of foreign aid : history, trends and allocation », *Discussion Papers Series, University of Copenhagen, Department of Economics (formerly Institute of Economics)*, n° 00-04.
- Jacquet P., J. Pisani-Ferry et L. Tubiana (2002) : « Les institutions économiques de la mondialisation » in *Gouvernance mondiale*, Rapport du CAE, n° 37, La Documentation française.
- Kagia R. (dir.) (2005) : *Balancing the Development Agenda. The Transformation of the World Bank under James D. Wolfensohn (1995-2005)*, Banque mondiale.



- Kaul I., I. Grunberg et M. Stern (1999) : *Les biens publics à l'échelle mondiale. La coopération internationale au XXI^e siècle*, Oxford University Press.
- Killick T. (2004) : « Politics, Evidence, and the New Aid Agenda », *ODI Development Policy Review*.
- Lamy P. (2004) : *L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation*, Bruxelles. Disponible sur : http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/september/tradoc_118926.pdf
- Magro H. (2005) : *Sécurité et développement : l'incontournable interaction*, Ministère des Affaires étrangères, Paris.
- Martens B. (2005) : « Why do Aid Agencies Exist? », *ODI Development Policy Review*. Disponible sur : <http://www.blackwell-synergy.com/doi/ref/10.1111/j.1467-7679.2005.00306.x>
- Mavrotas D. G. (2005) : « The Volatility of Aid », *Université des Nations unies, Wider, Discussion Paper*, n° 2005/06, Helsinki, juin.
- Milly, de, H. (2002) : *Les déterminants institutionnels de l'impact de l'aide publique au développement sur l'économie rurale des pays à « régime d'aide » : l'APD, pièce d'un équilibre de faible niveau ou incitation au développement ?*, Thèse INA, Paris VI, CIRAD, juin.
- Milner H.V. (2004) : *Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal, Agent Problems*, Columbia University.
- Noël A. et J-P. Thérien (1995) : « From Domestic to International Justice: The Welfare State and Foreign Aid », *International Labor Organization*, vol. 49, n° 3.
- Otayek R. (2004) : *Les sociétés civiles au Sud*, Éditions du Ministère des Affaires étrangères.
- Pacquement F. (1998) : *L'OCDE et l'évolution de l'aide par prêts*, Afrique contemporaine, La Documentation française.
- PNUD (2004) : *Rapport sur le développement humain 2004*, Liberté culturelle. Economica, Paris.
- Raghuram C. (2005) : « Rajan – Arvind Subramanian – Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show », *FMI Working Paper*, juin.
- Sachs J.(dir.) (2005) : *Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement*, Earthscan, Londres.
- Severino J-M. et O. Charnoz (2005) : « Les 'mutations imprévisibles' état des lieux de l'aide publique au développement », *Afrique Contemporaine*, n° 213, De Boeck.
- Severino J-M. et P. Jacquet (2004) : « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'Économie Financière*, n° 74.



Thiam T. et E. Zedillo (dir.) (2006) : *Rapport sur les biens publics mondiaux*, groupe de travail international, à paraître.

Williamson J. (2004) : *The Washington Consensus and Beyond*, Institute for International Economics.



Complément D

L'aide aux NPI revisitée

Jean-Raphaël Chaponnière

Agence française de développement

La croissance chinoise a fait oublier les performances tout aussi spectaculaires des nouveaux pays industriels qui, partant d'un niveau de revenu par habitant inférieur à celui de l'Égypte ou du Ghana en 1950 ont grimpé quatre à quatre l'échelle du développement pour rejoindre l'Europe du sud. Ces succès, qui ont illustré le bien fondé d'une stratégie de promotion des exportations, sont souvent mis en avant pour démontrer la supériorité du commerce sur l'aide (« *Trade not aid* »). Mais, on l'a parfois oublié, avant d'adopter cette stratégie, la Corée et Taïwan, ont été les pays les plus aidés au monde et dans les années cinquante, ils ont absorbé 40 % de l'aide des États-Unis qui, à l'époque, assuraient l'essentiel de l'aide publique au développement.

Le débat sur l'efficacité de l'aide invite à « revisiter » l'expérience de ces pays. C'est l'objet de cette note qui, après avoir mis en perspective l'aide qu'ils ont reçue, s'attachera à évaluer quel a pu être son impact. Cette appréciation doit tenir compte des « conditions initiales » de ces deux pays qui ont fait partie de l'Empire japonais jusqu'en 1945 et des modalités particulières de l'aide américaine.

1. Une aide considérable

Taïwan et la Corée ont été libérés de la domination japonaise en 1945 (voir encadré 1) mais les États-Unis ont tardé à les considérer comme des enjeux stratégiques. Le soutien américain au gouvernement du Kuomintang



1. Repères historiques

1. Taïwan

L'île de Taïwan (30 000 km²), occupée par les Portugais (« Formosa ») et les Hollandais est devenue une province chinoise au XVII^e siècle. Annexée par les Japonais en 1895, elle a été rétrocédée en 1945 à la Chine que gouvernait le Kouo Ming Tang (KMT) soutenu par les Américains.

1949 Accompagné par un million de Chinois, le KMT se réfugie à Taïwan peuplé de 8 millions d'habitants ; les États-Unis suspendent leur aide au KMT.

1951 Reprise de l'aide américaine qui prend fin en 1965.

2. Corée

Royaume indépendant dès le VII^e siècle, la péninsule coréenne a été gouvernée par la dynastie Yi du XIV^e siècle jusqu'à son annexion par le Japon (1910) qui avait ouvert le « royaume ermite » aux échanges en 1876.

1945 La péninsule est libérée par les Américains au sud du 38^e parallèle et par les Soviétiques au nord : 2 millions de Coréens se réfugient au sud alors peuplé de 20 millions d'habitants.

1948 Le gouvernement provisoire américain est remplacé par un gouvernement coréen présidé par Syngman Rhee.

1950 Le départ des troupes américaines précipite la guerre de Corée et l'intervention de la Chine. Ce conflit dévaste la péninsule et s'achève par un armistice (1953).

1960 Réélu en 1952, en 1956 et en 1960 dans des conditions douteuses, le président Syngman Rhee mène une politique répressive qui conduit à la Révolte d'avril 1960 et à son exil. Il est remplacé par Chang Myon pour quelques mois.

1961 Coup d'État de Park Chung Hee qui gouverne jusqu'en 1978.

(KMT) en Chine ayant conduit à un fiasco et à son exil à Taïwan⁽¹⁾, l'aide américaine à la Chine (nationaliste) a été suspendue en 1949.

Les Américains ont libéré la péninsule coréenne au sud du 38^e parallèle où ils ont établi un gouvernement provisoire qui a cédé la place à un gouvernement coréen en 1950. Ayant estimé que la péninsule ne présentait pas d'intérêt pour assurer la défense du Japon, les Américains ont retiré leurs

(1) Les revers militaires autant que la mauvaise gestion – trois années d'hyper inflation – expliquent la faillite du KMT qui n'ayant pas procédé à la réforme agraire, s'était aliéné les campagnes. Le « Livre blanc » américain de 1949 a critiqué cette défaite pour préparer le terrain à un rapprochement avec Pékin qui n'a pas eu lieu.

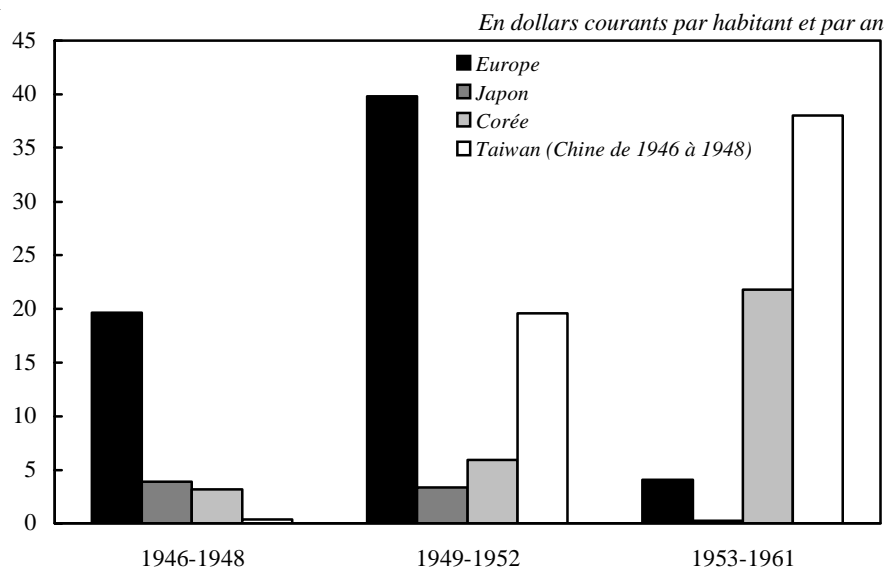


troupes en juin 1950. Quelques semaines plus tard, la guerre de Corée et l'intervention chinoise dans le conflit ont précipité un changement d'attitude des États-Unis. Situés aux avant-postes de la guerre froide, la Corée et Taïwan ont dès lors été considérés comme des enjeux stratégiques et ont reçu une aide militaire et économique considérable.

Cette aide a représenté l'essentiel de l'assistance internationale reçue par la Corée et Taïwan entre 1950 et 1965. Elle a ensuite été relayée à un niveau plus modeste et à des conditions moins généreuses, par l'aide japonaise et multilatérale. Mais lorsque ce relais a été pris, l'essor des exportations avait singulièrement diminué l'importance relative de l'aide dans l'équilibre des comptes extérieurs.

Entre 1949 et 1952, période de l'aide Marshall, le montant de l'aide totale reçue par habitant a été de respectivement 5 et 20 dollars en Corée et Taïwan à comparer avec 40 dollars en Europe (graphique 1). Au cours des huit années suivantes (1953 à 1961) avec respectivement 22 et 36 dollars par habitant, la Corée et Taïwan ont été les pays les plus aidés au monde.

1. L'aide (économique et militaire) américaine



Source : À partir des tableaux 1 et 2, calcul de l'auteur.

1.1. Aide économique

L'aide économique (tableau 1) a représenté respectivement 64 % (Corée) et 43 % (Taïwan) de l'aide américaine totale à ces deux pays. Ils ont absorbé la moitié de l'aide économique à l'Asie de 1946 à 1961, deux fois plus que l'Inde et trois fois plus que l'Amérique latine et centrale. Ces flux ont atteint un maximum en 1957 pour décliner jusqu'en 1965 dans le cas de Taïwan et s'arrêter en 1975 en Corée.

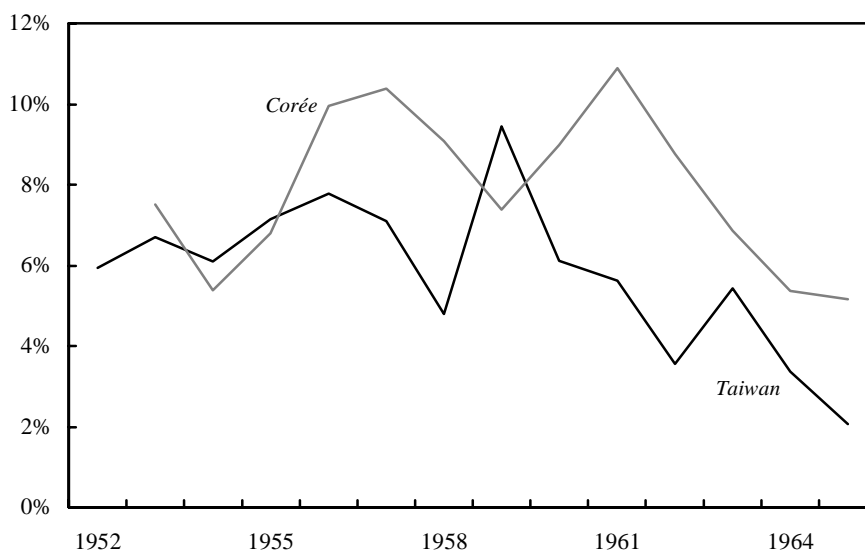
1. Aide économique américaine (1946-1999)

	En millions de dollars				En %			
	1946-1948	1949-1952	1953-1961	1962-1999	1946-1948	1949-1952	1953-1961	1962-1999
Monde	12 482	18 634	24 050	289 956				
Europe	8 033	14 420	4 937	7 120				
Japon	980	1 221	190	323				
Pays en développement	1 211	2 303	16 077	173 012	100	100	100	100
• Moy.-Orient, Afr. du nord	44	118	2 653	61 538	4	5	17	36
• Afrique sub-saharienne	10	4	396	27 971	1	0	2	16
• Amér. latine et Caraïbes	98	98	1 552	34 932	8	4	10	20
• Asie (hors Japon)	1 059	2 084	11 476	48 571	87	90	71	28
– Corée	181	486	2 579	2 860	15	21	16	2
– Taiwan	502	468	979	311	41	20	6	0
– Philippines	257	564	286	4 397	21	24	2	3
– Vietnam	0	0	1 548	6 084	0	0	10	4
– Inde	40	249	2 408	11 083	3	11	15	6

Source : À partir de USAID, *US Overseas Loans and Grant Green Book* (<http://quesdb.cdiie.org>).

Ce soutien a représenté un apport qui a varié selon les années entre 6 et 10 % du PIB (graphique 2). L'aide a représenté 40 % des importations à Taïwan (entre 1951 et 1957) et 70 % en Corée (entre 1953 et 1961). Dans les deux cas, l'aide américaine a été totalement liée et elle a consisté pour l'essentiel en importations de produits américains : biens de consommation et biens intermédiaires mais relativement peu de biens d'équipement.

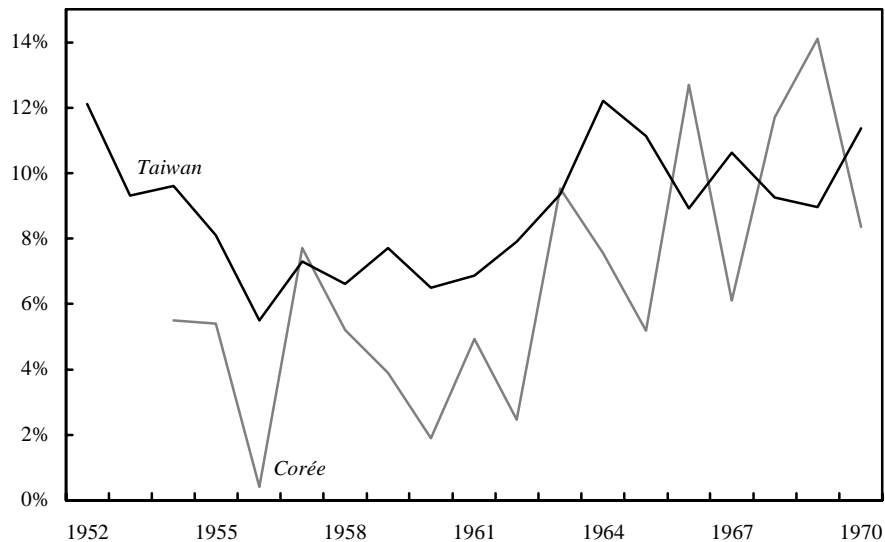
2. Aide en pourcentage du PIB (1950-1965)



Source : Statistiques nationales et calculs de l'auteur.



3. Croissance du PIB (1950-1970)



Sources : Bank of Korea, Ink-Jin Seo (2000), Clark (1989), Council of Economic Planning and Development (Taïwan) et calculs de l'auteur.

1.2. Aide militaire

Situés sur le front de la guerre froide, la Corée et Taïwan ont reçu de l'ordre de la moitié de l'aide militaire dirigée vers l'Europe de 1953 et 1961 (tableau 2). Au cours d'une période propice à des dépenses militaires élevées (guerre de Corée, tensions sino-taïwanaises, politiques de « *containment* » des socialismes chinois et soviétiques), ces deux pays ont consacré respectivement 5 % (Corée) et 10 % (Taïwan) de leur PIB à la défense. L'aide militaire leur a offert des armes sophistiquées qu'ils n'auraient pas pu acquérir avec leurs ressources propres mais son impact n'a pas été cantonné au seul domaine de la défense. Si on ne doit pas exagérer ses retombées civiles, on ne peut pas non plus les négliger en arguant de la nature improductive des dépenses militaires. Elle a en effet permis à des milliers de techniciens de se former à l'utilisation d'équipements qui, compte tenu du contexte – deux pays aux avant-postes de la guerre froide – ont figuré parmi les plus avancés techno-logiquement. L'aide les a également familiarisés avec les modes d'organisation et de gestion de l'armée américaine. Ainsi, en 1961, 6 000 officiers coréens ont été formés dans les écoles militaires américaines. Une fois démobilisés, ces officiers ont transféré leur savoir-faire dans les entreprises qui sont encore marquées par une organisation « paramilitaire ».

2. Aide militaire américaine (1946-1999)

	En millions de dollars				En %			
	1946-1948	1949-1952	1953-1961	1962-1999	1946-1948	1949-1952	1953-1961	1962-1999
Monde	481	10 064	19 302	151 460				
Europe	267	8 658	8 230	28 166				
Japon	0	0	999	242				
Pays en développement	214	920	7 556	118 582	100	100	100	100
• Moy.-Orient, Afr. du nord	0	67	675	77 065	0	7	9	65
• Afrique sub-saharienne	0	0	67	1 942		0	1	2
• Amér. latine et Caraïbes	0	47	531	4 769		5	7	4
• Asie (hors Japon)	214	806	6 284	34 805	100	88	83	29
– Corée	0	13	1 785	7 005		1	24	6
– Taiwan	141	275	2 060	1 893	66	30	27	2
– Philippines	73	148	214	1 739	34	16	3	1
– Vietnam	0	0	649	15 802		0	9	13

Source : À partir de USAID, *US Overseas Loans and Grant Green Book* (<http://qesdb.cdie.org>).

Les dépenses directement liées à la présence américaine ont également représenté un débouché pour des biens et des services « modernes » produits par des entreprises coréennes⁽²⁾ qui se classent aujourd'hui parmi les plus grandes. L'entretien des forces armées basées en Corée a longtemps été la principale ressource en devise, hors aide, de la Corée. Le gouvernement coréen a régulièrement avancé les dépenses de fonctionnement de l'armée américaine en monnaie locale (hwan puis won). Le remboursement en dollar de ces avances faisait l'objet d'âpres négociations dans un contexte d'inflation et de fluctuations du taux de change (*cf. infra*) : les Coréens demandant à être remboursés sur la base du taux de change de fin de période pour profiter de la baisse du won et les Américains finissant par accepter une solution médiane.

