



Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ?

François Pacquement

► To cite this version:

François Pacquement. Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ?. Afrique Contemporaine, La Documentation Française, 2009. halshs-01973261

HAL Id: halshs-01973261

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01973261>

Submitted on 8 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Abstract

The paper aims at contributing to the understanding of global policies. To do so, we study development assistance and describe how it became a global policy, based on both bottom-up and top-down process. Bottom-up policy building stands on a complex political economy, uses traditional instruments, and relies on strategic documents ; top-down policy building implies global institutions, a measurement tool, good practises and common objectives.

Résumé

Cet article souhaite contribuer à la compréhension des politiques globales. A cette fin, j'étudie l'aide au développement pour décrire comment elle s'est constituée comme politique globale, selon deux processus, par le bas et par le haut. La construction de politique par le bas s'appuie sur une économie politique complexe, mobilise des instruments traditionnels, et repose sur des documents stratégiques ; par le haut, elle implique des institutions mondiales, un outil de mesure, des bonnes pratiques et des objectifs communs.

Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ?¹

De plus en plus de défis prennent une dimension mondiale et pour y répondre de plus en plus de voix s'élèvent pour réclamer des politiques globales ; mais de quoi s'agit-il ? Cet article se propose d'analyser la constitution et le mode opératoire de l'une d'entre elles, l'aide au développement, qui se donne comme champ opératoire l'ensemble des pays du tiers-monde, soit plus des trois quarts des habitants de la planète.

Après des décennies où le monde paraissait coupé en deux, la chute du mur de Berlin impose l'image d'une globalisation et suscite une réflexion en termes de gouvernance globale. Dans leur rapport consacré à la gouvernance mondiale, Jacquet et alt. (2002) posent d'emblée que le terme de « gouvernance exprime le problème de base de l'organisation économique internationale : comment gouverner sans gouvernement? ». Si la gouvernance est associée à une certaine redistribution, pour eux, l'aide s'apparente à un mécanisme de redistribution internationale. C'est un des rares dispositifs de ce type, de loin le plus important.

Partiellement multilatéralisée², l'aide n'échappe pas pour autant à l'action des gouvernements. Proche de plusieurs autres politiques qui agissent aux niveaux à la fois national et international (commerciale, migratoire, agricole, d'éducation et de recherche, etc.), elle est co déterminée par celles-ci et peut difficilement en être dissociée, tout comme son action interfère avec les processus de formulation de politique dans les pays bénéficiaires. Prendre l'aide comme une référence pour construire des politiques globales est donc délicat, mais cet article tente néanmoins de montrer la cohérence de l'aide et des processus qui l'ont constituée.

Le développement est un concept d'usage courant sous la plume de l'administration coloniale, encore que faiblement conceptualisé. L'aide apparaît sous la forme de la mise en valeur coloniale (préparation des Philippines à l'indépendance par les Etats-Unis³, Plan Sarraut au début des années 1920, Colonial development act, 1929). Avec elle, la colonisation s'engage dans la mise en forme explicite et volontariste d'un projet implicite et attentiste, qui, selon Stevens (1936), considérait la colonie comme un fruit, appelé à se développer puis mûrir, à l'instar des colonies américaines.

¹ L'auteur remercie Romain Pirard et Tancrède Voituriez pour leur relecture et leurs conseils. Il reste naturellement seul responsable des problèmes qui subsistent dans ce texte.

² Depuis les années 1970, l'aide multilatérale représente environ un tiers de l'aide totale.

³ Nwaubani 2003

L'aide connaît un deuxième souffle avec la guerre puis l'effort de reconstruction. Dès 1942, le comité consultatif du Département d'Etat des Etats-Unis sur la politique étrangère d'après-guerre avait conçu les détails d'un projet consistant, pour œuvrer à l'élimination de l'emprise européenne sur les colonies, à confier à une institution internationale la responsabilité de coordonner leurs programmes de développement en vue de les préparer à l'indépendance (Nwaubani 2003) ; cette idée ne pourra toutefois pas être mise en œuvre. Suit, en 1944, la création de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. La dénomination d'aide au développement apparaît en tant que telle avec le Plan Marshall (qui ne s'adresse pas d'abord à des pays pauvres ou en développement, mais sortant de conflit dans un contexte où une troisième guerre mondiale semble à craindre).

L'aide se déploie dans les années 1950. Dans le prolongement du plan Marshall, par nécessité économique et/ou stratégie de cantonnement de l'Union soviétique dans la Guerre froide, la solidarité américaine s'étend à l'ensemble du monde et le 20 janvier 1949 le président américain Harry Truman dans son discours sur l'état de l'Union introduit la notion de sous-développement. Ce discours marque le point de départ des politiques d'aide au développement conduites après la guerre ; l'idée masque à peine le souci de « rallier à la cause du monde libre » les peuples déshérités en utilisant l'arme économique.

Les dispositifs d'aide se mettent en place selon trois grandes familles : la reconversion des institutions coloniales (Belgique, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, plus tard Portugal), la constitution de départements ministériels ad hoc inspirés notamment par le souhait de concourir à la décolonisation (Etats-Unis⁴, pays nordiques), les réparations de guerre (Japon).

L'aide s'établit formellement en tant que politique mettant en relation des pays riches ou développés et des pays sous-développés au tout début des années 1960, avec la création du groupe d'aide au développement (GAD), dans le cadre de l'OECE finissante, relayé par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, comité qui a pour mandat notamment d'aider les pays et les régions en voie de développement économique, et d'accroître et améliorer l'afflux de capitaux à long terme et les autres formes d'aide au développement en faveur de ces pays et régions.

