

Les enjeux de l'aide publique au développement

Pierre Jacquet

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2006/4 **Hiver**, PAGES 941 À 954
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

DOI 10.3917/pe.064.0941

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2006-4-page-941?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Les enjeux de l'aide publique au développement

Par **Pierre Jacquet**

Pierre Jacquet, ancien membre du Conseil d'analyse économique (CAE) et ancien directeur adjoint de l'Ifri, a été rédacteur en chef de *Politique étrangère* (1992-2002). Il est actuellement directeur exécutif (stratégie) et chef économiste de l'Agence française de développement (AFD). Président du département « Sciences humaines, économie, gestion, finance » de l'École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), il y enseigne l'économie politique internationale.

Aide aux intérêts stratégiques nationaux des donneurs, aide à une politique de croissance et de redistribution, aide à la diffusion d'une bonne gouvernance : l'aide publique au développement (APD) est successivement, ou simultanément, un peu tout cela. Devenue une politique publique importante, l'APD doit aujourd'hui redéfinir ses objectifs, ses pratiques, la manière dont elle identifie ses bénéficiaires, et plus généralement ses instruments institutionnels.

politique étrangère

Au cours de son histoire, qui débute vraiment après la Seconde Guerre mondiale, l'aide publique au développement (APD) a poursuivi plusieurs types d'objectifs, qui se sont peu à peu ajoutés les uns aux autres pour constituer un objet très complexe.

Une politique à objet unique mais aux objectifs multiples

L'aide économique est d'abord, historiquement, un vecteur d'intérêts politiques et stratégiques étroitement lié à la reconstruction de l'après-guerre, à la guerre froide et à la décolonisation. Dans l'immédiat après-guerre, les États-Unis prennent conscience de leur hégémonie, de leur intérêt et de leur responsabilité dans l'émergence d'un système interna-

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur et nullement celle de son institution de rattachement. L'auteur tient à remercier ici Jean-Pierre Barral, Pierre Forestier, Jean-David Naudet et Jean-Bernard Véron pour leurs commentaires. Cette étude s'appuie sur le rapport pour le Conseil d'analyse économique publié en collaboration avec Daniel Cohen et Sylviane Guillaumont-Jeanneney, et plus particulièrement sur le chapitre corédigé avec Jean-David Naudet. Elle prolonge la réflexion déjà engagée avec Jean-Michel Severino en 2002.

tional de paix et de prospérité¹. À la nécessité de structurer le système pour corriger les erreurs du passé et limiter le comportement non coopératif des États, vient s'ajouter celle de l'endiguement du communisme. Cet environnement est propice au développement de politiques internationales mobilisant des ressources financières, notamment dans le cadre de nouvelles institutions multilatérales. Aux côtés d'une politique bilatérale américaine qui s'articule autour des intérêts économiques (accès aux matières premières et développement de marchés à l'exportation) et politico-stratégiques, se développe progressivement la politique d'aide bilatérale du Royaume-Uni et de la France, confrontés à l'indépendance de leurs anciennes colonies. D'autres donateurs bilatéraux les rejoignent dans les années 1960. Au tout début de cette décennie, le besoin de coordination apparaît, pour limiter le risque que l'aide n'alimente de façon stérile des conflits d'intérêt, et conduit à la création du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Pendant toute cette période, l'aide instrumentalise la reconstruction économique et le développement au profit d'intérêts politico-stratégiques supérieurs : les intérêts des pays donateurs d'aide seront d'autant mieux servis que les bénéficiaires se développeront de façon soutenue. La réflexion théorique sur le développement attribue alors un rôle actif à l'aide internationale, soulignant le besoin d'accélérer les investissements pour soutenir la croissance, et donc la nécessité d'apporter des financements additionnels par rapport à la capacité d'épargne existant dans les pays en développement². Pour mieux défendre leurs intérêts économiques et politiques, les principaux pays souhaitent donc contribuer au développement des pays tiers et voient dans l'aide un instrument particulièrement adapté.

