

De l'aide publique au développement comme un sujet de finances publiques internationales

François Pacquement

▶ **To cite this version:**

François Pacquement. De l'aide publique au développement comme un sujet de finances publiques internationales. Revue française de finances publiques, 2014. halshs-01973282

HAL Id: halshs-01973282
https://shs.hal.science/halshs-01973282

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.

F. Pacquement

Septembre 2013

De l'aide publique au développement comme un sujet de finances publiques internationales

Les politiques publiques sont de plus en plus surdéterminées par des normes internationales qui constituent un espace public complexe. Celui-ci est alimenté par des mécanismes financiers (cotisations aux organisations multilatérales, financements publics internationaux, etc.) parmi lesquels l'aide publique au développement est probablement un des plus importants en volume.

Bénéficiaires et/ou donateurs, pour de plus en plus de pays, cette politique joue un rôle de plus en plus important en termes de marge de manœuvre budgétaire. Cet article se propose d'aborder l'aide au développement non pas sous l'angle des relations internationales, de ses motivations ou de ses pratiques de terrain, mais en tant que sujet de finances publiques internationales, come y invitaient Inge Kaul et Pedro Conceiçao dans le troisième livre publié par le PNUD sur le concept de biens publics mondiaux (Kaul 2006).

Dans cet esprit, après un bref cadrage pour offrir au lecteur les notions de base et les ordres de grandeur, on en présentera les institutions, pour aborder la question de l'allocation de l'aide.

1. Une politique publique globale

1.1. Définition et mesure

Depuis le tout début des années 1960 le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE contribue à définir et mesurer l'aide publique au développement (APD).

Comité d'aide au développement de l'OCDE (**CAD)**

Créé en 1961, le CAD visait à promouvoir l'expansion de l'aide consentie par ses membres en direction des pays en développement et à améliorer l'efficacité des ressources allouées (sous quelle que forme que ce soit, en nature, ou par octroi de subvention ou de prêt). Les neuf membres fondateurs (Allemagne, Belgique, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Portugal[1], Royaume-Uni, et la Commission européenne) ont fait école et le CAD compte aujourd'hui vingt-six membres. L'adhésion de la Corée en 2009 inaugure un nouvel élargissement, qui s'est engagé en 2013 avec l'Islande, les Républiques Tchèque et Slovaque, la Pologne...

Pour compter comme APD, une dépense publique[2] doit satisfaire trois conditions.

- être destinée à un pays ou territoire en développement, qui figure sur une liste établie par le CAD, révisée tous les trois ans en fonction de l'augmentation du revenu par habitant (s'il importe d'avoir présent à l'esprit que l'APD recouvre une réalité géographique évolutive, les statistiques sont retraitées de façon à couvrir un domaine géographique comparable[3]).

1 En 1974, le Portugal s'est retiré et a demandé à être inscrit sur la liste des pays en développement ; ce n'est que 17 ans plus tard que le Portugal redevient membre du CAD, en 1991.
2 Sont exclues les contributions d'individus, d'entreprises ou des Organisations non Gouvernementales (ONG), etc.
3 L'histoire de la liste peut être consultée sur le site web du CAD : http://www.oecd.org/fr/cad/stats/historiquedelalistedespaysbeneficiairesdelaideetablieparlecad.htm

- financer une dépense qui a pour *intention* le développement du pays bénéficiaire et l'amélioration du niveau de vie de sa population. En pratique, cette restriction est assez peu contraignante, et seules certaines dépenses sont exclues de l'APD, comme par exemple l'aide militaire, certaines opérations de maintien de la paix hors Nations Unies, la coopération policière… Il s'agit de fait d'un objectif qui peut être éloigné de tout effet réel – qui pourrait mettre des années à apparaître (Clemens 2004), ce qui est incompatible avec l'objectif d'un suivi en temps réel de l'effort, à la base de ce dispositif de mesure.