Cet article examine l'histoire de l'aide comme mise en place d'une politique globale. La première partie montre comment l'aide s'est construite « du bas vers le haut » dans un apparent désordre, du fait d'une économie politique complexe, en partant de la mise en place d'instruments, qui ont ensuite donné lieu à des stratégies de plus en plus élaborées. La deuxième partie décrit la construction de l'aide « du haut vers le bas », par la constitution d'institutions de plus en plus globales, l'adoption d'un outil de mesure, l'aide publique au développement (APD), la mise au point de disciplines communes, pour aboutir à la formulation d'objectifs communs.

1. La politique globale s'est construite « par le bas » à partir des pratiques des divers donateurs

« Par le bas », l'aide met en place les éléments d'une politique globale. Cette partie examine successivement les grandes caractéristiques de l'économie politique de l'aide, l'élaboration de ses instruments, et la formulation de stratégies.

1.1. L'économie politique de l'aide est complexe

1.1.1. Entre donateur et bénéficiaire, la relation d'aide naît dans un fort ancrage politique, qu'elle met progressivement à distance pour mettre en évidence les bases d'une légitimité éthique. L'aide mobilise d'abord l'héritage colonial, dans lequel se sont forgées les perceptions et les pratiques⁵. Avec la coopération technique, puis la conditionnalité assez normative du consensus de Washington (Williamson

⁴ Même si la réalité de cet engagement est ambiguë (Nwaubani 2003)

⁵ Si les Etats-Unis conçoivent leur aide comme un soutien aux luttes de libération des colonies, ils ont eux-mêmes eu une expérience coloniale (d'abord brève à Cuba ou aux Philippines, puis, après la capitulation du Japon, ils reçurent en mandat les archipels océaniques anciennement sous domination japonaise).

1990), elle continue à s'apparenter à un projet autoritaire, malgré l'affirmation humaniste de sa mission proclamée et du projet professionnel de ses agents. Pour autant, la conditionnalité se heurte à la contrainte pour les bailleurs de fonds de décaisser leur aide, ce qui donne lieu à toute une série de compromis dans lesquels le bénéficiaire a la part belle : quelle que soit la contrainte exercée pour façonner un projet ou une politique, le pays concerné contrôle in fine la situation et de fait peut lui-même imposer des adaptations. Le bénéficiaire de l'aide est d'abord peu consulté, ce n'est que tardivement que les notions de développement participatif et d'appropriation apparaissent au rang des bonnes pratiques.

1.1.2. La coexistence sur le terrain de plusieurs bailleurs de fonds s'accompagne de la contestation mutuelle de leur légitimité :

- L'aide a été utilisée comme un auxiliaire de la guerre froide, chacun des deux blocs avait ses clients qu'il protégeait par son assistance contre les tentations du camp adverse, avec parfois des projets discutables (Hewitt 1994).
- Certains pays rejettent a priori l'idée que l'aide d'une ancienne puissance coloniale puisse être légitime ; cette critique se retrouve encore plus ou moins explicitement dans des analyses de la qualité de certains donateurs (comme pour l'examen par les pairs de l'aide française au CAD en 2008).
- Les multilatéraux contestent les bilatéraux, qui ne peuvent être désintéressés alors qu'eux se placent au-dessus des intérêts nationaux particuliers et au service de l'intérêt général.

Ces oppositions se heurtent à l'impératif de mobiliser des financements représentant des masses critiques, donc de joindre les efforts, et, à partir de la fin des années 1990, à la nécessité d'harmoniser les pratiques. 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 aux yeux des responsables politiques.

1.1.3. L'aide a une singularité dans les politiques publiques : si celles-ci reposent en général sur une délégation du contribuable à une administration qui procédera à une dépense (avec plus ou moins d'efficacité présumée) la distance se redouble lorsque ladite administration finance à son tour une administration étrangère et distante par la géographie et par l'échelle de développement (Martens 2005), ce qui accroît la part de l'inconnu, aggrave l'interrogation sur l'efficacité (et ... la corruption) et fait planer le doute sur la qualité des informations en retour sur les opérations financées. Cette distance dans l'espace se redouble d'une distance dans le temps, certains investissements de l'aide ayant un effet très différé. Les arrangements rendus nécessaires pour assouplir les conditions de décaissement de l'aide contribuent encore à l'éloignement entre le projet initial et l'action effectivement financée. L'objet de l'aide devient tellement distant et déformé que l'adhésion à la politique publique relève de la foi ; peut-être est-ce le scepticisme qu'expriment les contribuables en exagérant le coût effectif de l'aide (PNUD 1994).