Cette vision politique et quantitative de l'aide atteint vite ses limites : dans les années 1960, le désenchantement s'étend, jusqu'à une sorte de « fatigue » de l'aide. La croissance dans les pays pauvres ne décolle pas ; chômage et sous-emploi y sont monnaie courante, et la pauvreté s'accroît. Les pays dits « en développement » restent dépendants de la production manufacturière du Nord, d'où l'essor de la théorie néomarxiste du développement inégal et de la dépendance³, influente dans les années 1960 et 1970. Au tournant de cette décennie, l'environnement international est mûr pour la réorientation de l'aide vers la réduction de la pauvreté. L'aide devient une obligation morale du « Nord » envers le

1. Voir à ce sujet le remarquable livre de Buchanan et Lutz (1947).

2. Le modèle de croissance sous-jacent à cette réflexion est notamment celui de Harrod et Domar, qui dresse un cadre comptable permettant de calculer l'effort d'épargne nécessaire pour atteindre une cible donnée de taux de croissance.

3. Issue des travaux d'économistes comme Samir Amin, Raul Prebisch et Celso Furtado.

« Sud », un devoir qui trouve sa traduction dans l'adoption de la (célèbre) recommandation de l'Assemblée générale des Nations unies en 1970 de consacrer 1 % du produit intérieur brut (PIB) des pays donateurs à l'aide, dont 0,7 % pour l'aide officielle⁴. L'objectif est désormais la satisfaction des besoins essentiels, dans une stratégie de croissance et de redistribution pour réduire la pauvreté. Au paradigme du développement et du rattrapage succède celui de la redistribution, où l'aide s'apparente à un impôt international payé par les pays riches au profit des pays dans le besoin.

Une troisième tendance apparaît dans les années 1980. Sous l'effet du retournement de l'environnement macroéconomique et monétaire, et d'une accumulation excessive d'emprunts au cours de la décennie précédente, liée notamment au recyclage des pétrodollars, un grand nombre de pays en développement sont confrontés à une importante crise de la dette. Dans un contexte marqué par la « reaganomie » et la politique de Margaret Thatcher, l'aide publique est profondément réorientée. La restauration des grands équilibres macroéconomiques (stabilité des prix, santé des finances publiques, équilibre externe), l'ouverture aux échanges et la déréglementation semblent des préalables à la réduction de la pauvreté. L'aide va de fait partiellement refinancer la dette, dans le cadre d'une conditionnalité exigeante de stabilisation macroéconomique et d'« ajustement structurel ». On peut interpréter ce mouvement comme un retour au premier plan des intérêts des donateurs, puisque ce nouveau rôle de l'aide préserve au moins partiellement les intérêts des créanciers et répand leur vision de la « bonne politique économique ». Il en découle pourtant un nouveau rôle pour l'aide : le soutien aux processus de réforme et à la modernisation des institutions ; elle devient donc une composante d'un processus de réforme idiosyncrasique indispensable au développement.

De nombreux travaux théoriques et empiriques ont cherché à évaluer son efficacité⁵, et cette dernière est en général contestée. On peut cependant penser que son rôle ne peut s'apprécier qu'au cas par cas, plutôt qu'en moyenne, et dans une logique d'économie politique, où l'élément déterminant est l'équilibre des forces en faveur de la réforme, et la capacité de l'aide à faire pencher cet équilibre. La conditionnalité s'interprète en effet comme une contrainte externe. Son efficacité dépend de la façon dont elle est appliquée, de la façon dont les groupes locaux s'en

4. Clemens et Moss (2005) proposent une histoire détaillée de cette recommandation.

5. Pour un tour d'horizon de la littérature sur l'efficacité de l'aide, voir J. Amprou et L. Chauvet, *Efficacité et allocation de l'aide, revue des débats*, Paris, Agence française de développement, « Notes et documents », n° 6, 2005.

Les environnements macro-économiques dans la plupart des pays en développement se sont sensiblement améliorés

servent dans leurs propres agendas. Au total, il est difficile de nier que les environnements macroéconomiques dans la plupart des pays en développement se sont sensiblement améliorés, même si ce n'est

évidemment pas suffisant pour ancrer une croissance durable ni pour réduire la pauvreté.