Enfin, tout comme la guerre de Corée a représenté une opportunité pour l'industrie japonaise en lui donnant la possibilité d'être fournisseur de l'armée américaine, la guerre du Vietnam à laquelle ont participé 300 000 soldats coréens – Taiwan n'ayant pas participé au conflit – a offert un débouché à des industries (le premier marché pour les produits sidérurgiques) et des services (transport) coréens.

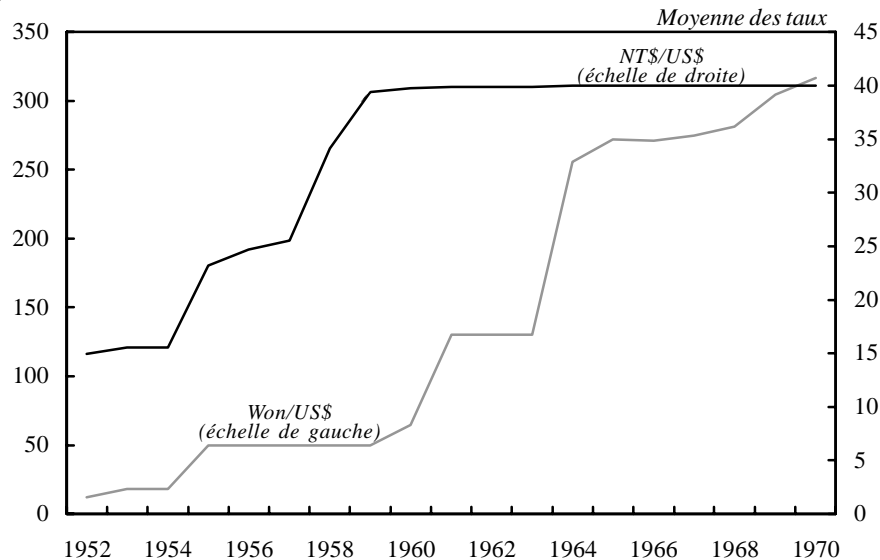
1.3. L'aide a abrité la Corée et Taïwan de la contrainte externe

Au sein de l'empire colonial japonais (« la sphère de co-prospérité ») et jusqu'en 1945, la Corée et Taïwan ont été ouverts et leurs échanges se sont réalisés de façon presque exclusive avec le Japon. Ce n'est qu'au début de la décennie soixante-dix, qu'ils ont retrouvé les taux d'exportations des années trente.

(2) C'est le cas des groupes coréens Hyundai ou Hanjin (Korean Air).



4. Taux de change officiel du dollar



Source : Krueger (1982), Jacoby (1966), Ranis (1984) et Bank of Korea.

Pendant les années cinquante le taux d'ouverture a été en moyenne de 21 % à Taïwan et de seulement 11 % en Corée (moyenne 1953 à 1960). Le commerce extérieur taïwanais qui avait dégagé un surplus avant 1940, a été déficitaire entre 1953 et 1963 et le taux de couverture a été en moyenne de 63 %. Pendant la même période les exportations coréennes ont été quasi inexistantes et le taux de couverture de seulement 10 %.

La guerre et la rupture des relations avec le Japon ont réduit la capacité d'exportation de ces deux pays qui, en l'absence d'autres ressources, auraient dû réduire ses importations. Même s'ils ont souvent dévalué leurs monnaies, les gouvernements ont été réticents à le faire, et pour limiter les importations ils ont pratiqué une politique de taux de change multiple associée à des contrôles administratifs.

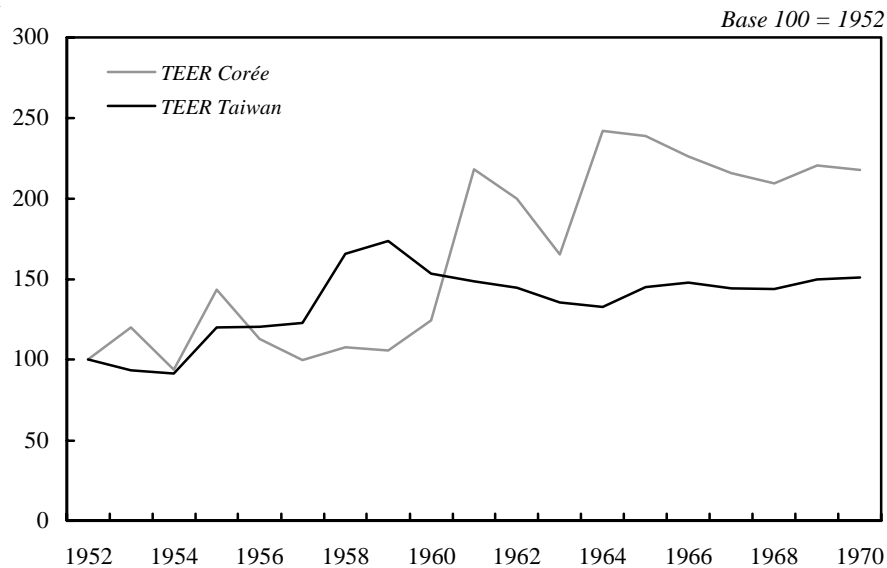
La parité du dollar a varié selon les transactions. En Corée, le taux de change appliqué aux dollars reçus dans le cadre de l'aide a différé de celui pratiqué pour les exportateurs, pour les importateurs et pour les transferts privés ; l'écart entre ces taux, variable selon les années, variait du simple au double en 1960⁽³⁾. À Taïwan, la parité du dollar a été différente selon le type de transactions mais aussi selon le statut public ou privé des opérateurs. D'une manière générale, le taux de change appliqué aux exportations a été moins élevé que celui appliqué aux importations, ce différentiel contribuait à accroître le prix relatif des produits importés, représentant une prime évaluée à 20 % aux industriels engagés dans la substitution aux importations.

(3) Le taux de change officiel, appliqué à l'aide était de 1 USD = 65 et le taux appliqué aux importateurs allait de 80 pour les biens financés par l'aide à 134 pour les autres biens (Krueger, 1982, p. 54).



Plusieurs dévaluations ont ramené la parité moyenne du dollar de respectivement 15 NT\$ et 6 hwan en 1952 à 40 NT\$ et 60 hwan en 1960 (305 wons en 1965) mais ces dévaluations n'ont pas suffi à compenser l'impact de la hausse des prix. En l'absence de données sur le taux effectif de change, on l'a approché en divisant le taux de change nominal moyen du dollar par le différentiel entre la hausse des prix industriels en Corée et à Taïwan avec les États-Unis pendant la période 1952-1970. L'évolution de ce *proxy* fait apparaître des fluctuations assez importantes dans le cas de la Corée jusqu'en 1965. À Taïwan, on a assisté à une appréciation régulière jusqu'à l'adoption des réformes à la fin de la décennie cinquante (graphique 5).

5. Taux de change effectif réel du won et du NT\$ par rapport au dollar



Sources : FMI, données coréennes et calcul de l'auteur.

Les contrôles administratifs, et notamment les règles d'attribution des licences d'importations ont probablement joué un rôle aussi important que le taux de change pour limiter la concurrence qu'auraient pu exercer les produits importés sur la production locale.

En abritant la Corée et Taïwan de la contrainte externe, l'aide leur a permis de poursuivre une stratégie de substitution aux importations. Par ailleurs, les ressources obtenues par la revente des biens importés grâce à l'aide ont représenté *in fine* une aide budgétaire dont une bonne partie a financé les investissements.

1.3.1. Le cas de la Corée

La décolonisation a interrompu (jusqu'en 1965) les échanges entre la Corée et le Japon qui avait été son principal partenaire commercial ; parallèlement la division de la péninsule a rompu les liens entre le nord plus indus-



triel (électricité, biens intermédiaires) et le sud plus agricole. Entre 1953 et 1962, les exportations (de l'ordre de 1 % du PIB) étaient composées de produits agricoles et miniers et de quelques articles manufacturiers. L'aide américaine, totalement liée, a financé 70 % des importations qui consistaient en biens de consommation (35 % environ), biens intermédiaires (50 %) et biens d'équipement (15 %).

2. Des dons plutôt que des prêts

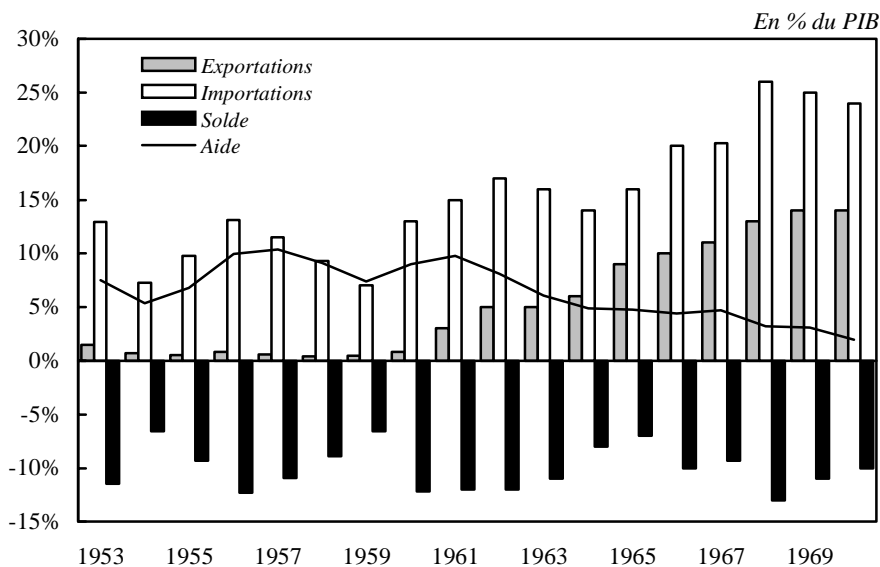
L'aide à la Corée s'est faite presque exclusivement sous la forme de dons jusqu'au début des années soixante et c'est ce que l'on constate également à Taiwan au cours des cinq premières années (1951-1955). Sur la période 1951-1962, les dons ont représenté 82 % de l'aide, quand les prêts concessionnels remboursables en new taiwanese dollar (NT\$) se montaient à 11 % et les prêts concessionnels en dollars 6 % (Jacoby, p. 47). Par contre, l'aide japonaise qui a commencé à arriver en Corée en 1965 s'est faite principalement sous forme de prêt.

La vente des produits importés grâce à l'aide a abondé un fonds de contrepartie qui a permis aux gouvernements de se procurer de la monnaie locale sans alimenter l'inflation : ce fonds a été une des principales ressources de la Korea Development Bank (banque publique de développement). L'aide a ainsi financé indirectement les deux tiers de l'investissement réalisé entre 1953 et 1960. Cette forme d'aide a été beaucoup plus importante que l'aide projet plus couramment pratiquée par l'aide multilatérale bien plus modeste⁽⁴⁾.

Dans un contexte de pénurie de devises, l'accès aux biens financés par l'aide a fait la fortune des entreprises proches du gouvernement de Sygman Rhee. Il leur a ainsi donné l'opportunité de transformer les « trois produits blancs » (farine, sucre et coton) en biens de consommation courante qu'ils ont vendus de façon profitable sur un marché local protégé. Les avantages offerts à ces entrepreneurs qui avaient parfois disposé d'un accès privilégié au crédit pour racheter les biens japonais saisis par le gouvernement en 1945, ont été violemment dénoncés par le gouvernement de Park Chung Hee en 1961. Mais ce dernier aurait négocié l'abandon de poursuite pénale contre ces entrepreneurs en échange de leur soutien financier à ses projets dans le domaine des infrastructures et de l'industrie lourde. Ces entreprises sont à l'origine de plusieurs *chaebols* qui dominent encore l'économie. Dès lors, le gouvernement n'a cessé d'accorder des avantages (accès au crédit ou aux devises) aux entrepreneurs s'engageant dans ses priorités, mais à la différence de la période précédente, il les a contraint à respecter des clauses de performances, qu'il s'agisse de la rapidité d'exécution de travaux d'infrastructures ou, le plus souvent, de succès sur les marchés extérieurs.

(4) Les projets ont représenté 64 % de l'aide multilatérale des Nations unies (121 millions de dollars entre 1953 et 1958) qui a été dirigée vers les PMI (27 millions de dollars) et l'éducation : le pourcentage d'enfants scolarisés dans le primaire représentait 94 % de la classe d'âge en 1958 et 56 % étaient admis dans le secondaire.

6. Corée : exportations, importations et aide (1952-1970)



Sources : Statistiques de la Banque de Corée, calcul de l'auteur.

3. Moyenne Corée/Taiwan 1953-1963

En %

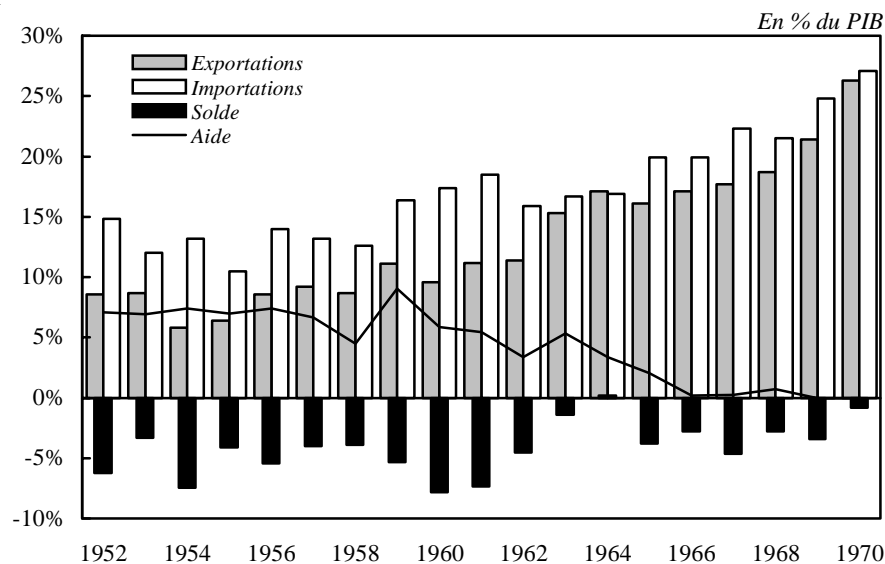
	Corée	Taiwan
Population (en millions)	12,3	8,8
Croissance PNB	7,0	4,8
Croissance PNB/cap	3,8	1,9
% du PNB		
• Consommation	80	63
• Investissement	19,0	14,0
Déficit commercial	7,3	14,6
Épargne domestique	11,7	- 0,6
Aide en %		
• PNB	7,2	13,4
• FBCF	38,1	95,9
• Recettes budgétaires	39,9	75,6

Source : Jacoby, p. 156.

1.3.2. Le cas de Taïwan

La rupture des relations avec le Japon (de 1945 à 1948) et avec la Chine à partir de 1949, a provoqué une contraction des exportations Taïwanaises. Mais cette île tropicale s'est appuyée sur son agriculture diversifiée pour exporter. Dans les années cinquante, la croissance des exportations de produits agricoles (riz mais aussi ananas, champignons) a amélioré de façon régulière le taux de couverture des importations par les exportations (graphique 7). Sur la période 1951-1965, l'aide américaine totalement liée, qui a représenté les trois quarts des importations a consisté en biens intermédiaires (60 %) et en biens d'équipement (25 %) (Jacoby, 1966, p. 46).

7. Taïwan : exportations, importations et aide (1952-1970)



Les importations de produits américains assurées par l'aide américaine ont représenté 84 % de l'aide totale au début de la décennie cinquante ; les NT\$ obtenus par la vente de ces biens ont, tout comme en Corée, abondé des fonds de contrepartie qui ont financé des projets. Mais par ailleurs, l'aide américaine a également financé directement des projets – l'« aide projet » a représenté en moyenne 25 % de l'aide américaine à Taïwan.

La répartition des investissements financés par l'aide projet (en dollars) et par les fonds de contrepartie (en NT\$) de 1951 à 1961 montre que les infrastructures ont obtenu 37 %, les ressources humaines, 26 % l'agriculture 21 % et l'industrie 15 %. Les deux tiers ont été mis en œuvre par le secteur public, 27 % par des établissements mixtes et 6 % par des entreprises privées.

L'aide à l'agriculture a été gérée par le Joint Commission for Rural Reconstruction (JCRR), institution bilatérale créée à Nankin⁽⁵⁾ et dirigée par des fonctionnaires des ministères américain et chinois de l'Agriculture. Transféré à Taïwan, le JCRR a fonctionné d'une façon assez indépendante. Il a conseillé le gouvernement pour la réforme agraire et formé de très nombreux techniciens pour gérer les projets de développement rural en s'appuyant sur les associations d'agriculteurs. En 1960, il y avait proportionnellement au nombre d'agriculteurs, plus de spécialistes dans la recherche agronomique à Taïwan qu'au Japon. Relayés par les centres de vulgarisation, les résultats de leurs travaux ont favorisé l'intensification et sa diversification d'une agriculture déjà performante.

(5) L'université de Nankin, spécialisée dans l'agriculture avait longtemps coopéré avec l'université de Cornell.



2. Quel impact ?

L'aide américaine a été considérable. A-t-elle été efficace ? Pour répondre, on considérera son impact sur la croissance dans les années cinquante telle qu'elle a pu être analysée dans un certain nombre de rapports ou publications.

Ces deux pays ont bénéficié d'un soutien assez proche mais leurs performances appréciées par leur croissance du PIB de 1953 à 1963 ont été différentes. Le PIB a augmenté de 7 % par an en moyenne à Taïwan et de 4,8 % en Corée ce qui s'est traduit par une croissance *per capita* de respectivement 3,8 et 1,9 %. Si la performance coréenne a été proche de la moyenne des PED⁽⁶⁾, celle de Taïwan a été bien supérieure.

L'aide a contribué à relever la croissance. Faisant l'hypothèse que les investissements financés par l'aide ont été caractérisés par le même coefficient de capital que la moyenne, Jacoby (1966) a estimé que l'aide expliquait près de 30 % de la croissance en Corée et à Taïwan. Dans ce dernier cas, le même auteur a construit un modèle macroéconomique qui a montré qu'en l'absence d'aide, la croissance Taïwanaise aurait été deux fois moins importante. Un travail analogue mené sur la Corée a conclu que l'économie se serait contractée (- 1,5 % par an entre 1953 et 1962) en l'absence d'aide et qu'elle aurait stagné si l'aide avait été réduite de moitié (Cole et Kuznets, 1980).