1.1.4. Ces distances contribuent à la perception de l'aide comme ressortissant d'une politique internationale, d'une motivation supérieure, d'une logique globale. Mais alors la tentation de se comporter en passager clandestin est grande ; les grands bailleurs de fonds du début des années 1960⁶ n'ont eu de cesse de faire partager la charge de l'aide et de s'en dégager comme l'atteste l'érosion de leur effort relatif, ce qui est d'ailleurs une tendance qui ne connaît qu'une poignée d'exceptions. Pour éviter de saper ainsi sa base budgétaire, l'aide bilatérale cherche régulièrement à renouveler sa légitimité en termes de promotion de l'intérêt national : acheter des votes aux Nations Unies, conquérir des marchés à l'exportation, concourir à la diplomatie d'influence, etc. Ceci alimente une tension entre l'ambition d'une politique

⁶ Etats-Unis, Royaume Uni et France portaient alors les trois quarts de l'aide. Du côté des Etats-Unis, la préoccupation de partager le fardeau s'exprime lors de la création de l'Agence Internationale de Développement (AID) ; le Secrétaire au Trésor demande lors des assemblées annuelles des Institutions de Bretton Woods de 1959 que les autres nations industrialisées du monde prennent en charge une plus grande partie du fardeau des capitaux à fournir aux nations insuffisamment développées. La France, notamment lors des assemblées annuelles de 1955, fera valoir son effort dans les départements et territoires d'Outre-mer et fera partager son effort d'aide par ses partenaires dans le marché commun.

globale et la réaffirmation de son intérêt comme politique nationale⁷, qui se traduit dans la revendication de la cohérence des politiques, ce qui consiste à les soumettre aux objectifs de l'aide.

1.2. L'élaboration des divers instruments emprunte à des traditions anciennes

Les instruments de l'aide ne sont pas nouveaux : à l'expérience coloniale, ils empruntent la conception d'opérations d'investissement « dans un environnement spécifique » ainsi que le projet missionnaire recyclé sous la forme de l'expertise, ils empruntent en outre à des pratiques anciennes telles que l'aide alimentaire. Un élément innovant réside dans l'effet de signal que joue l'aide, en complément de l'effet propre de ses instruments.

La coopération technique s'impose dès les années 1940, avec notamment les premières actions de coopération sous l'égide des Nations Unies, qui seront consolidées dans le Programme élargi d'assistance technique précurseur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Cette activité est la plus ancienne et la plus controversée : du côté de son pays d'accueil, l'expert se substitue-t-il aux autorités locales ou aide-t-il à construire leur capacité ? Sert-il à vérifier la mise en œuvre de la conditionnalité ou sert-il loyalement ? Du côté de ceux qui le financent, la question est symétrique : ne souffre-t-il pas de complaisance envers les faiblesses de la structure d'accueil ? Les experts sont-ils compétents ? Le PNUD (1994) pose brutalement : ce sont les économistes les plus mauvais qui partent sur le terrain dispenser leur expertise ; Pritchett et Woolcock (2004) s'étonnent que l'on envoie des administrateurs du « Danemark » pour concevoir des institutions à « Djibouti », alors que l'on ne ferait pas appel à un chauffeur de taxi pour penser une automobile.

Le financement de projets mobilise les montants financiers les plus substantiels. Dès les années 1940 « la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) a été conçue pour financer les investissements à long terme des pays et pour appuyer les établissements de crédit privés. Pour éviter l'empiètement sur le domaine d'activité de ces derniers, elle ne prête qu'aux gouvernements ou à leurs organismes officiels, ou encore demande leur aval. Par prudence, l'affectation des crédits de la BIRD à des dépenses d'investissement spécifiques a été préférée à celui d'un appui à la balance des paiements⁸ ». Le débat sera récurrent : régulièrement, et notamment dans les années d'ajustement, la question de l'aide non affectée est posée. L'aide projet méconnaît la fongibilité des ressources publiques, elle donne une satisfaction d'ingénieur, palpable, avec un critère de qualité immédiat : la réalisation financée.

Le projet de la BIRD se présente au service de l'intérêt croisé des pays sous-développés et des pays industrialisés (Karasz 1970), les premiers ayant besoin de financements pour acheter plus aux seconds, qui ont besoin de clients plus solvables pour leur vendre davantage. Poussant jusqu'au bout la logique de ce que Karasz appelle l'interdépendance des vendeurs et des acheteurs, l'approche communautaire complète le dispositif : elle se construit dès l'origine en articulant concessions commerciales et financements ; c'est le résultat du compromis passé lors de la négociation du traité de Rome entre les puissances coloniales souhaitant partager le coût de l'assistance et leurs partenaires qui souhaitaient se voir ouvrir ces marchés exclusifs des métropoles coloniales. Ceci ouvre la voie aux systèmes de préférences généralisées qui apparaîtront dans les années 1960 comme exceptions aux règles commerciales du GATT.

L'aide alimentaire est utilisée depuis longtemps par les Etats pour résoudre des problèmes domestiques ; au niveau international, les Etats-Unis y ont recours pendant la première guerre mondiale et les débuts de la reconstruction en faveur de la Belgique et de la France (Nau 1978) ; elle est mobilisée dans le domaine de la solidarité internationale à partir de 1967, d'abord comme un complément d'un accord de coopération de 1949 sur les échanges de céréales (la Convention sur le commerce des céréales qui porte sur le blé, le maïs, l'orge, le sorgho et autres céréales, ainsi que leurs sous-produits, cherche à favoriser la coopération internationale en matière d'échanges de céréales, à promouvoir ce commerce, à contribuer à la stabilité des marchés et à renforcer la sécurité alimentaire). Par la Convention de 1967 relative à l'aide alimentaire, les

⁷ Intérêt qui est périodiquement réaffirmé pour répondre au « cartiérisme » qui peut se manifester épisodiquement.

⁸ Largentaye, 2004

pays donateurs s'engagent à procurer chaque année aux pays en développement une aide alimentaire sous forme de céréales.