Dans les années 1990, la fin de la guerre froide libère l'aide de sa dimension politico-stratégique originelle, alors même que les désillusions liées à la crise de la dette et aux échecs persistants de développement dans certaines régions du monde très aidées – notamment en Afrique –, ainsi que les travaux critiques de la Banque mondiale sur l'efficacité de l'aide⁶, alimentent une nouvelle « fatigue » et conduisent à une baisse substantielle de l'effort global d'APD. C'est en réaction à ces différentes évolutions que le sommet du Millénaire, en 2000, réoriente clairement l'aide vers la réduction de la pauvreté et l'inscrit dans un contrat de huit objectifs précis et ambitieux, déclinés en 18 cibles et 48 indicateurs permettant un suivi⁷. Le choc des attentats du 11 septembre 2001 remet les intérêts politico-stratégiques au premier plan et contribue à faire du développement une priorité en termes de sécurité nationale, aux côtés de la diplomatie et de la défense. L'impératif moral devient lui-même un impératif de sécurité. Le sommet de Monterrey, en mars 2002, confirme l'engagement des pays donateurs à accroître significativement leur effort et celui des pays bénéficiaires à améliorer leur gouvernance. Les sommets du G8 ont tous depuis repris ces thèmes et confirmé ces engagements, rivalisant d'initiatives sur les réductions de dettes et l'aide à l'Afrique.

L'aide publique au développement est donc une politique complexe, décentralisée, désordonnée, prise dans un « double inconfort paradigmatique⁸ ». D'une part, elle oscille entre les intérêts des donateurs et ceux des bénéficiaires, la définition de ces derniers étant rarement laissée à leur libre arbitre. D'autre part, elle emprunte simultanément à deux théories concurrentes de la justice : la justice corrective et la justice distributive. La première veut restaurer l'équité des conditions et supprimer les obstacles à la croissance qui pénalisent les pays pauvres, elle appuie la recherche du rattrapage et la promotion de la croissance ; la seconde relève d'un souci de réduction des inégalités internationales dans une approche d'équité

6. Voir Banque mondiale, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, New York, Oxford University Press, 1998.

7. Voir <www.un.org/french/millenniumgoals/>.

8. Sur les contradictions intrinsèques de l'APD, voir P. Jacquet et J.-D. Naudet, « Les fondements de l'aide », in Cohen, Guillaumont-Jeanneney et Jacquet (2006).

procédurale, qui ne repose pas sur une finalité de développement mais implique des transferts de ressources.

Quel projet pour l'APD ?

Puisqu'elle consiste en une mise à disposition internationale de ressources nationales, l'APD revêt une dimension politique. Elle est évidente pour sa composante bilatérale, mais existe aussi pour les contributions nationales aux institutions multilatérales. Or les débats récents sur l'aide se sont très largement « technocratisés », sur des thèmes liés à l'efficacité de l'aide, à sa sélectivité, à ses modalités. Cette évolution est salubre pour la qualité de l'aide, mais elle reste bancal tant que l'effort d'aide n'a pas retrouvé un fondement politique clair. L'une des difficultés consiste à structurer ce dernier dans ses dimensions bilatérales et multilatérales. Un tel projet pourrait reposer sur deux piliers complémentaires :

- un pilier de solidarité et de redistribution, correspondant aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et ayant pour finalité de réduire la pauvreté. Il peut lui-même se dédoubler, une partie de l'aide relevant d'une approche de type « politique sociale mondiale », autour de transferts des pays riches vers les pays pauvres, et une autre s'attachant à la réduction durable de la pauvreté à travers la promotion de la croissance et de politiques sociales locales ;
- un pilier d'action collective, susceptible de croiser les intérêts des donateurs et ceux des bénéficiaires, et qui touche à la gouvernance de la mondialisation. C'est ce second pilier qui devrait faire l'objet d'une élaboration plus explicite et qui porte, au-delà de la solidarité, un nouveau projet politique pour l'aide.

Au cœur de ce second pilier, on trouve la thématique des biens publics globaux (BPG), qui englobe des sujets aussi divers que la sécurité internationale, la stabilité financière, le maintien d'un système commercial multilatéral ouvert, la lutte contre le réchauffement climatique, la préservation de la biodiversité ou encore l'éradication des grandes pandémies. Dans tous ces domaines, la participation active des pays en développement est essentielle. Par exemple, quelle que soit la responsabilité des pays riches dans les stocks actuels de gaz à effet de serre, le rythme de progression des émissions lié à l'évolution de la consommation énergétique dépendra demain surtout de la nature de la croissance des grands pays émergents. La lutte contre les pandémies repose sur le bon fonctionnement des systèmes de santé dans les pays pauvres. Dès lors l'aide publique au développement apparaît comme un instrument privilégié dans deux aspects essentiels. Elle peut jouer un rôle d'incitation ou de compensation, amenant des pays qui n'auraient pas assez pris en compte l'enjeu global des BPG à participer néanmoins à l'action collective. L'aide est alors la « monnaie » de l'action collective. Il est essentiel qu'elle ne

substitue pas le financement des biens publics globaux à celui des biens publics locaux indispensables au développement : pour son nouveau rôle, l'APD a besoin de ressources supplémentaires. Cette fonction de l'aide, aujourd'hui naissante, suppose aussi un minimum de coordination entre donneurs.