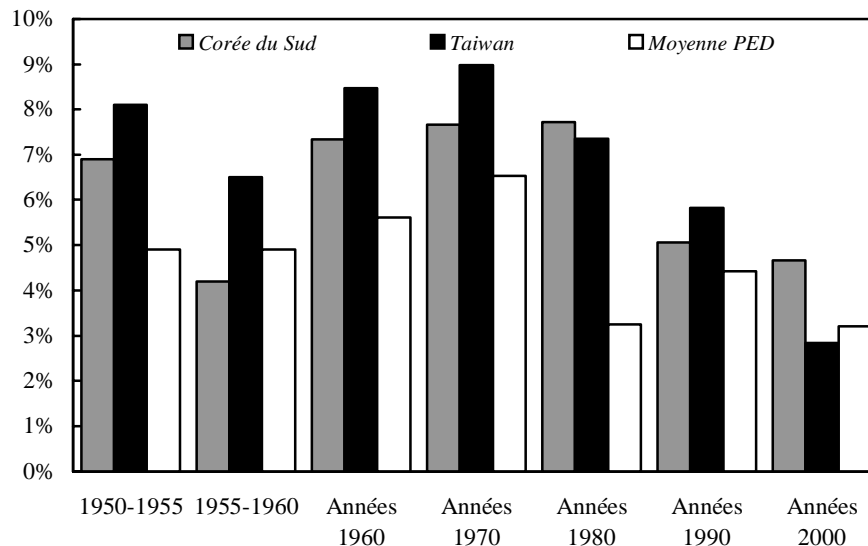
Mais, à l'époque, ces performances n'ont pas été jugées satisfaisantes. Au début des années soixante, les Américains se sont montrés particulièrement pessimistes à propos de la Corée : publié aux premiers mois de l'administration Kennedy, un rapport de l'USAID a présenté ce pays comme « l'homme malade » d'Asie, dénué « du sens de la responsabilité indispensable à la croissance et au développement » (cité dans Brazinnski, 2005). Près de 4,6 millions de Coréens, soit un cinquième de la population, étaient sans emploi et le gouvernement hésitait à démobiliser une partie du contingent militaire pour ne pas aggraver le chômage. Même si la situation taïwanaise était meilleure, des observateurs (Mancall, 1964) s'étaient interrogés sur la capacité de ce pays à s'émanciper de l'aide. Élaborées par Rosentein Rodan en 1961, des projections de croissance à l'horizon 1975 pour les pays en voie de développement avaient prévu une croissance assez médiocre pour la Corée et Taïwan. Ces prévisions n'ont pu qu'alimenter le scepticisme des observateurs à propos de ces deux pays.

(6) Ce n'était pas suffisant pour les Américains qui souhaitaient que ces pays soient des vitrines du monde libre : or, à la même époque, la Corée du Nord et la Chine qui avaient bénéficié d'une aide bien plus modeste, affichaient de meilleures performances (mais leurs statistiques sont sujettes à caution).



Rétrospectivement, la décennie cinquante n'a pas été la plus dynamique pour la Corée et Taïwan qui ont enregistré des performances bien plus élevées dans les années soixante et soixante-dix (graphique 8). Leur croissance a ensuite ralenti au fur et à mesure que leur niveau de revenu s'est rapproché de celui de l'Europe du sud. Cette comparaison intertemporelle pourrait amener à conclure que c'est moins l'aide que sa disparition qui a dynamisé ces deux pays.

8. Croissance du PIB : Corée, Taïwan et moyenne des pays en voie de développement



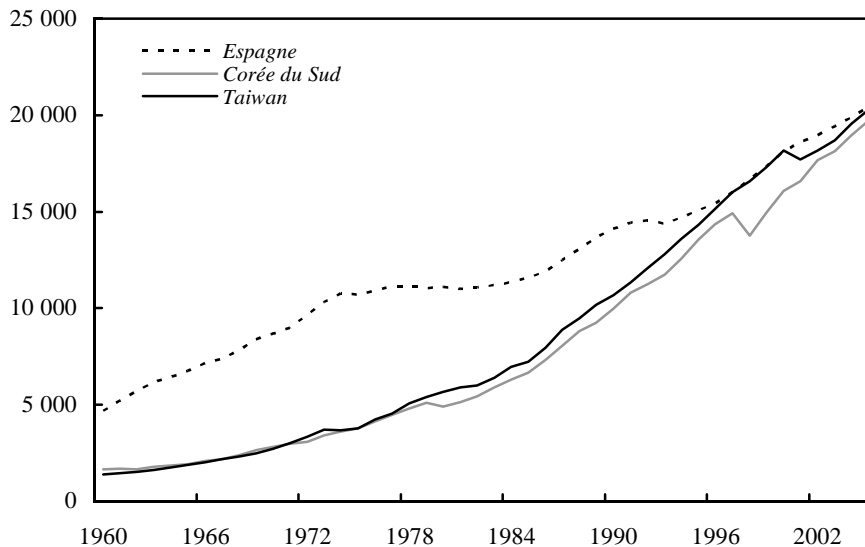
Sources : Morawetz (1975) et Chelem CEPII.

Mais cette conclusion ne tient pas compte de la durée de maturation des projets (c'est le cas de l'éducation) et des réformes (comme la réforme agraire, *cf. infra*) financées par l'aide. Par ailleurs, ayant principalement reçu des dons, la Corée et Taïwan ont abordé la décennie soixante sans aucune dette. S'ils avaient emprunté (à des termes concessionnels) pour financer leur reconstruction, ils auraient souffert d'un handicap pour mobiliser des crédits commerciaux à partir de 1960 (Krueger, p. 210). Enfin comme le montre la description des modalités de l'aide (*cf. infra*), l'adoption de cette stratégie a été conseillée voire imposée par les Américains.





9. Revenu *per capita* en parité de pouvoir d'achat : Corée, Espagne et Taïwan



Source : Chelem CEPII.

3. Conditions initiales et mise en œuvre de l'aide

On ne peut pas attribuer de manière certaine le développement de ces deux pays à l'aide, mais cette dernière a probablement servi de catalyseur et c'est en ce sens qu'on peut la considérer comme efficace. Elle n'aurait sans doute pas eu la même efficacité si les conditions initiales de ces pays et les modalités de l'aide avaient été différentes.

3.1. Conditions initiales

Les statistiques internationales⁽⁷⁾ situent la Corée et Taïwan parmi les pays les plus pauvres en 1958 avec un PNB par habitant de 99 dollars en Corée, 104 à Taïwan (1958) à comparer avec 169 au Maroc, 190 en Tunisie, 218 aux Philippines. On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de ces données pour apprécier le niveau de développement. Au début des années soixante, un travail d'Adelman et Morris a synthétisé en un seul indicateur de nombreuses caractéristiques économiques et sociales des pays en développement parmi lesquelles le niveau de scolarité, l'alphabétisation, la place occupée par la classe moyenne, l'attitude vis-à-vis de la modernisation, le

(7) Données du Département de l'État dans *Korea Looks Ahead*, ministère de la Reconstruction, 1961.



dualisme de la société, l'homogénéité culturelle et ethnique, la fécondité. Anticipant les Indicateurs de Développement Humain élaborés deux décennies plus tard, ce travail a abouti à un classement assez différent des PIB *per capita*. Ainsi, classée à la 60^e place sur 74 en termes de revenu *per capita*, la Corée est à la 17^e place du classement d'Adelman et Taïwan est à égalité avec Chypre et à un niveau plus élevé que le Maroc.

Le faible revenu *per capita* de la Corée et de Taïwan de 1958 mesure le dénuement de ces deux pays en situation post-conflit. Il ne doit toutefois pas occulter leur « potentiel socio-économique »⁽⁸⁾ qui renvoie au legs de deux vieilles civilisations et à leur héritage colonial.

Très répressive sur le plan politique et culturel – notamment en Corée – la colonisation japonaise n'en a pas moins été modernisatrice sur le plan économique. En 1940, la Corée et Taïwan ont hérité d'infrastructures (routes, voies ferrées) plus développées que les colonies britanniques ou néerlandaises. Culturellement proche de ses colonies, le Japon a pratiqué une gestion directe et il a transféré son modèle administratif en incitant, sans beaucoup de succès, des Japonais à s'y installer⁽⁹⁾. Fonctionnant comme un « État dur » (selon le mot de Myrdal, le gouvernement colonial a modernisé Taïwan que la dynastie mandchoue avait délaissé et la Corée que la dynastie Yi avait été incapable de réformer.

L'historien Reynolds (1986) date de la colonisation japonaise la transition d'une phase extensive à une phase intensive de croissance de ces deux pays. Entre 1910 et 1938, partant d'un niveau très faible, ces pays ont connu une croissance plus rapide que le Japon (Mizoguchi, 1979) qui a été à l'époque l'une des économies les plus dynamiques. Soucieuse de promouvoir les exportations de riz (Corée, Taïwan) et de sucre (Taïwan) pour satisfaire aux besoins de la métropole, l'administration coloniale a donné la priorité à l'agriculture. Les Japonais ont mené une réforme du cadastre qui a généralisé la propriété privée de la terre. S'appuyant sur un réseau d'associations d'agriculteurs et de stations expérimentales, ils ont introduit de nouvelles semences, investi dans l'irrigation et amené les rendements en riz au niveau japonais qui était alors le plus élevé au monde.

L'essor de l'agriculture a stimulé l'industrie. Freinée dans les années vingt en Corée, l'industrialisation s'est accélérée à partir de 1930 : le Japon a implanté des industries lourdes (chimie, ciment, engrais, sidérurgie) dans ces colonies pour appuyer la conquête de la Chine par l'armée nipponne. Parallèlement, l'instauration des premières lois sociales au Japon a suscité

(8) Utilisant l'index d'Adelman-Morris comme indicateur de « potentiel » Temple et Johnson (1996) ont montré la croissance du revenu *per capita* était bien corrélée au niveau de développement socioéconomique de 1958.

(9) Les Japonais représentaient 2,6 % de la population en Corée et 4,7 % à Taïwan dans les années trente à comparer avec 0,4 % pour les Néerlandais en Indonésie, 0,5 % pour les Anglais en Inde, 0,18 % pour les Français en Indochine (Maddison, p. 63) et 10 % pour les Français en Algérie.



des investissements dans les colonies où les salaires étaient plus bas ; ces « délocalisations » ont été à l'origine d'un flux d'exportations de produits (textile) par des filiales japonaises mais aussi par des entreprises coréennes et taïwanaises. Avant guerre, avec respectivement 3,2 et 7,4 % de leur population active dans l'industrie manufacturière, la Corée et Taïwan étaient plus industrialisés que de nombreux pays en développement dans les années soixante-dix. En 1943, le taux de scolarisation des 6-14 ans était de 71 % à Taïwan (Ho, 1978) et en 1947, de respectivement 74 % (primaire) et 21 % (secondaire) en Corée. Ces taux sont supérieurs à ceux que l'on constate actuellement dans les pays les plus pauvres.

Après la guerre, ces deux pays ont ensuite bénéficié d'une aide massive qui a été gérée avec des modalités assez particulières.

3.2. Des modalités particulières

L'aide américaine aux NPI a privilégié l'objectif stratégique du « *containment* » mais, à partir de 1955, elle a davantage mis l'accent sur le développement économique. Elle s'est déroulée dans un face-à-face qui a permis aux Américains de peser sur les choix stratégiques.

3.2.1. Les objectifs

À l'instar de l'aide Marshall, l'aide à la Corée et Taïwan a cherché à relever ces pays pour les arrimer au camp occidental. La priorité accordée à la défense a été critiquée par Rostow (1955)⁽¹⁰⁾ qui a estimé plus efficace de privilégier le développement. Selon l'auteur des « Étapes de la croissance », la réussite économique de l'« Asie libre » amènerait les dirigeants chinois à abandonner le camp socialiste. Attachant de l'importance au développement économique à partir de 1957, les Américains ont eu plus d'exigence en termes de gestion de leur aide. Le « décollage » de ces deux pays étant devenu leur objectif, ils ont décidé de limiter la durée de leur assistance : évoquée dès 1957, la fin de l'aide a été annoncée au début de la décennie soixante à Taïwan et en Corée. Cette décision est probablement unique dans l'histoire de l'aide au développement.

Même si les bureaux d'étude et les agriculteurs américains ont bénéficié de l'aide, celle-ci n'a pas répondu à un souci commercial. La Corée et Taïwan n'ont pas été des enjeux commerciaux pour les États-Unis : les premiers investissements américains y datent des années soixante et ces marchés ont longtemps représenté des débouchés négligeables pour les industriels américains. Mais en venant à l'aide de la Corée et de Taïwan, les Américains ont indirectement aidé l'économie japonaise qui avait souffert de l'arrêt des commandes américaines après la guerre de Corée. Les États-Unis ont souhaité le rétablissement des relations entre le Japon et la Corée considérée comme le débouché « naturel » des exportations japonaises alors jugées « inadaptées au marché américain ». Parallèlement les Américains

(10) Pour le sénateur Kennedy dont il deviendra le conseiller à la Maison blanche.



ont souhaité que la Corée renoue avec sa « vocation » historique de grenier à riz du Japon et que le Japon assume une partie du fardeau de l'aide à la Corée. Pour autant le rétablissement des relations diplomatiques avec le Japon n'a eu lieu qu'en 1965 et, jusqu'à cette date, l'aide est restée une affaire bilatérale entre chacun de ces pays et les États-Unis.

3. Une gouvernance de qualité médiocre

Les premières années du gouvernement du KMT à Taiwan ont été marquées par de très nombreuses exactions et une révolte des taiwanais qui a été très brutalement réprimée (massacre de 1947). La loi martiale instaurée en 1949 n'a été levée qu'en 1989 et les premières élections présidentielles se sont tenues en 1996. En Corée du Sud, la menace du Nord a longtemps suffi à justifier les pratiques répressives du gouvernement qui respectait formellement les échéances électorales ; les premières élections présidentielles au suffrage universel ont été organisées en 1988. Dans l'un et l'autre pays, la démocratisation qui a commencé à la fin des années quatre-vingt a été une des conséquences de l'émergence puis de l'élargissement de la classe moyenne.

La gestion de l'aide soulevait de nombreuses critiques. Si l'on en croit un éditorial de *The Economist* (11 mai 1958) au moins un tiers de l'aide américaine à la Corée était détournée. Ces détournements ont été dévoilés à l'occasion de plusieurs scandales relatés par la presse américaine. La corruption aurait été moins répandue à Taiwan : les cadres du KMT qui avaient le plus abusé de l'aide américaine n'ayant pas suivi le gouvernement et s'étaient installés à Hong Kong.

3.2.2. Un face-à-face

L'aide a été exclusivement bilatérale à Taïwan et, en Corée, l'aide multilatérale (UNKRA, United Nations Korean Relief Agency) n'a joué qu'un rôle limité dans les années cinquante⁽¹¹⁾.

Les Américains ont été très présents. Avec 2 000 personnes en 1955, l'ambassade américaine à Séoul était la plus importante au monde et, à la même époque, l'USAID employait 350 personnes à Taïwan⁽¹²⁾. Les conseillers américains ont siégé directement dans les instances de direction et participé aux réunions des commissions les plus importantes. Plusieurs milliers de militaires ont stationné dans les deux pays et l'aide a financé un flux de consultants dans tous les domaines⁽¹³⁾. Cette présence (et celle d'ONG comme les boys scouts, la Fondation Ford) et les contacts qu'elle a favorisés ont peut-être été tout aussi importants que l'aide *stricto sensu*.

(11) Les projets ont représenté 64 % de l'aide multilatérale fournie par l'UNKRA (121 millions de dollars entre 1953 et 1958) et l'industrie – surtout les PMI – a été le secteur privilégié (27 millions de dollars).

(12) Les coûts de gestion représentaient 3 % du montant de l'aide.

(13) Notamment dans l'éducation. En Corée, les livres scolaires qui visaient à faire des élèves de loyaux sujets de l'empereur ont été remplacés par des manuels insistant sur le progrès et les avancées technologiques.





L'aide américaine a été gérée par de très nombreuses agences dont les objectifs ont pu être contradictoires. Les gouvernements coréens et Taïwanais ont joué sur ces différences pour avancer leurs positions mais la gestion de l'aide n'a jamais soulevé les problèmes d'harmonisation qu'elle pose aujourd'hui. La Corée a tenté de sortir de ce face-à-face mais, son alignement sur les États-Unis lui interdisait de jouer sur la rivalité entre Américains et Soviétiques comme ont pu ensuite le faire les pays « non alignés ». Ainsi confrontés au refus américain de financer la construction d'un complexe sidérurgique jugé non rentable, les Coréens se sont adressés aux Allemands mais, ces derniers, hésitant à s'opposer aux Américains, n'ont pas donné suite à cette requête⁽¹⁴⁾. Le budget de l'aide a été voté chaque année par le Congrès mais à plusieurs reprises, l'administration américaine a réduit, voire suspendu, les déboursments pour imposer une réforme ou faire retirer une mesure jugée inopportune.

La gestion de l'aide s'est déroulée dans un climat plus serein à Taïwan où on note peu de tension entre les conseillers américains et l'administration. Consacrant l'essentiel de ses ressources à la défense, le gouvernement du KMT a tardé à s'impliquer dans le développement économique de l'île qu'il a longtemps considéré comme une simple base pour la reconquête du continent. L'USAID a ainsi disposé d'une grande marge de manœuvre et, en cas de divergence, elle s'est appuyée sur les éléments les plus réformateurs de l'administration. Cette coexistence harmonieuse s'est aussi expliquée par la position assez particulière des Chinois du continent qui avaient suivi le KMT à Taïwan. Dominant l'administration, ces cadres n'ont entretenu que peu de relations avec les Taïwanais de telle sorte que leurs décisions n'ont pas été soumises aux pressions des lobbys. En outre, conscient des erreurs qu'il avait commises dans la gestion de la Chine continentale, le gouvernement nationaliste a accepté assez facilement les avis des conseillers américains.