L'aide agit en outre par un effet de signal, par le cofinancement d'opérations qu'elle labélise ainsi comme étant bien conçues, ce qui permet d'attirer des financements privés. La production de connaissances, la littérature de plaidoyer et la recherche de la mobilisation de partenaires de toute nature contribuent à l'effet de l'aide.

1.3. La formulation de stratégies et d'évaluations construit un langage commun

L'histoire des productions stratégiques n'est pas facile à reconstituer, du fait de leur caractère parfois non public. Qu'il s'agisse pour l'un de la confidentialité attachée aux délibérations du Conseil d'administration ou pour l'autre de la culture du secret, propre au métier de la banque, ou encore issue de la résistance, comme à la Caisse centrale de coopération économique, la culture du partenariat n'a pas été spontanée.

En France, Durand-Réville écrit que l'aide financière repose dès l'origine sur une approche planifiée, mais il conclut par une interrogation forte : « Quelle est donc, autant qu'il ait été permis au Conseil de s'en rendre compte..., quelle est la doctrine actuelle de l'Etat, quelle est la politique des pouvoirs publics dans la conduite, désormais, de son action d'aide au Tiers-Monde. La multiplicité des départements ministériels (...) nous a paru d'abord être de nature à rendre pratiquement impossible la définition, la conception même d'une politique générale d'aide. » Et il ajoute « Aussi est-ce aux discours du chef de l'Etat qu'il convient de se reporter en premier lieu pour recueillir des éléments permettant de rechercher si une telle politique existe. » Si beaucoup de progrès a été fait pour expliciter les stratégies, ces propos restent actuels, les chefs d'Etat semblent plus impliqués en faveur de l'aide que les autres responsables politiques, sauf là où l'aide fait l'objet d'une mobilisation forte simultanément de la société civile, du Parlement, et du budget, comme dans les pays nordiques.

La constitution en partenariat paritaire de la coopération dans le cadre du traité de Rome, puis des conventions de Yaoundé, pouvait justifier une certaine concertation et transparence sur la gestion de l'aide européenne ; celle-ci semble pourtant s'être formée en dehors de toute approche rationnelle (Frisch 2008) ; en outre, le « tiers monde » se structure lentement, avec la conférence de Bandoeng en 1955, et des processus d'indépendance qui ne se concluent qu'au tout début des années 1960.

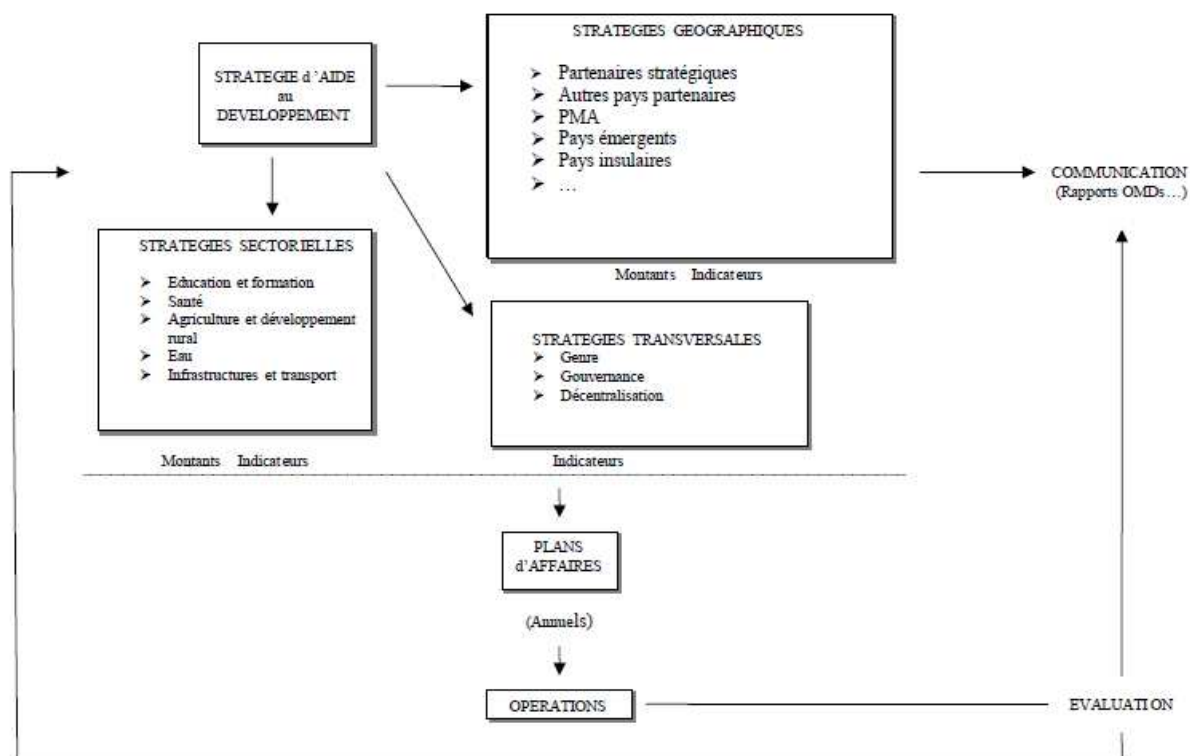
Mc Namara développe les processus stratégiques à la Banque mondiale, où les premières stratégies pays apparaissent et contribuent, par leur recherche de la formulation d'objectifs chiffrés, à étayer le plaidoyer en faveur d'un accroissement du volume des concours. Des stratégies sectorielles apparaissent logiquement ensuite.