Le second aspect est plus traditionnel : un certain niveau de développement est requis pour pouvoir contribuer efficacement aux BPG. On a cité le cas de la santé ; on peut aussi rappeler que la lutte contre le terrorisme requiert des institutions qui fonctionnent et que, pour tirer profit de l'ouverture commerciale, il faut des capacités d'exportation, des infrastructures et des services douaniers efficaces, etc. BPG et développement sont donc complémentaires et, de ce fait, rapprochent les intérêts des pays industrialisés et des pays en développement, apportant une justification forte aux contributions demandées aux contribuables.

Quelques grands débats sur l'APD

L'aide est-elle utilisée de façon efficace ?

La question est évidemment légitime. Paradoxalement, elle est davantage posée sur les politiques publiques d'aide au développement que sur les politiques publiques internes : le gaspillage pour les autres est moins acceptable que le gaspillage pour soi ! On pourrait déduire de la persistance de la pauvreté, de l'exclusion ou du chômage dans les pays industrialisés que les politiques sociales sont inefficaces : qui en conclurait à leur réduction ? Le débat porte plutôt, à juste titre, sur l'allocation (qui mérite d'être aidé ?) et les modalités (comment générer les bonnes incitations ?), deux questions qui sont aussi au cœur des débats sur l'APD.

Le souci de l'efficacité butte naturellement sur sa définition. La plupart des études sur l'efficacité de l'APD ont pris comme hypothèse de départ que cette dernière devait promouvoir la croissance dans les pays en développement aidés. C'est acceptable dans la mesure où la croissance économique est l'un des objectifs intermédiaires pour la plupart des finalités de l'APD. Les progrès réalisés dans le traitement informatique des données ont permis de conduire des études économétriques « de panel », croisant les données sur les performances économiques d'un grand nombre de pays avec celles de l'APD reçue. Les premières études (Burnside et Dollar 1997, 2000) concluaient à l'absence d'effet visible, et donc à son inefficacité. Les auteurs ont alors eu l'idée de croiser les données d'APD avec des indicateurs de qualité de la gouvernance : ils en ont tiré la leçon que l'aide était efficace dans les pays bien gouvernés.

Ces travaux ont profondément marqué les débats, et les politiques d'APD de la dernière décennie. Plus récemment, Easterly, Levine et Roodman (2003) ont mis en doute ces conclusions. Leurs travaux suggèrent qu'il est impossible d'associer l'APD à l'amélioration des performances économiques, même dans les pays « bien gouvernés ». Au-delà de cette controverse, il faut noter la difficulté de définir et mesurer la « bonne gouvernance », et l'insuffisante prise en compte, dans tous ces travaux, d'un effet possible de l'APD sur cette « bonne gouvernance », dans deux directions *a priori* contradictoires. L'aide s'accompagne d'un aléa moral : elle peut affaiblir les incitations à améliorer les politiques et la gouvernance, mais elle peut aussi servir d'aiguillon. Le fait qu'elle n'y soit pas vraiment parvenue dans le passé (le contre-exemple en est le plan Marshall) ne doit pas conduire à questionner son existence, mais à moderniser ses modalités.

Plus fondamentalement, cette approche n'appréhende l'efficacité qu'en moyenne de la contribution de l'APD au développement. Or, les résultats de l'effort d'aide dépendent de l'usage qu'en font les bénéficiaires et de son interaction avec les conditions et institutions locales : l'approche en moyenne, sur un grand nombre de pays et d'années, n'est donc pas convaincante. Elle a des répercussions sur les comportements des donateurs, en diffusant une culture technocratique fondée sur des normes et des critères, accompagnée d'une conditionnalité exigeante, pénalisant l'échec, approche aux antipodes de la prise de risque qui devrait caractériser le développement – d'autant plus nécessaire que le processus de développement reste mal connu. Si, sur dix pays aidés, un seul se développe, l'approche ci-dessus conclura à l'inefficacité de l'aide : elle surpondérera l'exemple des neuf autres pays alors que ce résultat pourrait être en soi interprété comme un succès significatif. Autrement dit, la question centrale de l'efficacité ne devrait pas être : « les pays se développent-ils grâce à l'APD ? », mais :