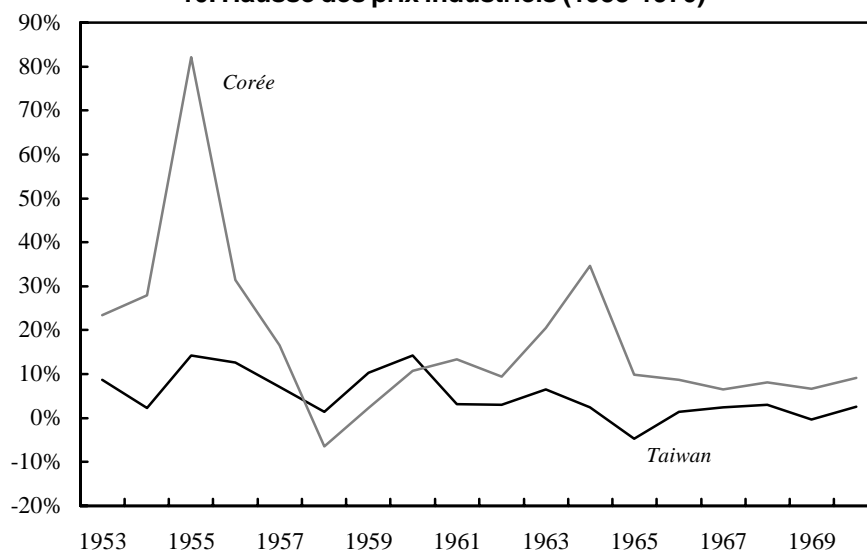
La stabilisation économique a été la priorité américaine à Taïwan. L'arrivée d'un million de Chinois dans cette île peuplée de 8 millions de personnes et dévastée par la guerre, a provoqué un décuplement des prix à la consommation en deux ans. Il y avait un risque d'hyperinflation lorsque les États-Unis ont repris leur aide. La fourniture de biens de première nécessité a stabilisé les prix. En 1955, Taïwan ayant retrouvé – avec une population plus nombreuse – son revenu *per capita* d'avant-guerre, les États-Unis ont donné la priorité au développement. Cette orientation a été partagée par le gouvernement qui, sans renoncer à son objectif de reconquête du continent, a compris le bénéfice idéologique qu'il pouvait tirer d'un succès économique. Cette inflexion ne s'est pas traduite par une modification notable de la structure de l'aide si ce n'est par une proportion plus importante des prêts. Évoquée dès 1957 la fin de l'aide, a pris effet en juin 1965.

(14) Refusé par la Banque mondiale au milieu des années soixante ce projet qui conduira à l'établissement de Posco, une des sidérurgies les plus performantes au monde, sera finalement financé par un prêt japonais à la fin des années soixante.



Les relations des Américains avec le gouvernement coréen ont été davantage conflictuelles. Refusant d'admettre la division de la péninsule, Syngman Rhee a tardé à concevoir un développement autonome de la Corée du Sud. Privilégiant la défense, il a longtemps espéré pouvoir reconquérir le Nord et a maintenu un million d'hommes sous les drapeaux. Le gouvernement a cherché à maximiser l'aide pour élargir sa base politique en monnayant des avantages aux entreprises. Il s'est montré laxiste vis-à-vis de l'inflation – les prix à la consommation ont triplé entre 1946 et 1948 et se sont à nouveau emballés pendant la guerre (1950-1953). La lutte contre l'inflation a été la priorité des Américains qui, en 1957, ont diminué leur aide pour imposer un plan de stabilisation. La conséquence a été un ralentissement économique et une aggravation du chômage (notamment des diplômés) qui a conduit à la Révolte d'avril 1960, la mort de centaines d'étudiants et le départ de Syngman Rhee. Après un intermède démocratique de quelques mois, le général Park Chung Hee s'est emparé du pouvoir en 1961 pour le conserver jusqu'en 1978.

10. Hausse des prix industriels (1953-1970)



Sources : Statistiques nationales.

3.2.3. Impact sur les choix stratégiques

Du fait de la position qu'ils ont occupée, les Américains ont eu une influence considérable sur les choix des gouvernements et les réformes. Dès l'indépendance, les gouvernements ont envisagé de nationaliser les entreprises industrielles appartenant aux Japonais. Cette attitude a été critiquée par les conseillers américains qui ont encouragé la promotion des entre-



prises privées. Les Américains ont également favorisé la réforme agraire et leur influence a été importante pour convaincre les gouvernements d'adopter des stratégies de promotion des exportations.

3.2.3.1. Réforme agraire

Au début de la colonisation, les Japonais ont profité des réformes du cadastre pour accaparer des propriétés. Dans les années trente, les faillites, conséquences de la Crise sur les cours du riz, ont permis un mouvement de concentration des terres au bénéfice des colons japonais. Aussi, en 1940, une proportion importante des agriculteurs avait un statut de métayer ou de journalier en Corée et à Taïwan.

Dès leur arrivée au pouvoir les communistes ont procédé à des réformes agraires en Corée du Nord (1948) et en Chine (1949). De leur côté les Américains ont imposé une réforme agraire au Japon (octobre 1946) pour affaiblir les propriétaires terriens qui avaient soutenu les gouvernements militaires. En Corée, les Américains ont *de facto* engagé la réforme agraire en procédant dès 1946 à la vente de terres ayant appartenues à des Japonais. À Taïwan, le KMT qui avait oublié la promesse de réforme agraire faite dès 1910 par Sun Yat Sen en Chine continentale, l'a mise en pratique à partir de 1949 et les Américains ont accompagné son initiative lorsque leur aide a repris en 1951. À cette époque, la réforme agraire et la promotion d'une agriculture mini-fundiaire étaient considérées par les Américains comme un contre-feu au communisme.

Ces réformes, très proches dans leurs modalités et qui n'auraient probablement pas eu lieu sans l'aval américain, ont transformé les structures foncières. La quasi-disparition de paysans sans terre a expliqué que pendant deux décennies la croissance ne se soit pas accompagnée d'un creusement des inégalités. Les modalités d'indemnisations⁽¹⁵⁾ n'ont pas transformé les propriétaires terriens en entrepreneurs industriels – les propriétaires ayant revendu leurs actions – mais la terre ayant perdu son statut de valeur refuge l'industrie et le commerce se sont retrouvés les seules voies de la réussite économique. Les agriculteurs ont vu leur situation s'améliorer car le fermage qui prélevait un tiers de la récolte, a été remplacé par un remboursement en riz égal à 10 % de la récolte pendant dix ans.

En détruisant les liens traditionnels entre propriétaires et agriculteurs la réforme a libéré leurs mouvements. Ils ont dès lors été nombreux à quitter la terre pour s'embaucher dans l'industrie. L'exode rural a été considérable en Corée où une fois la réforme agraire achevée, l'État a fait peu d'effort (infrastructures, vulgarisation agricole) pour améliorer la situation des campagnes qui ont été délaissées jusqu'au lancement du mouvement « Saemul » de soutien au monde rural au début de la décennie soixante-dix. En Corée comme à Taïwan, la vente des surplus céréaliers américains a pesé sur les

(15) Au-delà du plafond de 3 hectares, les propriétaires expropriés ont reçu des participations dans les entreprises japonaises qui avaient été confisquées à la libération.



prix et contribué à la détérioration des termes de l'échange de l'agriculture. À Taïwan, le monopole étatique sur la production et la distribution des engrais a permis au gouvernement de mener une politique de ciseau – augmentation plus rapide des prix des intrants – défavorable aux agriculteurs jusqu'en 1972.

La différence de performance du secteur agricole explique une partie des écarts de croissance entre les deux pays : car dans l'un et l'autre, l'industrie a été très dynamique.

3.2.3.2. De l'import substitution à la promotion des exportations

L'aide a permis à la Corée et à Taïwan de mener une stratégie d'import substitution⁽¹⁶⁾ sur la base d'un marché étroit sans se soucier des conséquences sur le solde commercial.

Dans leur évaluation de l'impact de l'aide, Rajan et Subramanian (FMI, 2005) montrent qu'elle est à l'origine d'une appréciation du taux de change réel et à un niveau relativement élevé des salaires : l'aide provoque un phénomène de « *Dutch disease* » qui diminue la compétitivité des exportations. C'est la critique adressée en 1978 par A. Krueger à l'aide américaine en Corée ; elle juge qu'en contribuant à la surévaluation du taux de change, elle a retardé la transition vers une stratégie de promotion des exportations.

L'aide a rendu possible une stratégie de substitution aux importations qui a favorisé l'industrie légère et dynamisé la croissance. Poursuivie au-delà pour construire une industrie lourde sur la base du seul marché intérieur, cette stratégie aurait sans doute conduit à des « éléphants blancs ». Proposée, voire dictée, par les conseillers américains, la transition vers la promotion des exportations s'est faite de façon progressive à Taïwan et plus heurtée en Corée où elle s'est confrontée à l'opposition du gouvernement S. Rhee et à l'incrédulité de son successeur.

Inauguré par une dévaluation, l'engagement dans une stratégie de promotion des exportations n'a toutefois pas signifié l'ouverture de ces deux pays à la concurrence internationale. Cette ouverture a été filtrée et les entreprises exportatrices – et dans certaines conditions leurs sous-traitants – ont été les seules à pouvoir importer en franchise de douanes leurs intrants. Engagée dans des pays qui disposaient d'une base industrielle, la promotion des exportations a favorisé une remontée de filières productives et la poursuite de la stratégie d'import substitution sur la base d'un marché bien plus

(16) Le marché local était protégé mais la protection tarifaire était moins élevée que celle que l'on constatait dans d'autres pays – dont l'Inde – poursuivant la même stratégie, ce qui selon Myrdal (1984) aurait facilité la transition vers une stratégie de promotion des exportations. En 1949 le nouveau gouvernement coréen a opté pour un régime de protection progressif 0 % pour les produits agricoles, les matières premières et les équipements ; 10 % pour les produits intermédiaires et les produits essentiels sans équivalents locaux ; 20 % pour les produits intermédiaires fabriqués en Corée ; 30 % sur les produits finis non produits en Corée et 40 % pour ceux qui étaient fabriqués. De 50 à 90 % pour les produits finis de semi luxes et plus de 100 % pour les biens de luxe.



important que le marché national. En effet, le succès des exportations de produits de l'industrie légère a élargi les débouchés des industries situées en amont (qu'il s'agisse de la filature et du tissage pour la confection, de la pétrochimie pour les fils et les articles en plastiques, de la sidérurgie pour la construction navale). Cet élargissement a permis de bénéficier d'économies d'échelle qui ont amélioré la profitabilité des investissements dans les secteurs amont. Dans ces secteurs, les industriels ont été protégés de la concurrence internationale. En effet, parmi leurs clients, seuls les exportateurs étaient en situation de libre-échange, ayant le choix d'importer – hors taxes – leurs intrants ou de les acheter (également hors taxe) à des fournisseurs locaux.

Cette transition vers l'exportation s'est faite de façon progressive à Taïwan et plus heurtée en Corée. Dans l'un et l'autre pays, la pression des conseillers américains a été importante sinon décisive.

À l'époque, très peu de pays en développement exportaient des produits manufacturés. Les bas salaires n'étaient pas considérés comme un avantage comparatif car on estimait que le différentiel de salaires était toujours inférieur à l'écart de productivité. À partir de 1949 Hong Kong a démontré que cela n'était pas toujours le cas. La colonie britannique vivait du commerce avec la Chine aussi l'embargo qui a sanctionné la participation chinoise à la guerre de Corée, a été un choc considérable. Ce choc a précipité la vocation exportatrice de la colonie qui s'est appuyée sur une main d'œuvre abondante et la présence des industriels de Shanghai pour exporter des articles « *made in Hong Kong* ».

À Taïwan, les autorités redoutant une envolée des prix ont longtemps hésité (Tsiang, 1986) à dévaluer, et ce d'autant plus qu'elles doutaient de l'impact de cette mesure pour dynamiser des exportations (notamment le sucre) caractérisées par une faible élasticité-prix. La croissance industrielle a ralenti à la fin de la décennie cinquante et l'USAID a proposé un plan en 8 points comprenant une série de mesures dont plusieurs (levée du contrôle de change, unification des taux de change) pour favoriser les exportations. Cette proposition, assortie d'une promesse d'augmentation de l'aide⁽¹⁷⁾ est devenue le programme en 19 points⁽¹⁸⁾ du troisième plan quadriennal en janvier 1960. Entre-temps, le gouvernement avait dévalué et Taïwan a commencé par exporter des articles d'habillement, des jouets en plastiques ; ses exportations se sont ensuite diversifiées en montant en gamme.

L'orientation à l'exportation a été évoquée en Corée dès 1954 dans le « plan Nathan » rédigé par un bureau d'études américain pour le gouvernement coréen. Tout en recommandant la reprise des ventes de riz au Japon, ce plan souligne que l'agriculture ne pourra pas absorber l'augmentation de la population active et qu'il est nécessaire de promouvoir les exportations non agricoles. Confronté à la baisse des recettes en devises liées à la pré-

(17) Qui ne s'est pas concrétisée car le gouvernement n'avait pas stabilisé ses dépenses de défense.

(18) Ils comprenaient des incitations au secteur privé et aux IDE.



sence militaire à partir de 1957 (*cf. supra*), le gouvernement a pris des mesures (liens entre les autorisations d'importation et l'exportation) qui se sont révélées peu efficaces pour encourager les exportations. Par ailleurs, un règlement américain interdisant l'incorporation d'intrants financés par l'aide dans les exportations a été un obstacle supplémentaire⁽¹⁹⁾. En 1960 un mémorandum américain a proposé de favoriser la promotion d'industries légères pour l'exportation. Cette suggestion a été ignorée par le gouvernement de Park Chung Hee. À l'occasion d'un changement monétaire⁽²⁰⁾, le nouveau gouvernement a gelé les dépôts en banques et décidé d'un plafond pour les retraits pour obliger les épargnants à mobiliser l'argent « caché sous les matelas » ; cette mesure maladroite a mis en difficultés les petites entreprises et désorganisé l'économie. Les Américains ont réagi en suspendant leur aide et au bout de neuf mois le gouvernement est revenu sur sa mesure⁽²¹⁾. Il a ensuite unifié les taux de change et, après les élections présidentielles de 1963, a procédé à une forte dévaluation (mai 1964) qui a contribué au décollage des exportations. À propos de cet épisode, Kim et Roemer (1979) remarquent que l'engagement américain dans les politiques coréennes était tel que l'on pouvait se demander si « celles-ci reflétaient les objectifs des Coréens ou ceux des Américains ».

Si les pressions américaines sont bien documentées, l'influence japonaise l'est beaucoup moins. Il est toutefois probable que les succès japonais à l'exportation ont tout autant joué pour convaincre les Coréens du bien fondé d'une stratégie de promotion des exportations. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, les Coréens se sont d'ailleurs « mis dans les roues des Japonais » ; les patrons des chaebols coréens ont pratiqué le « *Tokyo planning* » en faisant un séjour régulier dans la capitale japonaise pour s'inspirer des méthodes japonaises.

Après avoir commencé timidement, la croissance des exportations s'est accélérée (autour de 40 % par an) au début des années soixante. Les exportations manufacturières ont très vite supplanté les exportations agricoles et se sont diversifiées vers des produits plus sophistiqués. La croissance des exportations a expliqué 7 % de la croissance entre 1955 et 1963 contre 36 % entre 1963 et 1973 alors qu'au cours des mêmes périodes la substitution aux importations a expliqué respectivement 36 et 10,6 % (Kim et Roemer, 1979).

Peut-on vraiment opposer la période de l'import substitution à celle de la promotion des exportations ? Outre que la promotion des exportations n'a pas signifié la fin de la protection (encadré 4), force est de reconnaître que son succès est pour partie redevable aux acquis de la période précédente. C'est l'opinion de Ranis (1979) qui, à propos de Taïwan, a estimé que la transition vers l'exportation et l'entrée de capitaux étrangers n'auraient pas été possible en l'absence de l'aide qui a financé la reconstruction de l'héri-

(19) Il interdisait d'utiliser le coton américain pour l'exportation d'articles d'habillement.

(20) Le remplacement du hwan par le won en 1962.

(21) Du fait de cette suspension, il n'avait plus assez de devises pour financer les importations d'équipement prévues par le plan (*Far Eastern Economic Review*, 1963).



tage industriel. Dans le cas du textile, l'existence d'une industrie déjà bien équipée dans les années cinquante, a permis à la Corée et à Taïwan de remonter la filière textile après avoir profité de l'avantage comparatif des bas salaires pour percer sur le marché de l'habillement.

4. Protectionnisme et rationnement du crédit

La promotion des exportations n'a pas signifié la fin du protectionnisme qui n'avait rien à envier à celui que pratiquait l'Amérique latine. Ignoré par les premières analyses consacrées aux NPI par la Banque mondiale, ce protectionnisme est apparu au grand jour dans les années quatre-vingt lorsque ces marchés sont devenus des enjeux commerciaux.

Ce protectionnisme de même que le rationnement du crédit et les mesures de politiques industrielles (dont le ciblage) pratiqués par les Coréens et les Taïwanais n'ont rien eu de très original si ce n'est qu'ils n'ont pas offert des rentes excessives à leurs bénéficiaires. En effet, les entreprises qui ont profité de ces avantages ont été tenues de respecter des « clauses de performance » dont la plus courante, et la plus « robuste » en termes de mesure, a été de réussir sur les marchés internationaux. L'accès d'une entreprise au crédit bancaire a ainsi été lié au montant des contrats d'exportation qu'elle avait obtenu. Les entreprises ont parfois été « récompensées » par des opportunités de profits sur le marché intérieur comme l'illustre l'exemple suivant. À la fin des années soixante-dix, la banane, un fruit importé, était un produit de luxe vendu à 2 dollars l'unité au détail dans les rues de Séoul. À cette époque, Hyundai cherchait un marché à l'exportation pour ses voitures. L'entreprise a signé son premier contrat en Équateur et a obtenu le marché en acceptant d'être payée non pas en dollar mais en bananes dans le cadre d'un accord de compensation. En autorisant l'entreprise à distribuer ces bananes sur le marché local, le gouvernement coréen lui a offert une subvention sur le « dos du consommateur ». Cet exemple illustre l'articulation entre protectionnisme et promotion des exportations.

4. Conclusion

L'aide à la Corée et à Taïwan a été considérable. Les observateurs de l'époque montrent que ces ressources abondantes n'ont pas toujours été utilisées à bon escient et qu'elles ont parfois été gaspillées. Cette aide a contribué à dynamiser ces économies dans les années cinquante mais, au-delà de cet impact mécanique, a-t-elle été efficace ? Peut-on lui attribuer une « responsabilité » dans l'essor de ces deux pays à partir de 1960 ? Il n'est pas vraiment possible d'isoler l'aide des autres facteurs qui ont joué, qu'il s'agisse du soubassement culturel, de l'héritage colonial et enfin de l'insertion de ces pays dans l'économie internationale « au bon moment ».

Héritiers de vieilles civilisations, la Corée et Taïwan ont été modernisés par la colonisation japonaise. Toutefois, les exemples de la Corée du Nord et



de la Chine (jusqu'en 1978) rappellent que ces héritages auraient pu être dilapidés. Ils ne suffisent pas à rendre compte du succès.

Ayant quitté la sphère d'influence japonaise, la Corée et Taïwan ont été les pays les plus aidés dans le monde jusqu'en 1960. Pour autant, de nombreux contre-exemples montrent que l'aide n'est pas une condition suffisante. On doit toutefois remarquer qu'en Corée et à Taïwan, et à l'instar de ce qu'a fait le programme Marshall en Europe, l'aide a davantage *reconstruit* qu'elle n'a *construit*. Elle a financé les importations de biens intermédiaires et permis aux industries locales de fonctionner dans un environnement macroéconomique libéré de la contrainte externe. L'aide a donc contribué à valoriser l'héritage en favorisant un apprentissage qui a contribué au succès des années soixante.