Par la suite, la prolifération du nombre de donateurs, globalement et pays par pays, induit le recours à des outils de plus en plus nombreux de coordination, ce qui suscite une production croissante de documents stratégiques destinés à être de plus en plus largement diffusés, voire conçus en partenariat.

Ces documents ont connu une double évolution :

- ils sont passés de la production interne à des processus concertés avec les autres bailleurs de fonds et avec les pays concernés, contribuant à la constitution d'une culture et d'un langage commun ; l'aide européenne a joué un rôle important comme espace de mise en cohérence des politiques de ses divers Etats-membres ;
- ils ont pu contribuer à construire l'aide comme une politique exemplaire au regard de la mise en place croissante dans les pays de l'OCDE de systèmes de « budget par les résultats », ce qui permettait une plus grande efficacité dans la concurrence budgétaire accrue par la pression généralisée contre les déficits publics (particulièrement en Europe après Maastricht) et aiguisée par la nature sentimentale (donc vulnérable) du soutien public à l'aide.

Actuellement, les documents stratégiques des donateurs comportent une large panoplie qui peut être schématisée selon le graphique suivant. Ainsi se mettent en place les éléments d'un langage commun et d'une vision globale.



Documentation stratégique des bailleurs de fonds

La politique d'aide, vue d'en bas, est singulière par son économie politique, son histoire, et la formulation d'un langage commun. Cette dynamique n'est pas de même nature que les transferts internationaux de politique publique (par diffusion, transposition, convergence...) qui s'observent dans de nombreux domaines (Delpeuch 2008). Ceux-ci ne fondent pas une politique globale, chaque pays appliquant ses politiques sur son territoire, tandis que l'objet de l'aide est partagé par les différents acteurs. En effet, l'espace multilatéral assure « par le haut » la cohésion de cet ensemble, quand bien même celui-ci apparaît désordonné.

2. La qualité de politique publique globale tient au rôle joué par les institutions internationales (processus top down)

L'espace de conception d'une politique « par le haut » s'est construit avec la mise en place d'institutions internationales qui deviendront progressivement globales dans les années 1990. Conseils de la Banque mondiale, assemblées des Nations Unies, rencontres du CAD sont autant d'occasions de cheminer vers une doctrine globale, validée par les effets de reconnaissance croisée (participation à des projets communs, à des conférences etc.), chaque agence pouvant se réclamer d'avoir exercé son influence ou son effet de levier par le cofinancement. La première construction stratégique commune est l'instrument de mesure, puis l'effort passe de la comparaison quantitative à l'analyse qualitative et des disciplines se mettent en place, enfin, la coordination appelle la formulation d'objectifs communs.

2.1. La mise en place d'institutions qui deviennent de plus en plus globales

Chavagneux (2000) rappelle que « l'organisation institutionnelle internationale établie au sortir de la Seconde Guerre Mondiale » s'est « appuyée sur une vision libérale du monde, au sens d'une séparation claire entre les domaines du politique et de l'économique. Aux Nations Unies, et plus particulièrement au conseil de sécurité, revenait la mission de définir et de gérer l'action politique internationale légitime. Aux institutions de Bretton Woods revenait le rôle de soutenir une économie internationale supposée ne poser que des questions techniques, dégagées de tout conflit politique, et pour lesquelles un savoir économique rationnel pouvait apporter toutes les solutions requises. »

Cette première partition se redouble d'une deuxième : le principe clef des organisations du groupe des Nations Unies est que chaque pays compte pour une voix, alors que dans les institutions financières internationales, il compte selon sa contribution (elle-même calculée selon divers paramètres économiques).

La règle de décision des Nations Unies suscite de plus en plus de difficultés aux pays bailleurs de fonds au fur et à mesure qu'augmente le nombre d'Etats, d'abord sous l'effet de la décolonisation, puis de l'éclatement de l'URSS, qui ont apporté les deux principales vagues d'adhésions, de pays en général pauvres, donc candidats à l'aide. La gouvernance de l'aide a tendance à privilégier les enceintes où les contributeurs ont le pouvoir, motivation sans doute non étrangère à la constitution d'un guichet de prêts concessionnels à la Banque mondiale, en 1960, avec l'Agence internationale de développement, plutôt que d'augmenter les ressources du PEAT des Nations Unies.

Institutions de Bretton Woods ou des Nations Unies se globalisent par le nombre de leurs membres : le rythme des adhésions est soutenu, et soixante ans après les premières opérations de la Banque mondiale, il ne reste plus guère de pays qui n'y adhèrent pas ; la politique multilatérale d'aide est bien conçue globalement.

Dans chacun de ces forums les Etats-membres s'expriment en tant que tels, mais en fait la logique propre à chaque institution est plus forte que la logique d'un pays. Certes, des rapports de pouvoir existent ; la prééminence des Etats-Unis est indéniable ; en contrepartie, l'Europe ne joue pas vraiment de rôle en tant que telle. En outre, si les positions des membres étaient intangibles, les mêmes positions circuleraient d'une institution à l'autre. Un exemple en est fourni par la transposition des mêmes préoccupations dans des institutions analogues, les Banques multilatérales de développement, qui présentent pourtant une application différente des contraintes politiques⁹.