« l'effort d'APD peut-il être utilisé par les bénéficiaires pour se développer ? ». En affinant leur approche et en introduisant les critères de bonne gouvernance, Burnside et Dollar (1997, 2000), et ceux qui les ont suivis, ont cherché à expliciter les conditions dans lesquelles l'effort d'APD pouvait être utilisé efficacement, mais l'idée de mesurer la gouvernance au regard de normes de « bonne gouvernance » inspirées de l'expérience des pays donateurs peut paraître trop déterministe. On ne sait toujours pas ce qui explique et détermine les processus de développement réussis. L'exemple du décollage chinois montre que les idées reçues occidentales sur la bonne gouvernance n'épuisent pas le sujet.

On ne sait toujours pas ce qui explique et détermine les processus de développement réussis

Le souci d'efficacité amène aussi à mettre l'accent sur les modalités de mise en œuvre de l'APD, notamment sur la coordination entre bailleurs de fonds. Beaucoup d'efforts ont été faits sur cette « harmonisation » entre donneurs membres du CAD. Ils ont conduit à la définition de bonnes pratiques, mais aussi d'objectifs précis assortis d'indicateurs, adoptés lors du Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'alignement pour une aide plus efficace organisé à Paris en février-mars 2005. On en attend une plus grande cohérence des instruments, en matière d'aide budgétaire aux États ou d'objectifs poursuivis – mieux alignés sur ceux des pays bénéficiaires eux-mêmes. Cependant deux nouveaux enjeux de coordination paraissent aujourd'hui déterminants.

Le premier concerne la multiplicité des acteurs. Aux côtés des acteurs étatiques on trouve, de plus en plus, des collectivités locales au titre de la « coopération décentralisée » et des acteurs privés (organisations non gouvernementales [ONG], fondations). Comme tout marché, le « marché de l'aide⁹ » présente les avantages de la concurrence (innovation, incitation à l'efficacité, multiplicité des approches) et les désavantages des « défaillances de marché », appelant plus de coordination (coûts de transaction liés à la multiplicité des acteurs, coordination nécessaire autour des objectifs des bénéficiaires, etc.) Le champ qui s'ouvre aux donneurs est gigantesque ; il appelle un effort particulier des acteurs de l'aide publique, qui ne représente qu'une partie, certes significative, des ressources disponibles pour les pays aidés. Il est aussi important de mieux coordonner flux publics et privés pour promouvoir les investissements privés : l'idée n'est pas de substituer les fonds publics aux fonds privés, mais de les utiliser comme catalyseurs. L'une des illusions des années 1990 considérait que toutes les infrastructures profitables seraient naturellement financées par le secteur privé. Au-delà de sa contribution au financement des infrastructures et à l'amélioration du climat de l'investissement, une fonction de l'aide publique est aussi d'amener les acteurs privés à produire des biens publics locaux et globaux (prenant notamment en compte les enjeux sociaux et environnementaux).

Le second enjeu est plus récent : c'est l'arrivée de nouveaux pays donneurs, non membres du CAD, qui ne participent donc pas à l'effort d'harmonisation. La présence accrue de la Chine en Afrique, par exemple, suscite beaucoup de questions et d'inquiétude. Clairement et naturellement, la Chine poursuit en Afrique des objectifs qui ressemblent à ceux des pays donneurs dans les années 1960 et sont donc encore plus loin d'une vision universaliste de l'APD que n'en est l'approche de pays du CAD qui ont appris à coordonner leurs efforts. Il s'agit pour Pékin de

9. Voir M. Klein et T. Harford, *The Market for Aid*, Washington, DC, International Finance Corporation, 2005.

garantir un accès au pétrole et aux matières premières, et de gagner des soutiens diplomatiques. La disponibilité de l'aide chinoise affecte la capacité des autres donateurs à coordonner leurs efforts, à faire respecter les principes de conditionnalité, mais aussi à gérer les instruments de financement, les stratégies d'endettement et la réduction de la dette. Il serait bien sûr contraire au bon sens de refuser de prêter aux pays anciennement endettés, de réduire ou d'annuler leur dette pour les voir se précipiter pour emprunter à d'autres bailleurs de fonds.

Quelle allocation pour l'APD ?