- comporter une libéralité. L'aide peut intervenir sous forme de dons ou de prêts. Pour entrer dans le calcul de l'APD, un prêt doit comporter une libéralité minimum de 25% d'élément don. La comptabilisation d'un prêt se fait alors au moment du décaissement (et non de la promesse de financement ou de la signature du contrat) – alors le prêt augmente l'aide du pays donateur – puis au moment du remboursement (pour la seule composante en principal de l'échéance) – alors le prêt diminue l'aide du donateur.

L'élément de libéralité d'un prêt désigne l'écart entre le montant du prêt (le principal) et les remboursements prévisionnels actualisés (écart exprimé en pourcentage du principal). Un élément de libéralité de 40 % indique donc que le remboursement du prêt équivaut à une valeur actuelle de 60 % du principal. Selon ce principe, une subvention est assortie d'une libéralité de 100 %. Pour les prêts, plus la durée est longue, plus l'échéance du premier remboursement est éloignée, plus le taux d'intérêt est bas, plus la libéralité augmente.

Le calcul de l'élément-don prend en compte le taux d'intérêt du prêt, sa durée, son différé (délai jusqu'au premier remboursement du principal) et la périodicité des remboursements (le plus souvent, trimestriels, semestriels ou annuels). L'élément-don augmente avec la durée et le différé, ainsi que lorsque le taux baisse. Un don comporte par définition 100% d'élément-don puisqu'il n'engendre pas de remboursement. Le taux d'actualisation est fixé par le CAD à 10% par an ; il exprime davantage un coût d'opportunité de la dépense publique qu'une mesure de la libéralité, qui devrait plutôt prendre en compte les taux réels.

Le statut du bénéficiaire est neutre. L'APD ne bénéficie pas nécessairement à des autorités publiques. Elle peut soutenir des organismes privés, ONG ou entreprises, du moment que la destination géographique et l'objectif visé répondent aux caractéristiques du CAD.

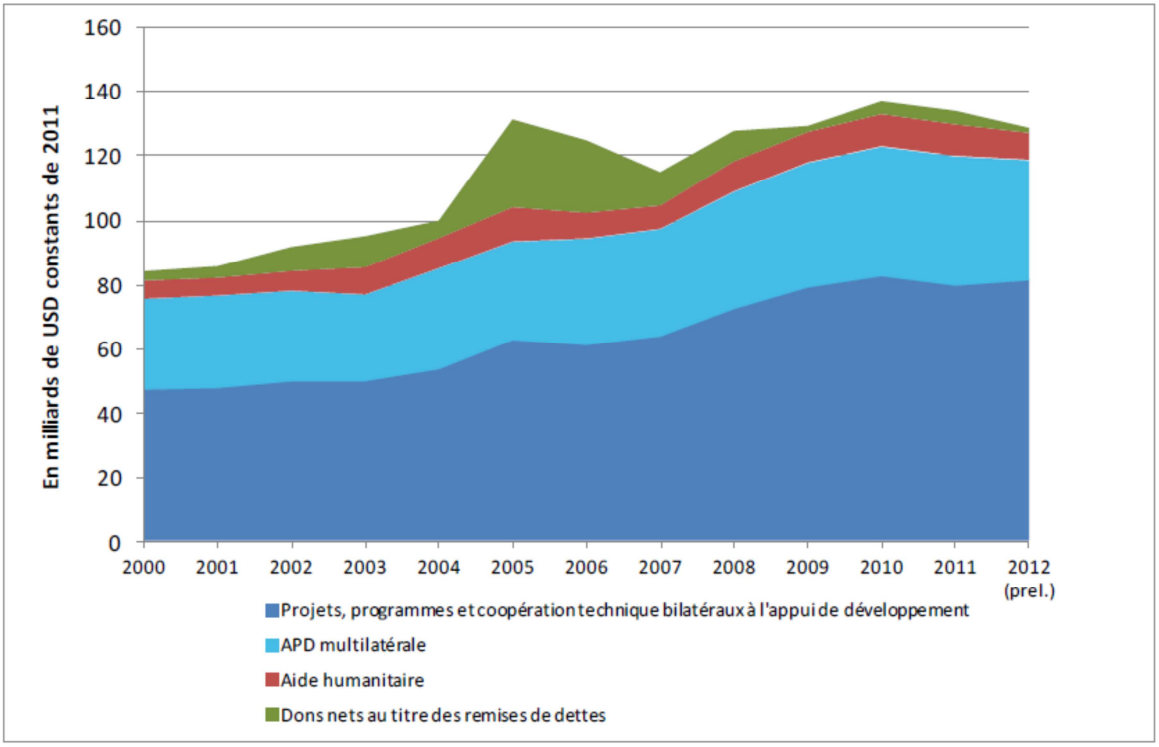
L'évolution de l'APD depuis 1980 met en évidence trois phases : la première, qui commence avant le déclenchement des grandes crises de la dette, et correspond à un accroissement substantiel de 1980-1981 à 1991-1992, la deuxième, après 1992, qui se traduit par une réduction substantielle jusqu'au point le plus bas des flux d'aide en 1997 et une troisième qui marque une certaine reprise, assez stable si on exclut les pics liés au traitement de la dette de l'Irak et du Nigeria, mais qui est en partie due à des annulations de dettes et à l'aide d'urgence, deux composantes dont les effets en termes de développement restent indirects.