2.2. La mesure, première préoccupation stratégique

La mobilisation financière en faveur de cette nouvelle politique publique est centrale dans la mise au point des processus stratégiques. La préoccupation récurrente du partage de l'effort requiert d'abord la comparabilité ; la première tâche du CAD consiste à préciser le concept d'APD. Une cible en termes d'effort est formulée par une commission dirigée par l'ancien premier ministre canadien Pearson, et validée par les Nations Unies, constituant le point de départ d'un mécanisme de régulation de l'aide par l'OCDE.

La comparabilité repose notamment sur une mise en équivalence des prêts et des dons par un calcul de valeur actuelle nette (utilisant un taux d'actualisation correspondant au taux d'opportunité de l'investissement public). Ensuite, les apports de ressources sont exprimés en pourcentage du produit national brut.

Le CAD adopte en 1969 la notion d'APD, qui comporte les opérations du secteur public ayant pour objectif principal de promouvoir le développement économique et social des pays en développement (selon une liste régulièrement révisée) et assorties de conditions financières « revêtant un caractère de

⁹ IBRD 2001 Cost of doing business : fiduciary and safeguard policies and compliance, cité in Kapur 2002

faveur». Cette définition est assez large et donne un caractère universel à l'aide, qui peut s'appliquer à tous les secteurs, tout comme la politique étrangère s'applique à tous les départements ministériels.

Du côté des objectifs quantitatifs, l'approche est en termes de besoins de financement ; le rapport de la Commission Pearson (1969) recommande un objectif de 0,7% pour la seule APD. Il est adopté par les Nations Unies en 1970, et aussitôt contesté (Asher 1971 cite Nixon : « nous devons mettre l'accent sur notre objectif, le développement effectif, plutôt que sur quelque niveau arbitraire de transfert ») et de fait, même s'il est réaffirmé, notamment en 2003 à Monterrey, il ne sera pas atteint. Pourtant, Clemens et Moss (2005) montrent que les hypothèses sous-jacentes et le modèle utilisés sont dépassés, et donneraient aujourd'hui un objectif d'effort des pays riches bien moindre. Malgré cela, cet objectif n'est nullement remis en cause.

Si sa définition s'est construite selon un processus assez long et consensuel, l'APD est contestée comme une grandeur ne satisfaisant ni les économistes ni les comptables, ne permettant de mesurer ni le coût budgétaire (Chang 1998), ni les effets pour les bénéficiaires. Progressivement, ceci apparaît comme une vraie contrainte, et pèse sur l'évaluation de l'efficacité de l'aide. Cette contrainte agit d'autant plus que, depuis Monterrey, tout aménagement de la composition de l'APD est soupçonné de servir à mettre en valeur d'autres contributions pour permettre d'atteindre à moindre coût la cible de 0,7%.

Le concept d'APD opère une restriction stratégique en interdisant de facto certains outils : dans un contexte de forte pression budgétaire, le fait pour une dépense internationale de ne pas pouvoir se revendiquer de ce label peut conduire à l'interdire (cas des garanties, de certaines opérations post-conflit, etc.). Or, plus que jamais ces années ont été celles de la prise de mesure de l'ampleur du défi des objectifs de développement avec notamment le rapport de la *task force* du millénaire (Sachs 2005), et elles auraient dû être d'une grande créativité, ce qui n'a pas vraiment été le cas (les innovations financières récentes comme la taxe sur les billets d'avion sont hors APD). Cinq ans après Monterrey, fin 2008 à Accra puis à Doha, en pleine crise financière, il a fallu constater que la mobilisation restait fragile (OCDE 2008).

2.3. Mise en place de disciplines communes

La recherche de bonnes pratiques anime beaucoup des concertations internationales. Le CAD regroupe en 1991 dans un Manuel l'essentiel des enseignements opérationnels des travaux des années précédentes sur des domaines clés, qui ont conduit à adopter des principes et orientations générales sur : la coordination de l'aide, l'examen préalable des projets, la coopération technique, l'aide-programme, etc. Depuis, il est régulièrement complété par de nouveaux principes.

Cette concertation se fait aussi à travers des rencontres régulières en dehors de l'OCDE ; c'est le cas du réseau Interact, créé dans les années 1970, qui associe les institutions financières de développement européennes, gestionnaires d'aide publique ou spécialisées dans le financement du secteur privé.