La question est au moins double : qui « mérite » d'être aidé et peut-on ne pas aider ceux qui ne le méritent pas ? Il est frappant de voir comme l'approche technocratique (envoyer l'aide aux pays les mieux gouvernés) ignore les impératifs politiques et parfois moraux : peut-on faire abstraction de la pauvreté ou des risques de conflits et de déstabilisation au prétexte que la société locale est mal gouvernée ? La problématique est donc complexe. Les modalités de l'aide doivent différer d'un pays à l'autre en fonction de la qualité des institutions et des politiques menées, dans un souci d'efficacité et pour mettre en place une structure d'incitations récompensant les comportements « vertueux » des bénéficiaires. Il serait en fait préférable de mettre l'accent sur les résultats plus que sur l'évaluation des politiques par rapport à des critères préétablis. Cette « conditionnalité de résultats¹⁰ » paraît plus prometteuse que la conditionnalité de processus mise en œuvre notamment à travers le « consensus de Washington », mais il faut aussi trouver la bonne façon d'intervenir dans des pays où les politiques et les institutions ne remplissent pas leur rôle, que la gouvernance y soit très insuffisante ou que le pays se trouve en situation de fragilité politique ou se relève d'un conflit. Le bilan pratique est au mieux mitigé, l'approche des donateurs s'étant souvent révélée trop prescriptive, les recettes imaginées n'ayant pas fonctionné de façon satisfaisante – ce qui ne doit pas empêcher de poursuivre l'apprentissage.

Derrière ce débat, on retrouve aussi l'une des caractéristiques de l'APD : elle est pour l'essentiel une relation de gouvernement (donneur) à gouvernement (bénéficiaire). Nombre de barrières informationnelles, administratives et politiques empêchent d'allouer directement l'aide au bénéficiaire final. De plus en plus, les donateurs s'intéressent aux financements non souverains ou « sous-souverains », à destination de collectivités ou secteurs privés locaux. Rien ne garantit, cependant, que l'aide sera

10. Pour une élaboration de ce concept, voir P. Guillaumont et S. Guillaumont-Jeanneney, « Efficacité, sélectivité et conditionnalité de l'aide au développement : les enseignements de la littérature récente pour la politique française », in Cohen, Guillaumont-Jeanneney et Jacquet (2006).

dans ce cas mieux utilisée, ni qu'elle facilitera la production de biens publics locaux. Cette orientation, pour prometteuse qu'elle soit, ne permet pas le renforcement des capacités étatiques, pourtant souhaitable.

Enfin, la proposition de rénovation du projet politique de l'APD faite ci-dessus suggère que cette dernière – dont il faudrait peut-être changer l'appellation – a aussi un rôle à jouer dans les pays émergents qu'elle peut inciter à participer à l'action internationale autour des BPG – alors même que ces pays deviennent donneurs à leur tour. La recherche de l'efficacité énergétique apparaît comme un enjeu prioritaire du développement de grands pays émergents comme la Chine et cet enjeu ne concerne pas seulement les Chinois puisqu'il est au cœur de la problématique de l'émission de gaz à effet de serre et du réchauffement climatique. Le gouvernement chinois ne définira pas sa politique en fonction de l'aide internationale, mais cette dernière peut jouer un rôle fondamental de soutien, de partage d'expériences et de liant diplomatique. En ce sens, l'aide est un instrument de gestion de la mondialisation.

Quel volume pour l'aide ?

La première approche met l'accent sur les « besoins » des bénéficiaires. Avec pour référence les objectifs du Millénaire, on peut construire des estimations des financements, qui révèlent la nécessité d'accroître très significativement les flux d'aide publique. C'est clairement la logique dans laquelle se situe le rapport de l'économiste Jeffrey Sachs (2005), remis en janvier 2005 au secrétaire général des Nations unies.

L'autre approche consiste à partir de la capacité des pays bénéficiaires à mettre en œuvre de nouveaux financements, de leur « capacité d'absorption » de l'aide. Prisée par les opérationnels de l'APD, qui ont une longue expérience du terrain et des difficultés liées au financement du développement, cette démarche conduit à une plus grande réserve sur la possibilité d'utiliser efficacement de nouveaux et importants volumes d'aide.