5. La « survie » comme moteur de développement

En l'absence de l'aide américaine, l'île de Taiwan serait devenue une province chinoise dans les années cinquante et la Corée aurait été unifiée par la Corée du Nord. L'aide américaine a ainsi permis à ces deux pays d'exister. Cette « évidence » permet de comprendre un ressort parfois oublié de la dynamique de développement de ces deux pays mais également de Singapour et dans, un autre contexte, d'Israël.

La capitale coréenne est à une cinquantaine de kilomètres de la frontière nord-coréenne, Taiwan est proche des côtes chinoises, Singapour est une enclave chinoise dans un monde malais qui a souhaité sa disparition. Ces menaces qui planent (ou ont plané) sur la survie de ces trois pays sont à l'origine d'un sentiment de précarité sur lequel les autorités ont joué pour mobiliser les populations et leur faire accepter des sacrifices que d'autres gouvernements tout aussi autoritaires auraient eu du mal à imposer.

Dans leur analyse de l'aide, Rajan et Subramanian (2005) démontrent l'absence de corrélation entre l'aide et la croissance des PED entre 1960 et 2000. Ils soulignent que l'impact d'autres interventions (comme l'adoption d'« une bonne politique ») est plus facilement discernable. Même s'ils relèvent de l'anecdote, les exemples coréens et Taïwanais montrent que l'on ne peut pas dissocier le poids de l'aide, et donc le coût de sa suspension pour le pays qui en bénéficie, de sa capacité ou non d'adopter des réformes. C'est parce qu'ils ont offert une aide massive que les Américains ont été en mesure de convaincre ces deux pays à faire des réformes. L'annonce de l'arrêt de l'aide les a amenés à rechercher une alternative et à s'engager dans une stratégie de promotion des exportations. Les gouvernements coréens et Taïwanais se sont appropriés ces réformes qui ont été mises en œuvre au bon moment. Elles ont permis à la Corée et à Taïwan d'entrer sur le marché mondial des produits manufacturés avant d'autres pays comme l'Inde ou la Chine qui avaient tout autant, sinon plus, les moyens de réussir.



Références bibliographiques

- Acharya A., A. Fuzzo et M. Moore (2004) : « Aid Proliferation how Responsible are the Donors », *IDS Working Papers*, n° 214.
- Adelman I. et C.T. Morris (1967) : *Society Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*, John Hopkins Press.
- Alam S. (1989) : *Governments and Markets in Development Strategy Lessons from Korea, Taiwan and Japan*, Praeger.
- Brazinski G.A. (2005) : « From Pupil to Model: South Korea and American Development Policy During the Early Park Chung Hee Era », *Diplomatic History*, janvier.
- Clark C. (1989) : *Taiwan's Development Implications for Contending Political Economy Paradigms*, Greenwood Press.
- Cole D. et D. Kuznets (1980) : *The Korean Economy*, ULCL.
- Far Eastern Economic Review (1963) : *Road to Ruin in Korea*, 8 août, p. 334.
- Higgins B. (1958) : *Economic Development*, Constable.
- Ho S.P. (1978) : *Economic development of Taiwan: 1860-1970*, Yale University Press.
- Jacoby T. (1966) : *US Aid to Taiwan. A Study of Foreign Aid, Self Help and Development*, Praeger.
- Kim Kwang Suk et M. Roemer (1979) : *Studies in the Modernization of the Republic of Korea: Growth and Structural Transformation*, Cambridge University Press.
- Krueger A. (1982) : *The Development Role of the Foreign Sector and Aid, Studies in the Modernization of the Republic of Korea*, Harvard University Press.
- Maddison A. (1996) : *L'économie mondiale de 1820 à 1992*, Centre de Développement de l'OCDE.
- Mancall M. (ed.) (1964) : *Formosa Today*, Praeger.
- Mizoguchi T. (1979) : « Economic Growth of Korea and Taiwan under the Japanese Occupation Hitotsubashi », *Journal of Economics*, juin.
- Morawetz D. (1975) : *Vingt-cinq années de développement économique*, Economica.
- Myrdal G. (1984) : « International Inequality and Foreign Aid in Retrospect » in *Pioneers in Development*, Meier et Seers (eds), Banque mondiale.



- Nathan R.R. et al. (1954) : *An Economic Programme for Korean Reconstruction*, rapport pour l'UNKRA.
- Park Tae Gyun (2000) : « US Policy Change Towards South Korea in the 1940s and in the 1950s », *Journal of International and Area Studies*, vol. 7, pp. 89-104.
- Rajan A. et A Surramanian (2005) : « What Undermines Aid's Impact on Growth », *IMF Working Paper*, n° 05/126, juillet.
- Ranis G. (1984) : « Industrial Development » in *Economic Growth and Structural Change in Taiwan*, Galenson (ed.), Cornell University Press.
- Rajan A. et A. Surramanian (2005) : « Aid and Growth: What Does the Cross Country Evidence Really Show », *IMF Working Paper*, n° 05/127, juillet.
- Reynolds L.G. (1986) : *Economic Growth in the Third World*, Yale University Press.
- Rosentein R. (1955) : « International Aid for Underdeveloped Countries », *Review of Economic and Statistics*, vol. 43, n° 2.
- Suh Suk Tai (1977) : « Foreign Aid, Foreign Capital Inflows and Industrialization in Korea », *KDI Working Paper*, n° 7712.
- Tsiang S.C. (1986) : *Lessons from Taiwan Pathways to Follow and Pitfalls to Avoid ISIS Kuala Lumpur*, Mimeo.
- Westphal L. et Kwang Suk Kim (1974) : « Industrial Policy and Development in Korea », *World Bank Staff Paper*, n° 263.





Complément E

Au-delà du dilemme « prêts ou dons » : quelles modalités d'aide au développement sont les mieux adaptées aux différents pays du Sud ?

Pierre Berthelier et Jacques Ould Aoudia

*Service des affaires multilatérales et du développement,
Direction générale du trésor et de la politique économique, MINEFI*

On propose ici d'élargir le dilemme « prêts versus dons » au choix des modalités d'aide les mieux adaptées aux différents types de pays du Sud. Les structures économiques et sociales sont en effet très variables au sein de ces pays : même pour des pays géographiquement voisins et culturellement proches, la gouvernance, les niveaux et les potentiels de développement sont parfois très contrastés. Tout en respectant les principes généraux d'harmonisation de l'aide entre pays donateurs – sur lesquels tous les bailleurs s'accordent au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE –, notre politique doit s'ajuster aux différents profils des pays aidés, en déclinant pour chaque type de pays les outils les mieux adaptés.

1. Prêts ou dons ? Un état des lieux

La commission Meltzer recommandait, dans son rapport de 2000 au Congrès américain, que la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement cessent toute activité de prêt (afin de ne pas pérenniser les crises de la dette), consentent exclusivement des dons (afin de ne pas concurrencer les banques privées) et limitent leurs opérations aux pays les plus pauvres. Cette proposition a reçu un écho très favorable au sein de l'administration Bush.

L'opposition de l'Union européenne a jusqu'à présent évité que cette position extrême ne prévale : le compromis qui a été conclu pour la dernière



reconstitution financière de l'Agence internationale de développement de la Banque mondiale est que l'AID pourra consacrer 18 à 21 % de ses ressources à des dons. Mais le débat reste encore ouvert, du point de vue de l'administration américaine, comme au sein de la Banque mondiale.

Ainsi, dans sa première déclaration officielle comme nouveau président de la Banque, Paul Wolfowitz, a déclaré le 1^{er} avril 2005 : « Mes nouveaux collègues m'ont recommandé d'examiner le bon équilibre entre prêts et dons, le rôle de la Banque en tant que créancier par rapport à celui de conseiller technique, le crédit aux pays à revenu moyen ou le soutien aux nations les plus pauvres et l'octroi en temps et en heure d'un soutien financier par rapport au besoin de poser des conditions, de s'assurer du bon usage de l'aide et de mettre en place des garde-fous. Finalement, mes collègues ont souligné que réduire la pauvreté suppose bien plus que l'octroi de prêts et de dons par la Banque. Les politiques commerciales et les subventions tout comme des conditions favorables aux investissements du secteur privé sont tous des facteurs-clés qui influencent l'avenir des pauvres ».

Une analyse rétrospective récente fournit un premier éclairage empirique de la question. Ainsi, Clements et Gupta (2004) ont passé en revue l'expérience de 107 pays qui ont reçu une aide extérieure durant la période 1970-2000 pour étudier l'effet relatif des dons et des prêts sur l'effort de mobilisation des recettes publiques intérieures, ainsi que l'impact des caractéristiques institutionnelles des pays aidés.

Leurs résultats empiriques montrent qu'une augmentation de l'aide globale (prêts nets plus dons) entraîne une légère baisse des recettes publiques intérieures d'un pays, bien que les effets séparés de ses deux composantes soient opposés. Un accroissement des prêts fait progresser les recettes publiques, tandis qu'une augmentation des dons les fait baisser. Par exemple, si le montant des prêts passe de 1,5 % du PIB (moyenne observée sur l'échantillon) à 3 % du PIB, les recettes publiques augmentent de 0,35 % du PIB. Si les dons sont doublés par rapport à la moyenne de 4 % du PIB, les recettes publiques diminuent de 1,1 % du PIB. Par rapport à la moyenne de l'échantillon, le doublement des dons aurait en outre pour effet d'accroître la dépendance du pays à l'égard de l'aide, car le ratio dons/recettes intérieures passerait de 18 à 39 %.

Les résultats sont assez robustes selon les différentes méthodes économétriques : utilisation des valeurs retardées des prêts et dons, variables instrumentales pour tenir compte de l'endogénéité entre l'aide et les recettes, prise en compte de la moindre volatilité des recettes intérieures par rapport aux recettes extérieures, etc.

Si l'on tient compte de la faiblesse des institutions du pays (ici un indicateur de la corruption), les résultats indiquent que les dons ont entraîné une baisse plus marquée des recettes dans les pays dont les institutions sont les plus faibles, alors que leurs recettes ont augmenté lorsque l'aide a pris la forme de prêts. Ainsi, un doublement des dons (en pourcentage du PIB) fait reculer de 1,3 point de PIB les recettes intérieures des pays où la corruption



est relativement forte, baisse qui peut atteindre 3,8 points dans les pays où la corruption est la plus importante (ceux du dernier quartile). Autrement dit, qu'ils proviennent d'une augmentation globale de l'aide extérieure ou de la conversion de prêts, les apports additionnels de dons peuvent être totalement neutralisés par une réduction des recettes intérieures dans les pays qui ont les plus faibles institutions, et qui profitent de la manne extérieure pour réduire leur collecte fiscale.

Un récent document de travail du FMI – propose une analyse théorique du dilemme « prêts *versus* dons » (Cordella et Ulku, 2004).

Les auteurs considèrent des flux d'« aide généralisée » définie par deux paramètres : la valeur et le degré de concessionnalité c du flux, c variant de 0 à 1 : si $c = 0$, le prêt est aux conditions du marché et si $c = 1$ c'est un don. Ils partent d'un modèle simplifié où le pays aidé cherche à maximiser une fonction d'utilité intégrant son PIB, le coût de l'ajustement économique associé à l'aide et le poids de sa dette publique, et où le donateur cherche à maximiser le surplus de PIB du pays aidé pour un montant donné d'aide généralisée. Ils montrent que ce modèle détermine un degré optimal de concessionnalité. Selon ce modèle théorique, ce degré optimal de concessionnalité devrait être d'autant plus élevé que l'environnement politique et institutionnel est médiocre, que le revenu par tête est faible et que la dette extérieure est élevée, ces résultats théoriques étant contradictoires avec ceux empiriques de Clements et Gupta

Les auteurs testent ensuite un modèle empirique assez riche, où la croissance du PIB est expliquée (entre autres facteurs) par le degré de conditionnalité, le volume de l'aide, et des variables croisant le degré de conditionnalité avec l'environnement politique, le PIB par tête et une caractéristique d'endettement public. Le test est fait sur un panel de 69 pays, sur sept séquences de trois ans dans la période 1975-1995. Le degré de concessionnalité pris en compte est l'équivalent-don des prêts et des dons hors assistance technique divisé par le total des prêts et dons.

L'environnement institutionnel est résumé par l'indice CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) de la Banque mondiale. Le niveau d'endettement public est approché par le solde budgétaire. L'équation est enrichie par des variables nombreuses : niveau initial du PIB, variables structurelles (ouverture, profondeur financière, mortalité infantile, etc.) ; le modèle est testé avec des variables retardées et un jeu assez complet de variables instrumentales, pour se prémunir contre les biais d'endogénéité.

Les auteurs confirment partiellement les résultats du modèle théorique : un haut niveau de concessionnalité améliore l'efficacité de l'aide pour les pays les plus pauvres, dont l'environnement politique est médiocre et la dette élevée. Cependant, du fait des considérations géopolitiques qui influent tout à la fois sur les volumes d'aide et sur leur concessionnalité, celle-ci n'est que très peu corrélée avec la qualité institutionnelle des pays récipiendaires (évaluée par l'indice CPIA), et la réalité s'éloigne souvent de l'optimum théorique.

Trois stratégies concernant les modalités de l'aide et la gouvernance pays

Modalités de l'aide	Bonne gouvernance	Gouvernance moyenne	Gouvernance faible
<i>Montant du financement</i>	<i>Important</i>	<i>Moyen</i>	<i>Faible</i>
Responsabilité de la définition des priorités et de la conception des projets et des programmes	Le plus souvent celle des pays bénéficiaires (appropriation par le pays)	Conjointe donateur/bénéficiaire	Principalement celle des donateurs
Financement des programmes ou des projets	Le plus souvent aide programme et aide budgétaire	Aide essentiellement axée sur les projets, mais concernant parfois les programmes et le budget	Aide concernant presque exclusivement les projets
Éventail des activités financées	Large : aide à l'éradication de la pauvreté et à la stratégie de développement	Modeste : aide des secteurs les plus prometteurs	Étroit : recherche des créneaux où une certaine amélioration est possible ; accent mis sur l'aide humanitaire et la fourniture de services de base
<i>Degré de souplesse pour le donateur</i>	<i>Élevé</i>	<i>Limité</i>	<i>Très faible</i>
Bénéficiaires	Principalement les gouvernements, mais aussi les ONG et le secteur privé	Répartition entre gouvernements, ONG et secteur privé	Principalement les ONG, mais aussi un peu les gouvernements
Durée de l'engagement du donateur	Long terme (5 ans ou plus)	Moyen terme (3 à 5 ans)	Court terme (1 an)
Suivi et évaluation	Suivi attentif et évaluation sur la base de chiffres de départ fiables ; accent mis sur les <i>output</i> et les résultats	Suivi attentif et évaluation sur la base de chiffres de départ fiables ; accent mis sur les <i>input</i> comme sur les <i>output</i> et les résultats	Suivi attentif et évaluation sur la base de chiffres de départ fiables ; surveillance très étroite et réévaluation régulière

Source : Radelet (2005).



2. Au-delà du dilemme « prêts-dons », l'adaptation des différents outils d'APD

Selon Steve Radelet (2005), du *Center for Global Development* (CGD), la sélectivité-pays, qui est désormais au cœur des politiques d'aide, ne peut être réduite à un simple programme d'optimisation (à une dimension) des flux agrégés d'APD. Elle doit aussi, et surtout, permettre de définir des clefs de ventilation des différentes composantes de cette APD.

L'auteur plaide pour une stratégie d'aide adaptée :

- pour les pays à bonne gouvernance, il faut privilégier le financement de programmes sectoriels sur la base d'engagements à long terme ;
- pour les pays à faible gouvernance, il faut privilégier les projets, et notamment ceux qui sont mis en œuvre directement par les ONG ;
- pour les pays intermédiaires, il faut opérer un mixage des deux.

Le tableau précise les caractéristiques des trois types de stratégies qui sont proposées, en déclinant leurs différentes modalités.

Ces propositions sont muettes sur un point important : quelle est la bonne combinaison des dons et des prêts associée à chaque type de stratégies ? Cette combinaison est en effet un élément sous-jacent essentiel du choix : une aide projet transitant par les ONG doit en général être un don, alors qu'un appui à un projet productif privé a toutes les chances d'être un prêt.

C'est par ailleurs ce modèle de stratégie flexible qui commence à être suivi par le DFID (agence de développement anglaise), et c'est aussi ce modèle qui devrait inspirer la mise en œuvre du « Millenium Challenge Account » (MCA) pour lequel l'administration américaine a sélectionné, jusqu'à présent 17 pays (dont le Bénin, Madagascar, le Mali, le Sénégal et le Maroc).

Le Center for Global Development suggère aux gestionnaires du MCA de doser en fonction du niveau de la gouvernance les cinq paramètres essentiels de l'aide :

- la fixation des priorités de l'aide ;
- les modalités de l'aide (affectée à des projets, des programmes sectoriels ou des budgets globalisés) ;
- le niveau de gestion de l'aide (gouvernement central, local, ou ONG) ;
- la gamme sectorielle de l'aide (plus ou moins concentrée ou diluée) ;
- le terme des engagements financiers (court, moyen ou long).

Le CGD propose notamment d'adopter un indicateur de gouvernance aussi neutre et rigoureux que possible, celui qui est tiré de l'agrégation des six indicateurs de Kaufmann et Kray, mis à jour tous les deux ans (par le World Bank Institute), qui distinguent :

- le processus par lequel le gouvernement est désigné, contrôlé et remplacé (*Voice and Accountability*, K1) ;



- les possibilités de déstabilisation de l'État par des moyens non légaux (*Political Stability, Lack of Violence*, K2) ;
- la capacité de l'État à formuler et appliquer sa politique (*Government Effectiveness*, K3) ;
- le poids de la réglementation publique sur les marchés (*Regulatory Quality*, K4) ;
- le respect par les citoyens et l'État des institutions qui régissent leurs interactions (*Rule of Law*, K5) ;
- le niveau de la corruption (*Control of Corruption*, K6).

Toutefois, le CGD ne propose pas de seuil précis au passage d'un type de stratégie d'aide à l'autre, correspondant à des niveaux de confiance gradués : le CGD veut laisser toute sa place à la négociation. Cette voie est prudente, mais elle laisse le champ libre à la prise en compte de préférences géopolitiques qui ont peu de rapport avec le suivi rigoureux de la gouvernance, et qui risquent de perturber les choix.

Carsten Hefeker (2005) présente un modèle théorique qui permet d'éclairer le calibrage des volumes respectifs de l'aide projet et de l'aide budgétaire. Il suppose que le gouvernement aidé a une préférence pour sa population riche et que l'agence d'aide souhaite au contraire privilégier la population pauvre du pays aidé. Il montre que, dans tous les cas, par le redéploiement des ressources publiques intérieures, une partie de l'aide bénéficiera nécessairement aux riches : aucune modalité de l'aide n'est vraiment exempte ce type de détournement.