Une analyse statistique plus fine permet de mettre en évidence que lorsque l'aide a baissé substantiellement dans les années 1990, elle a surtout baissé dans les pays les moins avancés. Pas plus que les financements privés, l'aide n'est prévisible ; pays par pays, elle est même assez volatile, et lorsqu'elle semble moins volatile, elle apparaît pro-cyclique, alors que spontanément on en attendrait qu'elle soit plus abondante lors des récessions des pays bénéficiaires que lors de leurs périodes d'expansion.

L'aide a dépassé 128 Mds $ en 2010, après une progression continue, après correction du pic exceptionnel lié aux annulations des dettes du Nigeria et de l'Irak. Le graphique ci-après montre que ce record de 2010 a été suivi d'un fléchissement en 2011, qui s'est poursuivi en 2012 ; la tendance supposée en 2010 n'aurait pas permis d'atteindre l'objectif de 0,7%.

L'APD de 2000à 2012

GRAPHIQUE 2. COMPOSITION DE L'APD NETTE ÉMANANT DES PAYS MEMBRES DU CAD



Source: OCDE, 3 avril 2013.

La mesure de l'APD soulève plusieurs difficultés. En particulier, il serait plus logique de calculer l'APD en ajoutant aux dons le coût des bonifications des prêts. Ceci suppose de repenser l'élément-don, qui devrait refléter le coût réel dû aux conditions du marché de la devise du prêt et à sa maturité. Ensuite, une fois le prêt totalement remboursé, la comptabilisation actuelle revient in fine à zéro, ce qui sous-estime le coût budgétaire effectivement encouru. D'autres critiques contestent la valorisation de prestations en nature (assistance technique) ou la prise en compte de dépenses effectuées sur le sol du pays donateur (frais administratifs, coûts des réfugiés, écolages). La question est rouverte à la faveur de la formulation de nouveaux objectifs pour l'aide.

1.2. Les objectifs de l'aide

La politique d'aide se voit assigner un objectif de volume, formulé en termes d'effort - 0,7% du RNB des donateurs, cible adoptée par les Nations unies en 1970 et aussitôt contestée (Asher 1971 cite le président Nixon : « nous devons mettre l'accent sur notre objectif, le développement effectif, plutôt que sur quelque niveau arbitraire de transfert »). Réaffirmé à plusieurs reprises et dans divers contextes, notamment en 2003 à Monterrey , cet objectif ne sera pas atteint. Clemens et Moss (2005) montrent que les hypothèses sous-jacentes et le modèle utilisés sont dépassés, et donneraient aujourd'hui un objectif d'à peine 0,01% du RNB des pays riches. Pour autant, la cible de 0,7% n'est nullement remise en cause.