La capacité d'absorption n'est pas aisée à mesurer et renvoie à l'existence de projets d'investissements et à la qualité des politiques et des institutions gérant les ressources fournies par l'APD. Une des dimensions du débat concerne l'impact macroéconomique de l'aide. Dans un mécanisme qui s'apparente au « syndrome hollandais », l'afflux de ressources externes dans un pays peut conduire à une hausse des coûts locaux et à une surévaluation réelle du taux de change, pénalisant la compétitivité du pays et ses exportations.

Ces deux approches se complètent plus qu'elles ne s'opposent. Tant l'impératif de solidarité internationale que le souci de corriger les défaillances de marché sont des arguments forts pour accroître le volume d'aide publique au développement bien au-delà des niveaux actuels. Pour autant, l'accroissement de l'aide doit se gérer dans le cadre d'objectifs précis et avec le souci d'obtenir des résultats. Ses modalités doivent prendre en compte les risques, notamment le risque macroéconomique de perte de compétitivité qui amène à orienter les utilisations de l'aide vers le développement des importations et le financement de capacités d'exportations.

L'accroissement de l'aide doit se gérer dans le cadre d'objectifs précis

Au-delà de la question du volume se pose celle de la disponibilité de l'aide. D'abord sa disponibilité temporelle : vaut-il mieux fournir un effort massif aujourd'hui, quitte à le diminuer demain, ou fournir un effort constant ? La question a été au cœur du débat sur l'initiative britannique sur la facilité financière internationale (*International Financial Facility*, IFF), proposition visant à titriser les promesses d'augmentation future de l'APD, c'est-à-dire à emprunter aujourd'hui sur les marchés un montant important, rétrocédé sous forme d'APD, gagé par les promesses qui garantissent le remboursement futur. L'initiative suggère une double question : est-il justifié de ramasser ainsi l'effort de financement en début de période et que se passera-t-il, après quelques années, lorsque les pays donneurs devront rembourser l'emprunt à partir duquel ils auront pu accroître les disponibilités présentes ? Cette initiative revient-elle à repousser dans le futur le poids du financement de l'APD ? En fait, cette réflexion amène à reconnaître la nécessité de prévoir deux types de financements : d'une part, des financements immédiats et massifs, pour lutter par exemple contre la pandémie du VIH-sida ou financer l'éducation de masse ; d'autre part, des financements récurrents dont il faut garantir la disponibilité et la stabilité, et qui relèvent davantage d'une approche de type taxation internationale, projet porté par la France et qui a débouché, par exemple, sur la taxe sur les billets d'avion.

Quels instruments pour l'aide ?

Les instruments de l'aide publique au développement sont indissociables du débat sur ses finalités et son efficacité. Ils sont figés par la définition que le CAD donne de l'aide publique au développement. Pour pouvoir être appelée APD, l'aide doit être l'émanation de structures publiques, financer des objets de développement, et prendre la forme de dons ou de

prêts concessionnels (incorporant une subvention afin de réduire le coût pour l'emprunteur par rapport aux conditions des prêts de marché) comportant au moins 25 % d'éléments dons¹¹.

Cette définition restrictive et binaire de l'APD a, dans le contexte de la crise de la dette, alimenté le débat récent sur le choix entre prêts et dons, notamment à l'occasion de la reconstitution des fonds de l'Association internationale pour le développement (AID), bras concessionnel de la Banque mondiale. La gravité de la crise de la dette a en effet conduit à l'idée – d'universitaires conservateurs ou d'ONG – que l'aide devait seulement prendre la forme de dons, ces derniers pouvant être conditionnels et, par définition, n'alimentant pas l'endettement des pays. Ce raisonnement à courte vue ne prend pas en compte les contraintes de ressources et la structure des incitations qui diffèrent sensiblement entre un don, qui ne sera pas remboursé, et un prêt, qui implique de gérer le service de la dette¹². Il paraît aussi anachronique dans un contexte où de grands pays émergents ne s'encombrent pas de scrupules pour prêter aux pays pauvres, quelle que soit la qualité de leur gouvernance. Plutôt que de raisonner sur cette alternative simpliste, il est souhaitable d'engager le débat dans deux directions.

La première consiste à remarquer que la crise de la dette n'est pas seulement, ni même d'abord, due à la mauvaise gouvernance des débiteurs, mais à leur vulnérabilité aux chocs économiques ou aux catastrophes naturelles. Dès lors, il est possible de mettre en place des prêts préservant la solvabilité des emprunteurs : plusieurs formules permettent

Ce qui manque à la stratégie de prêts actuelle, c'est de prévoir la faillite possible des débiteurs

de réduire la charge de la dette face à un choc. Ces innovations sont essentielles si l'on veut éviter que la reprise inévitable, et d'ailleurs souhaitable, des prêts aux pays en développement n'alimente une nouvelle crise de la dette. Ce qui a manqué à la stratégie de prêts, c'est de prévoir la faillite possible des débiteurs et les mécanismes pour la traiter.