Hefeker allège ensuite l'hypothèse selon laquelle l'agence d'aide a un comportement totalement altruiste. Il suppose qu'elle recherche également à maximiser (égoïstement) le volume de ses opérations afin d'asseoir la carrière de ses dirigeants^(*). Ceci conduit aux résultats suivants :

- c'est l'aide budgétaire assortie de conditionnalités strictes qui assure l'impact le plus favorable pour les populations pauvres ; mais ces conditionnalités ne peuvent être acceptées par le gouvernement récipiendaire que si le volume de l'aide augmente dans le même temps, ce qui a l'avantage de répondre au souhait (implicite) de l'agence d'aide ;
- la comparaison des impacts de l'aide projet et de l'aide budgétaire montre que le bilan final dépend essentiellement de l'ampleur des redéploiements budgétaires, au profit des populations pauvres, que les conditionnalités permettent d'obtenir ;
- si la structure des préférences de l'agence d'aide et celles du gouvernement sont très différentes, et si l'objectif égoïste de l'agence est dominant par rapport à son objectif altruiste, on débouchera sur un fort volume d'aide budgétaire et peu d'aide projets, avec une forte incitation à l'augmentation de l'aide globale.

(*) Une autre hypothèse pourrait porter sur le respect d'objectif quantitatif d'APD.



3. L'adaptation des outils d'APD : quelques propositions

Les dérives passées de l'aide sont bien illustrées par l'ouvrage irrévérérencieux de W. Easterly (2001) qui a coûté à son auteur son poste d'économiste au Département Recherche de la Banque mondiale.

Easterly observait que, en dépit des proclamations, le bilan des ajustements structurels sous l'égide de la Banque et du Fonds fut très défavorable : il y eut dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix beaucoup de prêts, mais peu d'ajustement et très peu de croissance. Il attribue ces échecs à l'insuffisance des réformes dans les pays sous ajustement, et à un suivi trop laxiste des conditionnalités par les institutions de Bretton Woods, notamment en matière d'inflation, de taux d'intérêt et de déficits publics. Selon lui, dans la plupart des pays sous ajustement, les gouvernements étaient trop peu motivés et trop corrompus pour réformer sérieusement ; ils ont sacrifié les incitations, et donc la croissance. Les populations pauvres du Sud ont été utilisées comme otages pour extraire des donateurs le maximum d'aide, mais celle-ci a été gérée avec trop peu de rigueur pour avoir un impact durable.

Les travaux théoriques de Cordella et Ulku suggèrent les orientations suivantes :

- le degré de concessionnalité doit être adapté à l'environnement politique du pays : ceci ne signifie pas que le pays où l'environnement politique est mauvais doit être récompensé de sa mauvaise gouvernance par un surplus de dons, mais qu'on doit lui proposer un volume d'aide réduit, mais une aide plus concessionnelle ;
- le degré de concessionnalité doit être adapté au poids de la dette : un gouvernement surendetté ne doit pas bénéficier de plus d'aide qu'un gouvernement homologue plus prudent, mais de moins de prêts et de plus de dons ;
- pour les pays pauvres très endettés exportateurs de produits primaires, le dilemme « prêts *versus* dons » est simplifié par le fait que leurs capacités de remboursement sont très limitées, et donc l'essentiel de l'aide sera sous forme très concessionnelle – mais pas nécessairement tout en dons ;
- si l'on considère que le montant global de l'aide est fixé *ex ante* (c'est-à-dire qu'augmenter la concessionnalité réduit les ressources d'aide à distribuer), il faut admettre que les « solutions de coin » (toute l'aide en prêts ou toute l'aide en dons) ne sont pas optimales : la répartition optimale consiste à doser le mélange des prêts et des dons selon les caractéristiques du pays aidé.

On peut par ailleurs tirer des travaux de Hekefer plusieurs conclusions :

- les agences d'aide ont finalement peu de moyens d'action pour inciter les gouvernements à privilégier leurs populations pauvres, si ces gouvernements n'en sont pas convaincus ;
- le risque est grand que se noue une coalition (implicite) entre l'agence et le gouvernement pour plaider en faveur de l'augmentation de l'aide comme solution à tous les maux dont souffrent les populations pauvres du pays



Afin de déjouer ces enchaînements redoutables, il semble donc essentiel d'assurer le suivi d'indicateurs de performances aussi neutres que possible (en matière de gouvernance, de développement humain et de pauvreté notamment). Ceci implique que les données de base soient bien collectées, et analysées : les services statistiques nationaux (et les services d'étude) doivent donc être vigoureusement renforcés dans les pays les plus pauvres, sur financements nationaux et étrangers.

Dans le cas français, il faut également compléter ces indicateurs de performance par un suivi par pays permettant l'évaluation et l'orientation de sa politique d'aide. Ceci implique la mise en place d'une structure permanente d'évaluation, indépendante des administrations gestionnaires, et composée de professionnels qualifiés, en s'inspirant notamment de la pratique de l'OED (*Operations Evaluation Department*) de la Banque mondiale.

Sur la question du dilemme prêts-dons, les travaux empiriques de Clements et Gupta suggèrent deux conclusions :

- si l'aide aux pays en développement est augmentée afin d'alléger le poids de la dette et si, notamment, les prêts concessionnels sont convertis en dons, l'effet sur la mobilisation des recettes intérieures risque d'être assez faible en moyenne pour l'ensemble des pays du Sud ;
- l'impact des flux d'aide sur les recettes intérieures varie très nettement d'un pays à l'autre selon la qualité des institutions. Pour les pays dont les institutions sont très faibles, on peut anticiper qu'un accroissement des dons n'augmente pas le total des ressources disponibles pour financer les dépenses publiques. L'octroi de dons devrait donc s'accompagner d'un renforcement de ces institutions – notamment les capacités fiscales et administratives – pour empêcher les classes aisées d'accaparer les avantages liés à une augmentation des apports d'aide.

Un consensus général s'est fait chez les économistes pour accorder une priorité des flux d'aide vers les pays qui combinent de bonnes politiques et de fortes concentrations de populations pauvres, mais les autres catégories de pays (plus mal dirigés et/ou moins pauvres) sont plus difficiles à traiter. C'est pourtant là que se situe le cœur du problème : un médecin qui choisirait ses malades, ou un enseignant qui choisirait ses élèves pourrait probablement exhiber de bonnes performances, mais ils ne rempliraient pas véritablement leurs fonctions.

Pour des pays pauvres bien gouvernés – assez peu nombreux – une globalisation de l'aide budgétaire sur la base d'une stratégie à moyen terme semble une voie prometteuse, permettant de responsabiliser les appareils d'État et de rendre plus cohérentes les stratégies publiques. Pour les autres, qui sont la majorité, il faut probablement être moins ambitieux, et se recentrer sur des programmes sectoriels adaptés, mieux ciblés sur les populations pauvres, en prenant des mesures pour minimiser la fongibilité de l'aide – voire même en contournant complètement les appareils d'État s'ils sont corrompus ou mafieux. Sur la base de revues périodiques de performances,



aussi objectives que possible (c'est-à-dire en privilégiant quelques indicateurs statistiques irréfutables), l'aide doit être périodiquement modulée et adaptée *ex post*.

Il faut enfin souligner que la finalité de l'aide ne peut être réduite à la seule croissance du PIB, ni même à la seule réduction de la pauvreté monétaire, à quoi les modèles et les stratégies dominantes s'attachent exclusivement. L'accroissement des « capacités » des pauvres (au sens d'Amartya Sen), la réduction des risques de conflits intérieurs – ou d'épidémies –, la compensation des chocs extérieurs – naturels ou économiques –, l'encouragement aux réformes politiques et sociales équitables (et donc risquées), constituent des objectifs tout aussi respectables, qui doivent être combinés avec beaucoup de souplesse. Au risque d'être dépassés par le cours des événements (comme ils le furent notamment durant les programmes d'ajustement structurels) les économistes doivent savoir intégrer d'autres variables que les agrégats de la comptabilité nationale et les données d'enquêtes budget-consommation des ménages : l'analyse des sociétés du Sud, et de leurs institutions (formelles ou informelles) doit en particulier être renforcée, et périodiquement mise à jour.

4. Le suivi de la gouvernance : quelques pistes

Comme on l'a vu plus haut, un indicateur de gouvernance ne peut être apprécié indépendamment des niveaux de revenu par tête. Il se noue en effet entre les deux variables des relations circulaires, car les pays à revenu élevé disposent des moyens financiers nécessaires pour construire des institutions efficaces de gouvernance qui, en retour, sont un ressort puissant de la croissance du PNB.

Radelet (2004) a étudié la liaison entre le PNB per capita et la gouvernance, sur une coupe transversale de 159 pays (voir le graphique 1). Il utilise le score agrégé des six indicateurs de Kaufmann et Kray, évoqués plus haut.

L'auteur a testé une relation sous la forme :

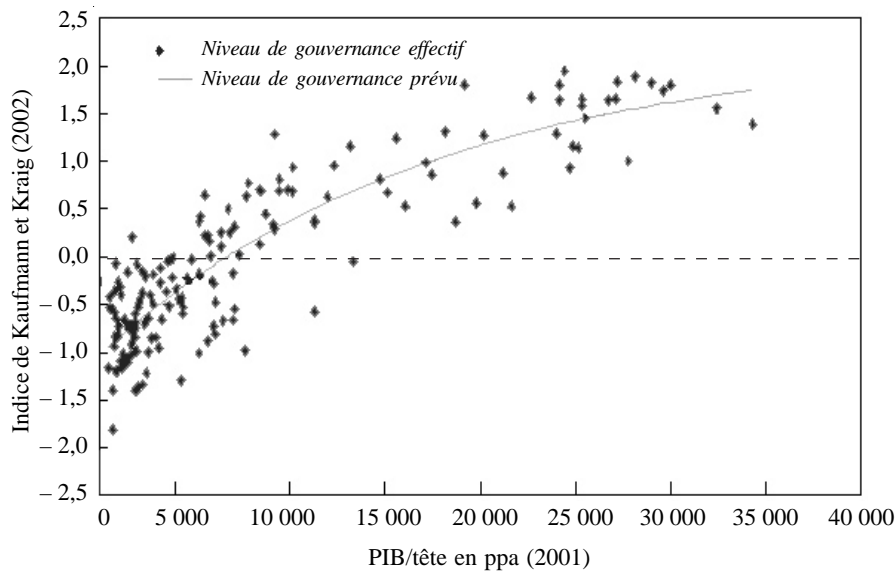
$$G = \alpha - \beta^* e^{(-GNP/\delta)}$$

Avec : α , score maximal de gouvernance (asymptotique), estimé à 2,21 ; $\alpha - \beta$, intersection avec l'axe vertical, estimé à 3,23 ; δ , vitesse de convergence (degré de concavité de la courbe), estimé à 17 560.

Cette relation ne dévoile qu'une partie des enchaînements, puisque l'on explique la gouvernance par le simple niveau de richesse. La relation est de bonne qualité, avec un R^2 de 0,78. La distance verticale de chaque pays par rapport à la loi moyenne représente son score *effectif de gouvernance*, corrigé par la prise en compte de son niveau de revenu.



1. Gouvernance et revenu



Source : Radelet (2004).

Les cinq pays dont le score effectif était le plus élevé en 2002 étaient (dans l'ordre décroissant) : le Chili, Madagascar, le Botswana, le Sénégal, et la Mauritanie.

Les pays dont le score effectif était le plus bas étaient : l'Argentine, le Congo RDC, l'Algérie, le Soudan et le Zimbabwe.

Un rating de ce type pourrait être élaboré pour la zone de solidarité prioritaire des pays aidés par la France, en estimant une tendance moyenne « à la Radelet » : au sein de cet ensemble, ou bien sur un champ plus vaste de pays.

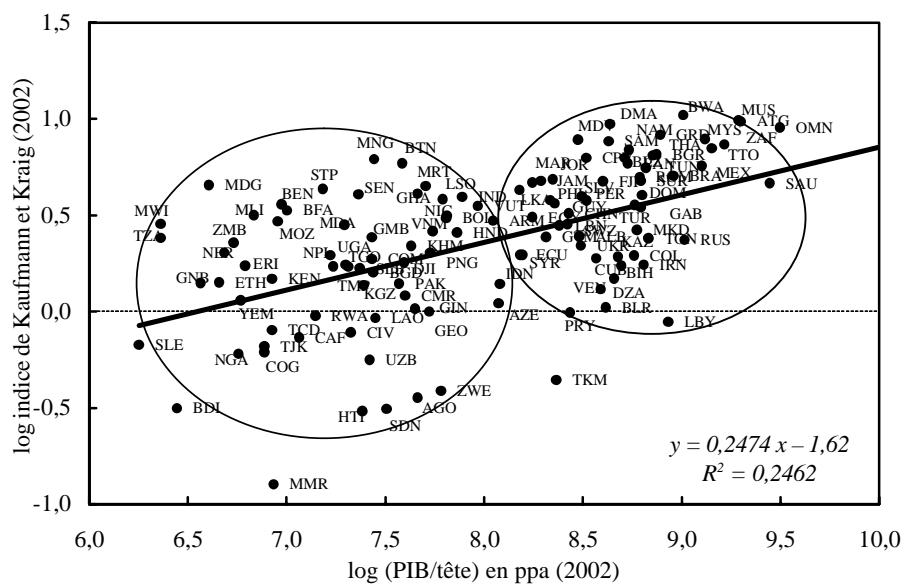
À titre indicatif, le graphique 2 présente la distribution de 173 pays de la base Kaufmann-Kray (y compris les pays développés) selon leur gouvernance et leur niveau de PIB par tête. Il montre la dispersion du nuage, mais aussi sa structure en deux sous-ensembles (de type « *Twin Peaks* »), qui semblent séparés par un seuil de PIB par tête correspondant à 4 000 dollars en parités de pouvoir d'achat (celui-ci équivaut à une valeur de 8 sur l'échelle log). Il faut néanmoins souligner que le R^2 est d'assez mauvaise qualité : le PIB/tête n'explique que 25 % de la variance de l'indice de Kaufmann et Kray.

Le graphique 3 est limité aux pays de la ZSP. On y retrouve les deux sous-ensembles, séparés par le seuil d'environ 4 000 dollars par tête (correspondant à 8 sur l'échelle horizontale)



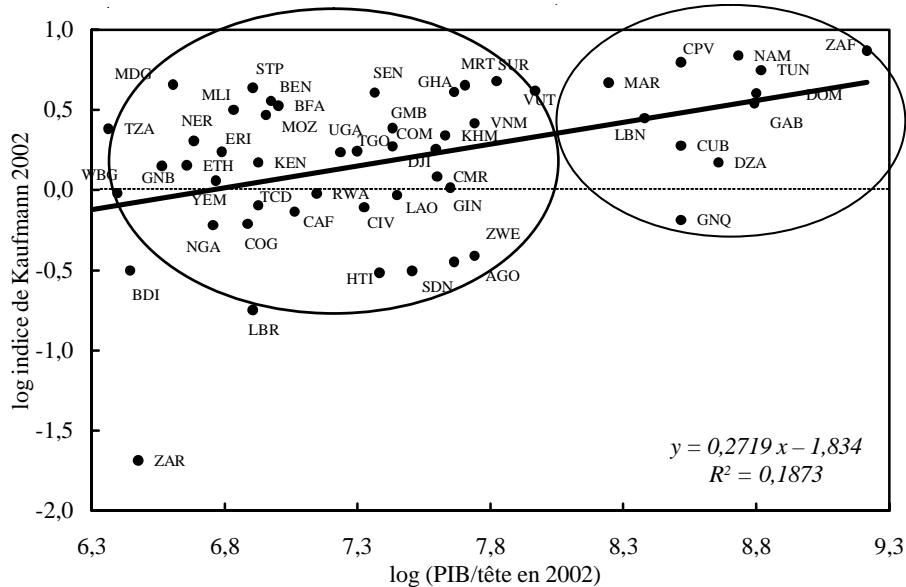


2. Gouvernance et PIB par tête



Source : Calcul des auteurs.

3. Gouvernance et PIB par tête (pays de la ZSP)



Source : Calcul des auteurs.



Par rapport à la tendance centrale, les pays rentiers présentent souvent un score médiocre de gouvernance. C'est le cas, en particulier, de l'Angola, de la Guinée Équatoriale et de l'Algérie. La gouvernance est également faible dans les pays où les conflits intérieurs sont aigus : au Congo RDC, au Libéria, en Haïti, au Soudan et au Zimbabwe : à vrai dire ils sont peut-être entrés en conflit parce que la gouvernance y était très faible. Elle atteint de très bons scores en Tanzanie, à Madagascar, au Sénégal, au Maroc, en Tunisie et en Afrique du Sud.

Références bibliographiques

- Clements B., S. Gupta, A. Pivovarsky et E.R. Tiongson (2004) : « Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter? », *IMF Finance and Development*, septembre.
- Cordella T. et H. Ulku (2004) : « Grants versus Loans », *IMF Working Paper*, n° 04/161.
- Easterly W. (2001) : *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press.
- Hefeker C. (2005) : « Project Aid or Budget Aid? The Interest of Governments and Financial Institutions », *HWWA Working Paper*, n° 309.
- Radelet S. (2004) : « Aid effectiveness and the Millenium Development Goals », *CDG Working Paper*, n° 39.
- Radelet S. (2005) : « From Pushing Reforms to Pulling Reforms: The Role of Challenge Programs in Foreign Aid Policy », *CDG Working Paper*, n° 53.



Résumé

1. L'aide au développement : un double inconfort paradigmatique

Dans un premier chapitre Pierre Jacquet et Jean David Naudet s'interrogent sur les fondements de l'aide et ses origines historiques. Pour les auteurs, l'aide publique au développement (APD) a toujours été marquée par une double tension « paradigmatique » entre les intérêts des donateurs et les intérêts des pays aidés d'une part, les objectifs de développement et les objectifs de redistribution d'autre part.