L'aide ne se satisfait pas d'un rôle de distribution, et le concept même d'APD affiche une ambition de développement qui reste implicite. J. Foubert cite une déclaration de Mc Namara, qui dès 1973, à Santiago, observe que « …les programmes de développement ont été principalement orientés vers des objectifs économiques généraux », ce qui lui paraît expliquer l'état inacceptable du développement. Il œuvrera à faire préciser les stratégies de la Banque, et lui formule un objectif de lutte contre la pauvreté, mais on ne se donnera pas d'objectifs communs avant 1996, lorsque, sous l'égide du CAD est formulée une approche en termes de « nouveaux » objectifs de l'aide au développement pour les « vingt prochaines années ».

Validée par le G7 de Lyon, cette « stratégie pour le 21ème siècle» vise à réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes vivant dans une extrême pauvreté et articule des objectifs complémentaires de même nature. En pratique, les objectifs continuent à être construits, en prenant appui sur un suivi statistique et les grands engagements des sommets des Nations Unies sur le développement. Ils deviennent alors les objectifs du millénaire pour le développement (OMDs). Modification substantielle de la gouvernance de l'aide, cette mutation s'opère après un élargissement de la définition des objectifs à ses bénéficiaires, concrétisée par leur adoption unanime au Sommet du Millénaire (septembre 2000). Régulièrement complétés et suivis (avec la publication annuelle d'un « Global monitoring report »), ils se déclinent sous la forme d'une liste régulièrement enrichie d'une vingtaine de cibles et de plus de 60 indicateurs.

Cette liste s'est imposée comme la référence des cadres stratégiques et des stratégies sectorielles des divers bailleurs de fonds bilatéraux comme multilatéraux. Le Président du CAD écrit en 1999 que « la Banque mondiale, le FMI, le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Conseil économique et social ont désormais intégré ces objectifs et ces principes dans leurs propres cadres opérationnels, de même que les donneurs bilatéraux. Dès lors, la communauté du développement s'appuie sur une vision stratégique partagée s'articulant autour de la lutte contre la pauvreté et du partenariat ».

A partir de 2012, dans la perspective de l'échéance de 2015, à la conférence Rio+20, la question se pose de la formulation d'objectifs pour prendre le relais. Ces objectifs pourraient être partagés par tous les pays donateurs ou bénéficiaires de l'aide, et seraient formulés en termes de développement durable.

Politique globale, à la fois multilatérale et multidimensionnelle, l'aide est le lieu d'échanges internationaux intenses qui contribuent à en faire une politique qui intègre rapidement les résultats des « circulations de politiques publiques »(Delpeuch 2008). Ses institutions allient une certaine ancienneté et une « modernité » de gestion.

1.3. Les formes d'aide

Une aide ayant pour objet la réalisation, dans le pays bénéficiaire, d'une opération précisément identifiée est dénommée aide-projet. C'est la première forme qu'a prise l'aide ; elle vise à mettre en place des investissements concrets (routes, centrales électriques, réseaux téléphoniques, écoles, hôpitaux, réseaux d'eau et d'assainissement, opérations de développement rural…). Le bailleur de fonds contrôle chaque étape du projet (mise en œuvre des études, revue des marchés publics, suivi des travaux) et liquide parfois lui-même la dépense (paiement des fournisseurs).

Il existe une vaste gamme d'aides projets, allant des équipements purs (barrages, puits, routes) à la mise en place d'institutions (hôpitaux, services administratifs), en passant par des opérations s'adressant entreprises (lignes de crédit).

La vie des projets de développement suit un certain nombre d'étapes qui constituent ce que les bailleurs de fonds appellent le « cycle du projet ».

« L'aide programme » ne se concentre pas sur une action délimitée de développement, mais porte sur des objectifs plus larges, de nature macroéconomique ou sectorielle (santé, éducation, énergie…), au niveau d'une région ou d'un pays tout entier.