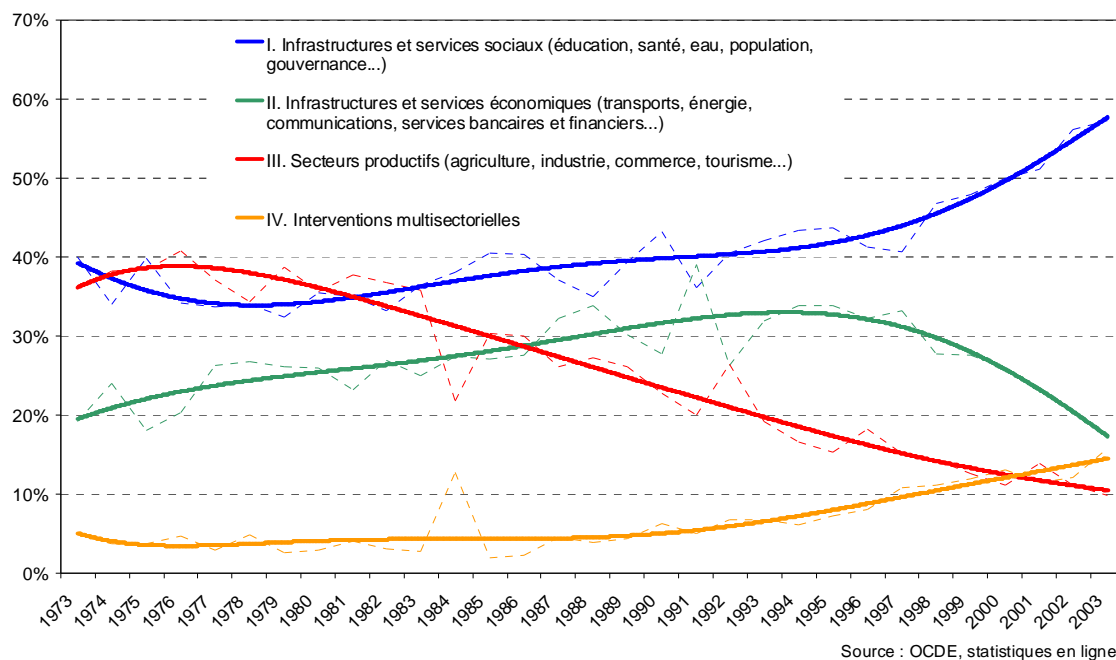
La recherche de bonnes pratiques s'exerce de façon implacable, par la mise en place de stratégies d'érosion lente mais certaine, comme l'illustre l'offensive qui a pris les crédits d'aide liée en tenaille entre l'Arrangement et le CAD.

L'Arrangement constitue un cadre général d'entente sur les crédits à l'exportation, administré par l'OCDE, dont une version de 1990, l'accord d'Helsinki, a mis en place un système de surveillance. Cet accord a limité l'utilisation de l'aide à des fins commerciales, dans des secteurs concurrentiels comme les télécommunications, les transports ou l'énergie.

Du côté du CAD, au début des années 1990, alors que le texte était en cours de négociation, une étude a mesuré les surcoûts observables dans les opérations d'aide liée, qui peuvent atteindre 20 %, autant de pris au détriment d'autres usages. Un groupe de travail du CAD sur les aspects financiers de l'aide a mis en place une série de disciplines d'affichage des crédits d'aide liée et d'appréciation de leur qualité, renforçant une série d'actions convergentes contre l'aide liée, qui aboutissent à l'adoption en 2000 d'une décision bannissant l'aide liée dans les pays les moins avancés.

A partir de la mise en vigueur de l'accord d'Helsinki, l'aide se détourne progressivement des secteurs favorisés au titre de la promotion des exportations. La mesure d'APD prend en compte les décaissements, qui peuvent intervenir parfois cinq ans après une décision financière, ce qui fait que la tendance ne s'affirme dans les statistiques qu'à partir de 1995 (cf. graphique ci-après d'A. Seillan 2006). En contrepartie, l'aide aux secteurs sociaux augmente.

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)



Autre discipline, dans le cadre des plans d'ajustement structurels, le FMI inclut parmi ses conditionnalités une autorisation préalable pour tout nouvel endettement des pays concernés, opération par opération ; il exige ainsi que les conditions des prêts souscrits soient supérieures à 35% de concessionnalité.

Les disciplines exercent un rôle de plus en plus contraignant, qui se manifeste par l'allongement du volume des rapports d'examen par les pairs au sein du CAD et par l'imposition d'indicateurs de qualité de plus en plus nombreux.

2.4. La formulation d'objectifs communs

Les objectifs de l'aide ont été en général considérés comme suffisamment explicites dans le libellé même d'aide au développement. Le travail statistique s'intéresse, après la mesure de l'APD globale, à une approche sectorielle. Dans ce cadre, la codification sectorielle a conduit les bailleurs de fonds à mieux expliciter les priorités effectives de chaque opération. Toutefois, Mc Namara, dès 1973, déplore que « ...les programmes de développement ont été principalement orientés vers des objectifs économiques généraux », ce qui lui paraît expliquer l'état inacceptable du développement (Foubert 1973). Pour autant, la formulation d'objectifs communs reste dans le domaine des généralités et de l'implicite.

En 1996, le CAD contribue à une approche plus précise et définit de « nouveaux » objectifs, mettant en avant la nécessité d'augmenter l'aide dans le cadre d'un partenariat global entre donateurs et bénéficiaires. Cette stratégie vise à réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté ; donner à tous l'accès à l'école primaire ; éliminer la discrimination entre les sexes dans

l'éducation primaire et secondaire etc. En pratique, ces objectifs forment une synthèse des engagements des grandes conférences internationales des années 1990.

Le G7, qui connaissait jusqu'alors de l'aide de façon passive et indirecte au titre du traitement des crises de la dette, examine en 1996 cette première formulation. Après un élargissement du processus de définition des objectifs aux bénéficiaires de l'aide, en 2000 le Sommet des Nations Unies adopte unanimement la Déclaration du Millénaire, qui introduit les objectifs du millénaire comme un cadre de collaboration pour la collectivité internationale.

- * -

L'aide s'est construite « du bas vers le haut » dans un apparent désordre, elle s'est effectuée également selon un processus « du haut vers le bas », aboutissant tardivement à la formulation d'objectifs communs. Ces deux processus s'inscrivent dans un temps long ; ils convergent pour mettre en place un espace complexe qui s'apparente à une politique globale, même si celle-ci se décline de façon très diverse selon les donateurs et les situations concrètes.