Le détour historique permet de montrer que l'APD a une longue histoire (elle remonterait au XIX^e siècle). Pour autant, les auteurs, évoquant rapidement quelques débats sur le rôle de l'épargne extérieure dans le développement, en concluent qu'il n'existe de fait pas de réelle théorie de l'APD. En revanche on reste frappé par la multitude des débats qui ont été suscités par les apports de capital extérieur dans le développement : du « *big push* » à la « capacité d'absorption », la question de l'efficacité et des secteurs dans lequel il convient d'investir cette aide (capital humain, progrès technique, aides aux institutions ou aide projet, appropriation ou tutelle, etc.). L'après guerre marquée par la reconstruction de l'Europe (donc par le plan Marshall géré par une institution qui donnera naissance à l'OCDE), par l'affrontement Est-Ouest ainsi que par la mise en place des institutions de Bretton Woods est une période bien évidemment majeure dans l'histoire de l'aide et va lui donner une tournure spécifique. Elle en sera marquée par la dualité entre des institutions multilatérales construites sur le paradigme de la coopération et des politiques d'aide bilatérales conçues comme des instruments diplomatiques (vis-à-vis des anciens empires coloniaux ou comme vecteurs de stabilisation des coalitions engagées dans la guerre froide). Dans ce panorama, la création du Comité d'aide au développement (CAD) à l'OCDE représente une étape importante qui correspond au besoin de coordonner les politiques des principaux donateurs (puis de procéder à la comptabilisation de l'aide à partir de définitions précises admises par tous).

Dans les années soixante, après la période marquée par les exigences de la reconstruction, le rapport Pearson (1968), du nom de la commission mise en place par la Banque Mondiale pour revitaliser l'aide au développement, met en avant la double nécessité morale (basée sur le devoir des plus riches d'aider les plus pauvres) et stratégique (l'aide est basée sur un intérêt bien



compris des parties). On fixe une cible à atteindre (0,7 % du PIB en APD), et on reconnaît que le développement est une interaction complexe entre facteurs internes et externes. L'importance des institutions multilatérales se renforce.

La troisième étape intervient dans les années quatre-vingt dans un contexte marqué par les premières « crises de la dette » affectant aussi bien les pays endettés auprès du secteur bancaire privé (cas du Mexique) que des pays endettés au titre de l'APD. On prend alors conscience que l'aide, censée aider au développement, peut au contraire exacerber la dépendance financière des pays receveurs. L'analyse dominante insistant sur le caractère inapproprié des politiques macroéconomiques et structurelles suivies, l'aide va donc s'orienter vers le financement de l'ajustement visant à restaurer une soutenabilité financière pour les pays. Dans les faits il s'agira souvent de refinancement de la dette pour éviter une insolvabilité qui mettrait en danger la stabilité financière internationale (« *too big to fail* »). C'est à partir de cette nouvelle donne que prendra corps le débat sur la conditionnalité puisque ces politiques de refinancement vont être systématiquement basées sur l'engagement préalable des pays à conduire des politiques censées leur permettre de restaurer leur crédibilité financière.

Plus récemment, avec la persistance des crises financières, les échecs du développement, l'affaiblissement des considérations géostratégiques lié à la disparition du bloc soviétique, on assiste à une réorientation de l'aide vers l'objectif de réduction de la pauvreté qui trouve sa traduction dans les Objectifs du millénaire pour le développement (2000), contrat d'objectifs que s'assigne la communauté internationale. Les attentats du 11 septembre viennent plus récemment encore remettre les questions de sécurité sur l'agenda du développement.

La deuxième tension, développement ou redistribution, renvoie aux deux conceptions aristotéliennes de la justice : justice corrective (visant à compenser une injustice précédemment identifiée et devant donner à lieu soit à dédommagement, soit à la mise en action d'un processus de « rattrapage ») ou justice distributive (visant à corriger une situation jugée inégalitaire des ressources au regard des besoins, des actions ou des mérites). Le paradigme du développement se rattache très naturellement à une conception correctrice de la justice puisqu'il s'agit de corriger les « accidents de l'histoire » qui ont conduit à des processus séparés de développement. L'aide comme redistribution est tout aussi naturellement justifiée au nom d'une conception distributive de la justice qui impose d'aider les plus pauvres sans autre justification que leur pauvreté.

On voit dès lors comment ces deux conceptions, *a priori* irréductibles, renvoient à des visions du monde, à une approche de la responsabilité, à une vision de l'aide et de son évaluation fort différentes. L'approche corrective est associée à une perspective dynamique (les pays pauvres ont vocation à se développer) des sociétés humaines là où l'approche distributive s'accommode de l'idée que les interdépendances sont systématiquement productrices de « perdants » et de « gagnants » que l'APD aura en permanence à corriger. Il en découle que la position évolutionniste insistera sur le contrat qui lie le récipiendaire de l'aide avec le donneur et la responsabilité



de chacune des deux parties quand la position marquée par une conception distributive de l'aide sera plus naturellement tentée d'insister sur les limitations de responsabilité du bénéficiaire. L'aide est donc de nature contractuelle (basée sur la réciprocité) et contingente (à la mise en place de certaines politiques, à la réalisation d'objectifs, vérifiables, etc.) dans un cas alors qu'elle est basée sur la constatation d'un État (enclavement, pauvreté, mauvais état sanitaire, etc.) dans l'autre et donc non conditionnée par les « performances » du pays receveur.

2. Les objectifs du millénaire et la production de biens publics mondiaux : vers un dépassement conceptuel ?

La conception traditionnelle de l'APD est restée cantonnée aux domaines des relations bilatérales ou multilatérales entre États mais on remarque que des conceptions alternatives émergent. La première considérerait que l'aide s'adresse fondamentalement à des individus (pauvres, discriminés, sans accès à certaines ressources de base, etc.) et qu'en la matière les intérêts des États peuvent diverger de ceux de tout ou partie de leur population. Il en découle que les gouvernements tendent à devenir des mandataires agissant pour le compte de leurs populations et que l'aide peut prendre la forme d'un « soutien sélectif » : il s'agit d'appuyer un certain nombre de bénéficiaires dans la réalisation de projets selon des modalités qu'ils ont eux-mêmes choisies. L'émergence de cette modalité de l'aide est ainsi mise en avant comme participant d'un dépassement du clivage traditionnel entre distribution et développement. En reconnaissant que « la personne humaine est le sujet central du développement » (1986) puis en se fixant des objectifs universels basés sur cette reconnaissance (les OMD en 2000) la communauté internationale ouvre la voie à une contractualisation de l'APD.

L'autre voie est celle de la production commune, par les pays riches et par les pays pauvres, des biens publics mondiaux (BPM). L'accroissement des interdépendances et d'externalités rend progressivement caduc la conception sur laquelle était basée l'aide : celle d'États souverains en relations entre eux. Dès lors que la mondialisation implique la participation des États pauvres pour produire des BPM (lutte contre les pandémies, préservation de la biodiversité, sécurité et lutte contre le terrorisme, lutte contre le réchauffement climatique), l'aide peut se comprendre comme la « rémunération » qu'accordent les pays riches pour la participation des pays pauvres à la production de biens qui profitent à tous.

3. Efficacité, sélectivité et conditionnalité : une analyse de l'aide française

Le deuxième chapitre (Sylviane Guillaumont Jeanneney et Patrick Guillaumont) est consacré aux questions d'efficacité, de sélectivité et de conditionnalité de l'aide, et à la manière dont l'APD française peut être jugée du point de vue de ces trois critères. Ces débats, prédominants dans les milieux de l'APD,



font valoir que l'aide acquiert une efficacité maximale quand elle est dirigée vers des pays qui ont un certain type de gouvernance. Cette thèse, qui a été mise en avant par un article déterminant de Burnside et Dollar (2000) veut que l'aide soit efficace dans les pays ayant une bonne politique économique ou de bonnes institutions. Les auteurs passent en revue quelques critiques de nature technique (concernant les indicateurs de « bonne politique économique », la qualité des régressions estimées, l'efficacité examinée à la seule aune de la croissance du produit par tête, etc.) en préalable aux critiques plus substantielles :

- la première est qu'une analyse pertinente de l'efficacité de l'aide est aussi fonction des liens culturels (notamment linguistiques) qui existent entre prêteurs et receveurs de l'aide. Ces liens, en général non pris en compte dans les études s'attachant à l'efficacité de l'aide, s'avèrent pourtant l'une des explications les plus significatives des flux d'APD ;

- la thèse de Burnside et Dollar fait en outre l'impasse sur deux questions très débattues concernant les liens entre le niveau de l'aide et son efficacité. La première est la question, soulevée par Roseinstein-Rodan dès les années quarante, du « *big push* ». Elle met en avant l'existence d'un effet de seuil en deçà duquel l'efficacité restera limitée. À l'inverse, des contraintes physiques (enclavement, infrastructures limitées...) ou administratives peuvent s'opposer à une mobilisation efficace de l'aide sans que la « gouvernance » des pays aidés puisse être mise en cause. De même une aide trop importante peut engendrer certains types de déséquilibres macro-économiques, connus comme le « syndrome hollandais », qui se traduisent par une appréciation du taux de change réel préjudiciable à la croissance.

La question de l'efficacité de l'aide emporte avec elle une analyse de la « sélectivité » de cette aide, c'est-à-dire la « qualité » de son allocation géographique. Les auteurs remarquent que la sélectivité de l'aide française est mal jugée par le CAD qui lui reproche une part trop grande donnée à l'Afrique, une grande concentration sur quelques pays (les cinq premiers pays aidés reçoivent 37 % de l'aide française) et, à l'inverse, une trop grande dispersion sur beaucoup d'autres (plus de 120 pays se répartissent 27 % de cette aide). Cette critique est l'objet de développements importants dans le rapport. Tout d'abord, et comme dans le cas précédent, il convient de s'interroger sur les critères retenus pour juger de la sélectivité. Il est noté par exemple que la vulnérabilité des pays, leur situation de pays post-conflits le cas échéant, est le plus souvent absente des études jugeant de la qualité de l'allocation géographique de l'aide. De même il est rappelé le poids des liens historiques et de ce point de vue, l'histoire faisant que la France a eu des colonies qui s'avèrent également être aujourd'hui souvent des pays à faibles revenus et connaissant une mauvaise gouvernance, ses critères d'allocation sont jugés peu efficaces.

Mais surtout, l'aide optimale étant celle qui répond le mieux aux objectifs poursuivis, toute analyse de la sélectivité devra faire le détour d'une identification des objectifs que s'assigne l'aide. L'approche la plus répandue (cf. Collier et Dollar, 2001 et 2002) consiste à dire que l'aide vise à diminuer la pauvreté de manière durable en favorisant la croissance économique. La



légitimité de l'aide viendrait donc d'un seul objectif, la réduction de la pauvreté, atteint grâce à la croissance, avec une efficacité qui dépendrait de la qualité de la gouvernance. Le fondement éthique d'une telle approche revient à diminuer la probabilité qu'ont les habitants des pays en développement de rester pauvres. Cette probabilité dépendant des politiques suivies localement par les bénéficiaires de l'aide, varie grandement d'un pays à l'autre et vouloir sortir le plus grand nombre de personnes de la pauvreté conduit donc à concentrer les aides sur les pays les mieux gouvernés ou ceux dans lesquels on trouve le plus grand nombre de pauvres. En d'autres termes elle conduirait à faire le choix délibéré de priver d'aide toute une partie de la population pauvre du monde.

Une alternative peut être trouvée dans le principe « d'égalité d'opportunité pour tous ». On considère que les différences individuelles de bien-être ne doivent être dues qu'aux seuls efforts des individus, non aux différences de dotations de ces derniers. Le principe serait alors d'allouer l'aide là où les obstacles à la croissance réduisent le plus l'utilité retirée d'un même effort. Contrairement aux vues évoquées ci-dessus, on peut être en droit d'assimiler les violations des droits de l'homme, la mauvaise gouvernance des pays à des obstacles dressés contre les citoyens de ces pays qui devraient dès lors être plus aidés que ceux des pays bien gouvernés ! Les pays les plus vulnérables, car par exemple soumis à l'instabilité des cours de matières premières, mais aussi les pays à faible capital humain peuvent donc légitimement être relativement plus aidés que les autres.

La discussion menée par les deux auteurs débouche sur quelques recommandations.

La première incite la France à une action visant l'évolution des positions de la communauté internationale quant à la diversité des critères qui sont pris en compte pour juger de la sélectivité de l'aide. La communauté internationale pourrait facilement se mettre d'accord sur quatre critères : deux critères de pauvreté (revenu par tête et niveau moyen de capital humain) et deux critères d'efficacité de l'aide (gouvernance et vulnérabilité économique).

En retour, notre pays devrait être beaucoup plus explicite et transparent sur les critères qu'il utilise pour choisir les pays qu'il décide d'aider (les auteurs plaident pour que la francophonie soit un élément explicite de l'aide française). Ainsi, une fois déterminée par la communauté internationale une allocation globale de l'aide au développement pour chaque pays bénéficiaire, chaque pays donneur pourrait indiquer la part de l'aide bilatérale dont il souhaiterait prendre la charge en fonction de ses propres critères de sélectivité. Une telle procédure permettrait, outre la réconciliation entre les préférences mondiales et les préférences nationales, d'assurer une meilleure prévisibilité de l'aide pour les pays receveurs.

Pour autant, l'allocation géographique de l'aide, si elle doit obéir à une procédure réformée, est marquée par une inertie qu'il convient de relever. En particulier les annulations de dettes, comptabilisées en partie comme de l'APD, sont le résultat de décisions prises antérieurement ou d'engagements internationaux. De même les dépenses d'écolage, au titre des réfu-



giés, ou bien encore celles qui sont engagées en faveur d'organisme de recherche travaillant dans les pays en développement (IRD, CIRAD...) ne peuvent être déplacées rapidement. Il faut rappeler ici que les dépenses d'aide qui correspondent à des flux bilatéraux directement affectables dans les pays ne représentent qu'un plus de 10 % de l'APD française.

La dernière partie du chapitre sur l'aide française en faveur des pays en développement est consacrée aux questions de conditionnalité. On désigne par là le fait qu'un financement soit soumis à un engagement du pays receveur de mener une certaine politique économique : cette dernière peut être de nature macroéconomique (par exemple les politiques d'ajustement négociées avec le FMI) mais aussi microéconomique (on peut décider par exemple qu'une aide pour un projet agricole pourra être conditionnée à la réforme des circuits de distribution d'un produit). On parle également de « conditionnalité d'instrument ». La conditionnalité macroéconomique s'est particulièrement développée dans les années quatre-vingt lors des premières crises de la dette et des politiques d'ajustement impulsées par les institutions financières internationales. De fait la conditionnalité macroéconomique est maintenant dominée par celle des institutions de Bretton Woods (par exemple la restructuration de la dette publique bilatérale est conditionnée à la signature d'un accord avec le FMI). Cette logique, qui vise à garantir le bon remboursement des prêts consentis, repose sur le doute que la communauté internationale entretient sur la capacité qu'auraient les pays en développement à définir une politique économique efficace (pour les conduire au développement) et propre à garantir le remboursement des prêts (effet de « crédibilité » que les pays concernés « achètent » en obtenant l'aval des institutions multilatérales). Ce faisant il en est résulté un certain nombre de difficultés :

- on demande aux pays des décisions rapides qui doivent être prises avant le versement d'une tranche supplémentaire, conduisant ainsi à des décisions précipitées et de court terme ;
- elle entraîne un jeu entre les négociateurs qui conduit les États concernés à accepter des réformes qu'ils savent ne pas pouvoir être mises en œuvre ou qu'ils pensent pouvoir contourner ;
- les réformes perdent de leur crédibilité quand les prêteurs sont réticents à appliquer les sanctions prévues. À l'inverse une application stricte des sanctions ou l'arrêt des versements peut conduire à perdre le bénéfice de ce qui a déjà été accompli ;
- la conditionnalité prend souvent le visage d'une mise en tutelle tatillonne là où le développement est inséparable d'un processus d'appropriation des réformes.

Cet ensemble de critiques permet aux auteurs de proposer d'autres pistes de réformes qui visent à réformer la conditionnalité : il s'agirait de passer d'une « conditionnalité d'instrument » à une « conditionnalité de résultats ». On conditionnerait l'aide, non plus à la réalisation effective de certaines actions, mais à la réalisation d'objectifs finaux de politiques, définies par les pays eux-mêmes. L'enjeu étant que les pays aidés s'approprient les



politiques pour lesquelles ils vont être aidés. Cette conditionnalité devrait être fondée sur des indicateurs d'impact mesurant les résultats des politiques engagées grâce à l'aide, mettant en œuvre des évaluations qui ne soient pas trop fréquentes (les politiques mettent un certain temps à donner des résultats) et basées sur des normes d'évolution des indicateurs définies internationalement (afin d'éviter le double écueil de pays qui se fixent des objectifs trop ambitieux pour accéder à l'aide, ou, au contraire, des objectifs trop restreints qui permettent de minimiser le risque d'échec).

4. Prêts ou dons : la question de la volatilité des économies du Sud

Le troisième chapitre, rédigé par Daniel Cohen et Helmut Reisen, revient sur la dichotomie prêts/dons et du débat qui a fait suite à la publication du rapport Metzler, lequel militait pour l'abandon des prêts au profit d'une aide sous forme de dons. La logique du raisonnement était basée sur l'idée que la capacité institutionnelle de certains pays pauvres étant trop faible pour assumer la charge du remboursement, il devenait inutile (pour la cause du développement) ou dangereux (pour la stabilité économique de ces pays) de continuer à prêter. Dans ce cas, mieux valait prendre acte de leur impossibilité d'avoir accès au marché des capitaux, annuler leur dette publique et substituer une politique de dons (éventuellement liés aux résultats) à une politique de prêts.

Pour autant les auteurs mettent en avant d'autres raisons que la faiblesse institutionnelle qui évincent ces pays des marchés mondiaux des capitaux :

- la faiblesse de la rentabilité du capital, dû à des rendements d'échelles croissants. Cet argument, bien connu des théoriciens de la « croissance endogène », milite pour des transferts massifs qui permettraient d'atteindre le point de rentabilité. Dès lors, une politique de prêts est parfaitement légitime mais pose la question de savoir quel est le prêteur qui devra supporter le « coût de l'attente » (le temps qu'il faut pour que cette accumulation commence à porter ses fruits en termes de rentabilité) ;
- l'excessive volatilité économique de ces pays (notamment producteurs de matières premières) leur fait supporter des primes de risques telles qu'elles les excluent de fait du marché des capitaux.

Les auteurs plaident dès lors pour la mise en place d'une politique d'aide originale qui préserve la possibilité d'un accès de ces pays au marché du capital. On rendrait le remboursement des prêts explicitement contingent au cycle économique des pays emprunteurs. La modification proposée consisterait à subventionner la constitution de réserves par les agences d'aide qui accordent des prêts, ce qui leur permettrait de faire face à des impossibilités de remboursement en cas de cycle adverse de leurs débiteurs. Les réserves ainsi constituées pourraient être mises en œuvre dans le cas de survenance de circonstances externes explicitement définies (catastrophe naturelle, chute



de prix d'un produit d'exportation, etc.) et comptabilisées au titre de l'aide au développement.