Dans l'aide programme, les ressources sont mises en place après des discussions approfondies entre bénéficiaires et donateurs sur la stratégie de développement suivie ; elles s'accompagnent de « conditionnalités », portant sur la nature des politiques publiques à mener ou des réformes à mettre en œuvre ; elles sont directement mises à la disposition des gouvernements ou collectivités bénéficiaires, et non à des structures parallèles (autorité de gestion de projet ou entreprise publique) ; elles apparaissent donc dans le budget de l'autorité bénéficiaire et sont gérées selon ses systèmes de comptabilité et de gestion.

Le passage de l'aide projet à l'aide programme a une conséquence pratique importante : les bailleurs de fonds, en s'engageant sur un programme, passent de la responsabilité de promouvoir une opération de développement à celle d'accompagner une politique ; ceci comporte le risque que le retrait de leur concours compromette cette politique. L'aide doit alors faire face de plus en plus à des problèmes d'allocation de l'aide entre pays et à des obligations récurrentes(dans la santé, arrêter un concours peut induire mort d'hommes). Cet engagement dans la continuité demande alors une ressource moins volatile, ce qui justifie la mise au point de formes innovantes de financement.

Par les ressources allouées à des opérations ou des politiques de développement, l'APD constitue un mécanisme de redistribution au niveau de la planète. A la différence des systèmes de finances publiques, il est dispersé en un grand nombre d'institutions (les principales en comptent près d'une centaine). Leur coordination est assez légère ; d'abord effectuée au niveau de la formulation d'objectifs communs, elle intervient d'abord par le bas sur le terrain des opérations et par le haut dans divers cadres.

2. Institutions

L'APD peut être consentie directement par un Etat (aide bilatérale) ou par l'intermédiaire d'un organisme international (aide multilatérale). En pratique, depuis 1975, 65% de l'aide internationale est bilatérale et 35% multilatérale.

L'aide bilatérale peut être assortie de conditions restrictives relatives à l'origine des biens et des services : c'est l'aide liée. Dans le cas contraire, elle est dite déliée ; en toute rigueur, pour qu'une aide puisse être considérée comme déliée, il convient que ce statut soit prévisible (et non décidé au cas par cas) et que les biens et services qu'elle finance fassent l'objet de procédures d'appel à la concurrence internationale. L'aide liée est critiquée car les clauses restrictives se traduisent par des coûts plus élevés dus à une concurrence moins large.

2.1. Les institutions nationales ont connu plusieurs générations.

Les premières d'entre elles sont nées dans l'après-guerre et la reconstruction, le plus souvent lors de la décolonisation. Certaines sont constituées sur la base d'institutions coloniales (par exemple, au Royaume Uni, la Commonwealth Development Corporation succède à la Colonial Development Corporation, en France, le Ministère de la Coopération au Ministère des Colonies). D'autres sont formées à partir d'institutions issues de la guerre (en France, la Caisse Centrale, après avoir servi les finances du général de Gaulle à Londres, sera en charge de la monnaie et du financement dans l'Outre-mer, puis sera chargée de la Coopération économique dans les nouveaux Etats indépendants) ou chargées de la reconstruction (l'aide japonaise est construite à partir des réparations, l'aide allemande par extension du domaine d'activité de la Banque de reconstruction KfW).

Les indépendances suscitent la création de départements consacrés au développement chez certains pays donateurs (trois d'entre eux assurent l'essentiel de l'aide en 1960, les Etats-Unis, la France et le Royaume Uni). Les pays donateurs ont adopté de nombreuses formes d'organisation de leur aide[4], qui peut aller d'un système complètement intégré et centralisé jusqu'à un modèle mobilisant plusieurs départements ministériels et agences ; le poids de l'histoire, les particularités juridiques et financières de chaque pays expliquent ces situations sans que des mérites singuliers puissent être mis en évidence.