Le débat sur les mérites respectifs de l'aide bilatérale ou multilatérale peut faire penser que ces processus seraient contradictoires ; ils sont en fait tout à fait interdépendants et ils sont difficiles à dissocier dans le temps. Ils ont en commun de ne pas avoir été menés de façon rationnelle logique ou méthodique : les instruments ont eu leur vie propre avant de voir apparaître leurs stratégies, les objectifs ont été formulés après un investissement collectif important. Le multilatéral est animé par des acteurs qui agissent au niveau bilatéral, le bilatéral est influencé par les stratégies et les activités multilatérales.

L'aide a pris un risque stratégique avec les OMDs. Principalement motivés par un souci de plaidoyer, ces objectifs adoptés tardivement ont depuis progressivement été identifiés à l'aide, et leur échec annoncé prépare une crise de mobilisation du côté des pays donateurs. L'aide a de fait commencé à recomposer sa fonction d'objectifs, notamment en complétant son ambition sociale affichée dans les OMDs par un rôle de production de biens publics mondiaux, se plaçant délibérément au service de politiques globales sectorielles (tout particulièrement en 2009 avec les négociations sur le climat), et d'un projet ambitieux de gouvernement du monde. La crise financière, avec la demande de régulation qu'elle suscite, peut contribuer à accélérer cette évolution.

Cette contribution nouvelle aux biens publics mondiaux peut demander de remettre en cause deux dogmes de l'aide, la définition statistique et la dimension autoritaire. Il faudra, pour échapper à cette dernière, construire un espace où des engagements à long terme et prévisibles sont possibles, et repenser les conditions associées au bénéfice des fonds.

Bibliographie

- R. E. Asher Development Assistance in DD II: The Recommendations of Perkins, Pearson, Peterson, Prebisch, and Others International Organization, Vol. 25, No. 1 (1971), pp. 97-119
- CAD Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle (1996) OCDE Paris
- CAD Dates marquantes- Historique du Comité d'aide au développement (2006) OCDE Paris
- Chang, C., Fernandez-Arias E., and Serven L. Measuring Aid Flows: A New Approach 1998 World Bank Development Research Group
- C. Chavagneux La nouvelle stratégie des institutions financières internationales. Esprit n°6, juin 2000 et Problèmes économiques n°2684 du 18 octobre 2000
- M. A. Clemens and T. J. Moss GHOST OF 0.7%: ORIGINS AND RELEVANCE OF THE INTERNATIONAL AID TARGET 2005 - Center for global development - WP N° 68
- F. Dao Nguyen Aide à l'Afrique : la démission des politiques Politique africaine n° 75 - octobre 1999
- T. Delpuech L'analyse des transferts internationaux de politique publique CERI, Sciences Po décembre 2008
- L. Durand-Reville Principes et méthodes d'une politique française d'aide et de coopération à l'égard des pays en voie de développement (1962) Rapport présenté, au nom du Conseil économique et social
- J. Foubert La politique française de coopération : une doctrine à concevoir Revue Tiers Monde, Année 1973, Volume 14, Numéro 56
- D. Frisch La politique de développement de l'Union européenne Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale Rapport ECDPM 15 – mars 2008
- Jacquet P., Pisani-Ferry J. et Tubiana L. Gouvernance mondiale 2002 Conseil d'Analyse Economique, La documentation française
- D. Kapur Do as I say, not as I do : a critique of G-7 proposals on reforming the MDBs Harvard University 2002
- A. Karasz The World Bank and the Third World The Review of Politics, Vol. 32, No. 4 (1970) pp. 476-489
- A. de Largentaye, La conférence de Bretton Woods - notes sur le rapport de Jean de Largentaye au retour de Bretton Woods Mimeo 2004
- Martens B. (2005) Why do aid agencies exist ? Development Policy Review, ODI London
- J. Meimon L'invention de l'aide française au développement Discours, instruments et pratiques d'une dynamique hégémonique Questions de recherche n° 21 –2007
- H. R. Nau The Diplomacy of World Foods: Goals, Capabilities, Issues, and Arenas 1978 International Organization
- E. Nwaubani The USA and the Liquidation of European Colonial Rule in Tropical Africa, 1941-1963 Editions de l'EHESS | Cahiers d'études africaines 2003/3 – 171

F. Pacquement - L'OCDE et l'évolution de l'aide par prêts Afrique Contemporaine – n°188 (octobre-décembre 1998) - revue de la Documentation française

PNUD – Rapport sur le développement humain - 1994

L. Pritchett, M. Woolcock. "Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development." World Development 32.2 (February 2004)

A. Sarraut La Mise en valeur des colonies françaises Payot Paris, 1923

A. Sauvy Trois mondes, une planète L'Observateur, 14 août 1952, n°118, page 14.

Sachs J.(sous la direction de) task force du Millénaire Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement - 2005 Earthscan, London

Seillan A. Annexe statistique Supplément au rapport du Conseil d'analyse économique sur l'aide française La documentation française – 2006

B. Stevens Imperial Economic Development International Affairs - Royal Institute of International Affairs 1931-1939 - Vol. 15 No 6 (1936), pp. 863-876

E. Stokes The English Utilitarians and India, Clarendon Press, Oxford 1959

J. Williamson What Washington Means by Policy Reform, in: John Williamson (ed.): Latin American Adjustment: How Much Has Happened? (1990) Washington D.C. (Institute for International Economics)