La seconde, liée, consiste à mettre l'innovation financière au service du financement du développement. Les prêts et dons caractéristiques de l'APD sont grossiers et datés face à l'extraordinaire richesse des instruments de

11. Ce dernier étant calculé en comparant les conditions des prêts consentis à une référence (arbitraire) de taux d'intérêt de 10 %.

12. Pour une élaboration du débat prêts-dons, voir D. Cohen, P. Jacquet et H. Reisen, « Beyond "Grants versus Loans" : How to use ODA and Debt for Development », texte préparé pour la conférence internationale AFD/EUDN : « Pauvreté, inégalités, croissance : quels enjeux pour l'aide au développement ? », Paris, 15 décembre 2005.

financement disponibles. La vraie question n'est pas de savoir s'il faut prêter ou donner. Il faut découvrir comment utiliser l'argent du contribuable pour mettre en place les solutions de financement les plus efficaces pour le développement, en le combinant à tout instrument utile et disponible sur les marchés. L'ingénierie financière est le chaînon manquant de l'APD.

L'aide publique au développement est devenue une importante politique publique. Elle souffre cependant d'être cantonnée à une logique technocratique contradictoire avec sa nature inévitablement politique. Il faut lui redonner son sens politique, qui replace la quête légitime d'intérêts nationaux dans le cadre d'un projet collectif lié à la bonne gouvernance de la mondialisation. Cette approche appelle un renouveau de la réflexion sur l'aide, ses pratiques, son allocation et ses instruments.

PE

MOTS CLÉS

Aide publique au développement
Gouvernance
Biens publics globaux
Tiers-Monde

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Amprou J. et L. Chauvet (2005), *Efficacité et allocation de l'aide, revue des débats*, Paris, Agence française de développement, « Notes et documents », n° 6.
- Banque mondiale (1998), *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, New York, Oxford University Press.
- Buchanan, N.S. et F.A. Lutz (1947), *Rebuilding the World Economy. America's Role in Foreign Trade and Investment*, New York, The Twentieth Century Fund.
- Burnside, C. et D. Dollar (2000), « Aid, Policies, and Growth », *American Economic Review*, n° 90, p. 847-68.
- Burnside, C. et D. Dollar (1997), *Aid, Policies, and Grants*, Washington, Banque mondiale, « Policy Research Working Paper », n° 1777.
- Clemens, M.A. et T.J. Moss (2005), *Ghost of 0,7 % : Origins and Relevance of the International Aid Target*, Washington, DC, Center for Global Development, « Working Papers » n° 68.
- Cohen, D., S. Guillaumont-Jeanneney et P. Jacquet (dir.) (2006), *La France et l'aide publique au développement*, Paris, La Documentation française, Rapport au Conseil d'analyse économique.
- Cohen, D., P. Jacquet et H. Reisen (2006), « Beyond Grants versus Loans : How to use ODA and Debt for Development », texte préparé pour la conférence internationale AFD/EUDN sur le thème « Pauvreté, inégalités, croissance : quels enjeux pour l'aide au développement ? », Paris, 15 décembre 2005.
- Easterly, W., R. Levine et D. Roodman (2003), *New Data, New Doubts : A Comment on Burnside and Dollar's "Aid, Policies, and Growth" (2000)*, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research, « NBER Working Paper », n° 9846.
- Guillaumont P. et S. Guillaumont-Jeanneney (2006), « Efficacité, sélectivité et conditionnalité de l'aide au développement : les enseignements de la littérature récente pour la politique française », in Cohen, Guillaumont-Jeanneney et Jacquet.
- Jacquet P. et J.-D. Naudet (2006), « Les fondements de l'aide », in Cohen, Guillaumont-Jeanneney et Jacquet.
- Jacquet P. et J.-M. Severino (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.
- Klein M. et T. Harford (2005), *The Market for Aid*, Washington, DC, International Finance Corporation.
- Sachs, J. D. (2005), *Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, rapport du « Projet du Millénaire » mis en œuvre par le secrétaire général des Nations unies, disponible sur <www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm>.