Cette méthode, qui devrait sécuriser l'accès aux prêts, aurait de plus l'avantage d'être vertueuse : en effet, plus le risque associé à un pays est élevé plus la provision doit être calibrée à un niveau élevé, et plus l'effet de levier sur la provision est faible. Ainsi, un prêt à un pays « totalement risqué » devrait être provisionné à 100 %, ce qui *de facto* transforme ce prêt en don. À l'inverse, un pays où la provision serait, mettons, de 10 % du prêt, aurait accès à un prêt dix fois supérieur à la provision. L'intérêt de cette proposition serait d'inciter les pays à diminuer leur exposition au risque (puisque dans ce cas, ils bénéficient d'un effet de levier plus important sur la provision constituée), et de redistribuer les richesses au profit des pays qui n'ont pas eu de chance (qui ont connu un choc adverse) et au détriment des pays mal gérés (qui sont ceux qui finissent par obtenir les rééchelonnements de leur dette).

5. Commentaires

Dans son commentaire, Jacques Delpla, remarque que certains des pays qui connaissent les meilleures performances (Inde, Vietnam) sont aussi ceux qui ont le moins bénéficié des aides au développement. Il souligne aussi que si l'on ne sait pas ce que sont les bonnes politiques, on sait en revanche ce que sont les mauvaises. Il en tire l'idée que l'on pourrait envisager une conditionnalité négative à l'APD. Il regrette à ce titre que la question du franc CFA (associé à une surévaluation du change de ces pays) n'ait pas été abordée par le rapport et se demande pourquoi on ne pourrait pas aller plus que ce que préconise le rapport (la centralisation de l'aide à l'AFD) en fusionnant différentes agences d'aide de pays européens. Les analyses de Daniel Cohen sur la volatilité des économies lui semblent en revanche très importantes et mériter d'autres développements.

Jean-Paul Fitoussi souligne quant à lui son accord avec les points importants du rapport : les ambivalences irréductibles de l'aide, l'absence de critères absolus pour définir une « bonne politique », et la difficulté à ne baser l'aide que sur des critères d'efficacité limités (on aboutirait à n'aider que ceux qui n'en ont pas besoin, on occulte le débat sur les objectifs et on occulte le pouvoir de l'aide à influencer sur les politiques). S'agissant de l'aide française il souligne que sa principale critique est qu'il est difficile de la définir par absence de clarté sur les objectifs et d'indépendance des institutions qui ont en charge la gestion de cette aide.



Summary

France and Official Development Assistance

1. Development aid: double paradigmatic discomfort

In the first chapter, Pierre Jacquet and Jean David Naudet examine the foundations of aid and its historical origins. For the authors, official development assistance (ODA) has always been characterised by a double ‘paradigmatic’ tension between the interests of the donors and the interests of aid recipients on the one hand and development goals and redistribution goals on the other hand.

The historical overview shows that ODA has a long history (going back to the 19th century). However, the authors, provide a brief overview of previous debates on the role of foreign savings in development and conclude that in fact, there is no true ODA theory. Conversely, the multitude of debates that have arisen from foreign capital contributions to development is striking: from the ‘*big push*’ to ‘*absorption capacity*’, the question of effectiveness and the sectors in which aid should be invested (human capital, technological progress, aid to institutions or projects, appropriation or supervision, etc.). The post-war period marked by the reconstruction of Europe (therefore by the Marshall Plan managed by an institution leading to the creation of the OECD), the East-West confrontation and the establishment of the Bretton Woods institutions, was obviously a milestone in the history of aid and determined the course of future events. This period was characterised by the duality between multilateral institutions, built on the paradigm of cooperation, and bilateral aid policies designed as diplomatic instruments (vis-à-vis former colonial empires or as stabilisation vectors of coalitions engaged in the Cold War). Against this backdrop, the creation of the Development Co-operation Directorate (DAC) at the OECD was a major step reflecting the need to coordinate the policies of the main donors (and to record the aid on the basis of precise definitions approved by all parties).



In the 1960s, after the era marked by the requirements of reconstruction, the Pearson report (1968) –named after the Pearson Commission which was set up by the World Bank to stimulate development aid– highlighted the twofold moral (based on the duty of the rich to help the poor) and strategic necessity (aid is based on the mutual interest of the parties involved). A goal was set (0.7% of GDP in ODA), and development was recognised as being a complex interaction between internal and external factors. The importance of multilateral institutions was strengthened.

The third step was taken in the 1980s against a backdrop marked by the first ‘debt crisis’ affecting both the debtor countries in relation to the private banking sector (Mexico’s case) and those with ODA debt. One then becomes aware of the fact that aid, which is supposed to help development, may, on the contrary, actually heighten the financial dependency of aid recipients. Given that prevalent analysis insists that macroeconomic and structural policies are inappropriate, aid is therefore directed towards financing the adjustment aimed at restoring financial sustainability for the country. In fact, this often involves refinancing debt in order to avoid insolvency that would put international financial stability in jeopardy (*‘too big to fail’*). The debate on conditionality will take shape on the basis of this new order, since these refinancing policies will systematically be based on the countries’ commitment to undertake policies aimed at restoring their financial credibility.

More recently, with persistent financial crisis, development failures, the weakening of geopolitical considerations linked to the collapse of the Soviet bloc, aid has been redirected towards poverty reduction, as reflected in the Millennium Development Goals (2000), a common framework for the international development community. More recently, the attacks of 11 September put security matters on the development agenda again.

The second tension, development or redistribution, refers to the two Aristotelian concepts of law: corrective justice (aimed at making up for injustice identified previously and that must lead either to compensation, or the implementation of a ‘make-up’ procedure) or distributive justice (aimed at correcting a situation deemed inequitable in terms of resources based on needs, actions or merit). The development paradigm naturally relates to a corrective justice concept since it involves correcting ‘accidents of history’ that have led to separate development processes. Aid, as redistribution, is obviously justified by a distributive justice concept, making it imperative to help the poor solely on justification of their poverty.

Consequently, we can see how these two concepts, which in principle reject any form of compromise, refer to rather different visions of the world, in terms of the approach to responsibility, aid and the assessment thereof. The corrective approach is associated with a dynamic vision (poor countries should develop) of society, whereas the distributive approach accepts that interdependencies systematically produce ‘winners’ or ‘losers’, which ODA will be required to constantly correct. The gradualist position will emphasise the contract binding the aid recipient with the donor and the responsibility of



both parties, while the distributive concept of aid tends to more naturally emphasise the limitations of the recipients' responsibility. Aid is therefore contractual (based on reciprocity) and contingent (the implementation of verifiable policies, goals, etc.) in some cases whereas it is based on the situation of a State (land locked, poverty, sanitary conditions, etc.) in other cases and therefore not conditioned by the 'performances' of the aid recipient.

2. Millennium goals and global public goods production: going beyond?

The traditional concept of ODA has remained restricted to the fields of bilateral or multilateral relations between States, although alternative concepts are emerging. The first approach considers that the aid is fundamentally aimed at individuals (the poor, those suffering from discrimination, with no access to basic resources, etc.) and that in this respect the interests of States may diverge from those of all or part of their population. As a result, governments tend to become representatives acting on behalf of their populations, and aid becomes 'selective support': this involves supporting a certain number of beneficiaries in implementing projects according to methods chosen by themselves. The emergence of this form of aid is presented as an example of crossing the traditional divide between distribution and development. By recognising that the 'human being is the central subject of development' (1986) and by setting universal objectives based on this awareness (MDGs, Millennium Development Goals) in 2000 the international community points the way to ODA contractualisation.

The other approach is that of joint production, by rich countries and poor countries, of global public goods (GPG). Given the increase in interdependencies and externalities, the concept on which the aid was based has gradually become obsolete (i.e. the interaction between Sovereign States). If globalisation implies the participation of poor States in GPG production (fight against pandemics, preservation of biodiversity, security and fight against terrorism, fight against global warming), aid can be seen as 'remuneration' that rich countries grant for the participation of poor countries in the production of goods to the benefit of all.

3. Effectiveness, selectivity and conditionality: an analysis of French aid

The second part (Sylviane Guillaumont-Jeanneney and Patrick Guillaumont) is devoted to the issues of the effectiveness, selectivity and conditionality of aid, and the way in which French ODA may be judged in light of these three criteria. These debates, that are predominant in the field of ODA, highlight that aid effectiveness is optimised when directed towards



countries that have a certain type of governance. This theory, highlighted in a major article by Burnside and Dollar (2000), suggests that aid is effective in countries with a good economic policy or good institutions. The authors review a few remarks of a technical nature (concerning ‘good economic policy’ indicators, the quality of estimated regression, effectiveness examined solely by measuring product growth per capita, etc.) before more significant criticisms:

- The first is that a key analysis of the effectiveness of aid depends on cultural ties (notably linguistic) that exist between donors and aid recipients. These ties, that are generally not taken into account in studies, focus on aid effectiveness, yet prove one of the most significant explanations of ODA flows;

- Moreover, Burnside’s and Dollar’s theory overlooks two much debated issues on links between aid levels and effectiveness. The first is the ‘big push’ issue, raised by Roseinstein-Rodan in the 1940s. It highlights the existence of a threshold effect below which effectiveness will remain limited. Conversely, physical constraints (geographical isolation, limited infrastructures, etc.) or administrative ones may work against an efficient mobilisation of aid without calling into question the governance of countries receiving aid. Likewise, aid that is too significant can cause certain types of macroeconomic imbalance, such as the ‘Dutch disease’, which reflect an increase in effective exchange rates detrimental to growth.

The question of aid effectiveness includes a ‘selectivity’ analysis of this aid, i.e. the quality of its geographical allocation. The authors point out that the selectivity of French aid is poorly considered by the DAC, which accuses it of donating too much to Africa, of a high concentration in a few countries (37% of French aid goes to the five first recipients) and, conversely, too dispersed across many other countries (27% of French aid is spread over more than 120 countries). This criticism is subsequently discussed at length in the report. Firstly, and as in the previous case, one should examine the criteria used to assess selectivity. For example, the authors state that the vulnerability of countries, which are sometimes in a post-war situation, is often not included in studies evaluating the quality of the geographical allocation of aid. Moreover, France’s allocation criteria are considered rather inefficient in light of significant historical ties –former French colonies often turn out to be countries with low revenues and with poor governance.

But above all, given that the optimal aid is that which responds best to the goals pursued, the objectives of the aid will have to be explored for all selectivity analyses. The most common approach (see Collier and Dollar, 2001 and 2002) consists in stating that aid is aimed at durable poverty reduction while favouring economic growth. The legitimacy of aid would therefore be based on one objective: poverty reduction obtained through growth, with effectiveness depending on the quality of governance. The ethical grounds of such an approach are to reduce the likelihood that inhabitants of developing countries to remain poor. This likelihood, depending on policies followed



locally by aid recipients, varies significantly from one country to another; and the desire to help the highest number of people out of poverty therefore leads to a concentration of aid in countries that are governed best or those with the highest poverty rate. In other terms, it would lead to a deliberate choice to deprive part of the world's poor population of aid.

An alternative may be the 'equal opportunity for all' principle. One considers that individual differences in terms of well-being should only be due to efforts by the individual, rather than differences in allowances to the latter. Thus, the principle would be to allocate aid to areas where obstacles to growth minimize most the results of a given effort. Contrary to views mentioned above, human rights violations and the poor governance of countries could arguably be assimilated with obstacles to citizens of these countries and should therefore receive more aid than those of well governed countries! The most vulnerable countries (e.g., because they are subject to the instability of commodity prices), but also countries with low human capital, may therefore legitimately receive more aid than others.

The authors' debate leads to a few recommendations.

The first prompts France to take action aimed at developing the international community's positions as regards the diversity of criteria taken into account to examine the selectivity of aid. The international community could easily agree on the following four criteria: two poverty criteria (per capita revenue and average level of human capital) and two effectiveness criteria (governance and economic vulnerability).

In return, our country should be a lot more explicit and transparent on the criteria it uses to select the countries it decides to help (the authors argue that the French speaking world is an explicit component of French aid). As such, once the global allocation of development aid is determined for each recipient, each donating country could indicate the portion of bilateral aid that it would like to be responsible for depending on its own selectivity criteria. This procedure would provide great visibility, apart from reconciling global and national preferences, on aid for recipients.

Nonetheless, the inertia of the geographical allocation of the aid should be noted with regard to compliance with a reformed procedure. In particular, the cancellation of debt, partly booked as ODA, results from prior decisions or international commitments. Likewise, money directed to foreign students en France, refugees, or even committed to research organisations working in developing countries (IRD, CIRAD, etc.) cannot be transferred rapidly. Note that aid expenditure corresponding to bilateral flows directly allocated to countries represents just over 10% of French ODA.

The final part of the chapter on French aid for developing countries is devoted to the conditionality issue. This implies that financing is subject to a commitment from the recipient to pursue a specific economic policy, whether on macroeconomic terms (for example, adjustment policies negotiated with the IMF) or microeconomic ones (one may decide, for example, that aid for



an agricultural project may be subject to the reform of a product's distribution channels). This is also referred to as 'instrument-based conditionality'. Macroeconomic conditionality was mainly developed in the 1980s during the first debt crises in the context of adjustment policies driven by international financial institutions. In fact, macroeconomic conditionality is now dominated by that of the Bretton Woods institutions (for example the restructuring of bilateral public debt is subject to an agreement with the IMF). This logic, aimed at securing the reimbursement of loans, is based on the doubt that the international community has as regards developing countries' capacity to define an economic policy that is both efficient (i.e. will lead them to development) and likely to guarantee the reimbursement of loans ('credibility' effect that the countries 'buy' by obtaining approval from multilateral institutions). In light of this, specific difficulties have emerged:

- countries are asked to make rapid decisions before the payment of an additional tranche, thereby leading to rushed and short-term decisions;
- it leads to a game between negotiators who are leading the concerned states to accept reforms that they know they cannot implement or that they believe they can obviate;
- reforms lose their credibility when lenders are reluctant to apply sanctions. Conversely, applying sanctions strictly or discontinuing payments may lead to losing the benefit of what has already been accomplished;
- conditionality often involves putting under strict supervision the country where development is inseparable from an appropriation process of reforms.

These remarks enable the authors to make other recommendations regarding conditionality: this involves shifting from 'instrument-based conditionality' to 'results-based conditionality'. Aid will no longer be subject to actual implementation of specific action, but to achieving the goals of policies, defined by the countries themselves. The challenge is that countries assisted adopt the policies for which they receive aid. This conditionality should be based on impact indicators measuring the results of policies undertaken thanks to the aid, implementing assessments that are not too frequent (policies take some time to produce results) and based on standard indicator developments defined internationally (in order to avoid the double pitfall of countries which set goals too ambitious to entitle them to aid, or, on the contrary, goals that are too restrictive that enable to minimise the risk of failure).

4. Loans or grants: the issue of volatility of southern economies

The third chapter, written by Daniel Cohen and Helmut Reisen, refers to the loans/grants dichotomy and the debate that followed the publication of the Metzler report, which argued in favour of cancelling loans and providing aid through grants. The logic was based on the idea that the institutional capacity of some of the poor countries was too weak to assume the repayment



burden, therefore there was no point (for development) or it was dangerous (for the economic stability of these countries) to continue to lend. In this case, it would be best to note that it is impossible for them to access capital markets, cancel their public debt and substitute a grants policy (potentially results-based) for a loans policy.

Nonetheless, the authors highlight reasons other than institutional weakness that force these countries out of global capital markets:

- low capital return, due to increased economies of scale. This argument, well known by theorists of 'endogenous growth', argues in favour of massive transfers which would enable breakeven to be reached. A loans policy is therefore perfectly legitimate, but the question is: which lender has to bear the 'waiting cost' (the time needed for this accumulation to bear fruit in terms of profitability);
- excessive economic volatility of these countries (notably commodity producers) means they bear risk premiums and, as such, are excluded *de facto* from capital markets.

As a result, the authors argue in favour of the implementation of a policy of original aid which ensures that these countries retain access to capital markets. Loan repayments would be explicitly contingent on the debtors' economic cycle. The proposed modification would be to subsidise the establishment of reserves by aid agencies who grant loans, which would enable them to deal with repayment incapacity if the debtors are confronted with a downturn. The reserves thus built up could be used in the event of external circumstances (natural catastrophe, sharp fall in the price of an export product, etc.) and recorded as development aid.

The benefit of this method is that it is virtuous: the more risky is the country, the higher should be the provisions (scaled to the risk associated with a country), then the lower the leverage effect. As such, a loan to a 'totally risky' country should be fully covered by a provision (100%), which *de facto* transforms this loan into a grant. Conversely, a country where a provision is set aside for, let say, around 10% of the loan, would have access to a loan ten times higher than the provision. This recommendation would prompt countries to reduce their exposure to risk (since in this case, they benefit from a higher leverage effect on the provision booked), and to redistribute wealth to countries which have been unfortunate (economic shock) and to the detriment of poorly managed countries (who end up rescheduling their debt).

5. Comments

In his comment, Jacques Delpla, notices that some of the countries that perform better (India, Vietnam) are also those which have benefited least from development aid. He also stresses that although no one knows what are 'good policies', bad ones are easily identifiable. He concludes that a negative conditionality in ODA could be envisaged. He regrets that the ques-



tion of the Central African Franc (associated with an overvaluation of foreign exchange in these countries) was not discussed in the report and wonders why one cannot go beyond what the report recommends (the centralisation of aid at AFD –the French Development Aid Agency) by merging different aid agencies of European countries. He states that the analyses of Daniel Cohen on the volatility of economies are of great importance and should be developed further.

Jean-Paul Fitoussi stresses that he agrees on the main points of the report: the intractable ambivalence of aid, the lack of absolute criteria to define a ‘good policy’, and the difficulty of basing aid on effectiveness criteria only (one would end up only helping those that do not need it, and this fails to take into account the debate on objectives and aid’s influence on policies). As far as French aid is concerned, he underlines that his main criticism is that it is difficult to define it due to lack of clarity on objectives and the lack of independence of the institutions responsible for the management of this aid.



PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

66 rue de Bellechasse 75007 PARIS
Téléphone : 01 42 75 53 00
Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Christian de Boissieu
Président délégué du Conseil d'analyse économique

Hervé Bonnaz
Secrétaire général

Isabelle Bensidoun
Conseillère scientifique
Commerce international

Laurent Flochel
Conseiller scientifique
Microéconomie

Jérôme Glachant
Conseiller scientifique
Macroéconomie
Théorie de la croissance

Fabrice Lenseigne
Conseiller scientifique
Macroéconomie
Politiques structurelles

Christine Carl
Chargée des publications et de la communication
01 42 75 77 47
christine.carl@cae.pm.gouv.fr

Agnès Mouze
Chargée d'études documentaires
01 42 75 77 40
agnes.mouze@cae.pm.gouv.fr