[4] Selon le CAD (2001) si quatre pays ont choisi le modèle d'une agence autonome (Australie, Canada, Etats-Unis, RU), les autres donnent un rôle central au ministère des Affaires étrangères, selon trois modalités, i/un modèle hybride autour des Affaires étrangères, associant le ministère des Finances et éventuellement d'autres ministères, avec un réseau d'opérateurs (Australie, Communauté européenne, Espagne, France, Grèce, Japon, Portugal), ii/un modèle avec un ministère des Affaires étrangères ou un ministère de l'aide associé avec un opérateur (Allemagne, Belgique Luxembourg, Norvège, Suède), et iii/un modèle Affaires étrangères comportant une direction ad hoc (Irlande, Italie, Nouvelle-Zélande, Suisse).

Des acteurs nouveaux apparaissent pendant les années 1980, sur toile de fond de crise de dette et d'ajustements structurels, la montée en puissance des ONG et collectivités locales permet d'éviter une « décennie perdue du développement », et elles se mettent à distribuer une part significative de l'APD.

Au tournant du 21ème siècle, les grands acteurs traditionnels font l'objet de réformes pour répondre à la nouvelle donne de l'après guerre-froide et à la remise en cause de l'aide, tandis que pays émergents ou anciens pays communistes s'imposent comme des nouveaux donateurs avec lesquels il faut compter, davantage que les Fonds arabes dans les années 1970.

Cette évolution se retrouve peu ou prou dans le cadre multilatéral, et pas seulement parce que certains mécanismes bilatéraux sont gérés de façon multilatérale, à l'instar du Club de Paris.

2.2. Les trois grandes vagues de création d'institutions multilatérales

Les organisations à vocation universelle ont été conçues pendant la deuxième guerre mondiale (la Banque Mondiale) ou immédiatement après (fonds et programmes des Nations Unies).

Des banques régionales (de la construction européenne avec la Banque Européenne d'investissement, à la fin de la guerre froide avec la Banque Européenne pour la reconstruction et le développement) ont suivi les indépendances dans les années 1960 ou l'autonomisation des membres de l'URSS et du COMECON (la BERD, dernière née en 1991).

Pendant les années de refondation de l'aide, après la guerre froide, des fonds thématiques apparaissent, du Fonds pour l'environnement mondial au Fonds mondial Sida. Sur toile de fond de croissance des finances privées, ce sont également des institutions très ouvertes au partenariat public-privé.

Il convient de préciser que les financements aux conditions de marché des institutions financières internationales ne sont pas de l'aide au développement. Elles distribuent toutefois de l'aide par l'intermédiaire de guichets concessionnels dont les dotations sont définies selon des processus pluriannuels (5 ans pour le Fonds européen de développement destiné aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique-FED, 3 ans pour l'Association internationale de développement de la Banque mondiale ou pour le Fonds africain de développement, etc.). Ce processus d'engagements pluriannuels et de décaissement sur une période qui peut atteindre 10 ans (FED) permet un effet d'amortisseur sur les fluctuations des situations budgétaires et donc de la « générosité » des donateurs bilatéraux.

2.3. Diversité et coordination

Les analyses de l'efficacité de l'aide ne portent guère sur l'efficacité comparée des institutions. Certes les pays contributeurs aux organisations multilatérales aspirent périodiquement à faire porter leur effort plutôt par le relais des organisations qui seraient les plus efficaces, et de fait les Etats-membres contribuent de façon très variable aux fonds optionnels des diverses institutions ; voir par exemple en France le rapport de l'inspection des finances de Gilbert Mourre en 2002, ou au Royaume-Uni les Multilateral Aid Reviews – DFID 2011, 2013.

La comparaison de l'efficacité des institutions se heurte au fait qu'elles agissent selon des objectifs qui restent très divers, ce qui n'interdit pas qu'elles s'accordent sur le terrain, l'une finançant des infrastructures indispensables à la valorisation d'une opération promue par une autre. L'ensemble de l'aide fait système et la contribution d'une institution peut difficilement être analysée sans prendre en considération celle des autres.

L'aide au développement s'exprime de façon très diverse, avec un grand nombre de modalités, qui en font la richesse et la difficulté. Les coûts de la diversité sont plus souvent mis en avant que ses bénéfices, alors que c'est le résultat, dès les années 1960, dans le cadre du CAD, d'une politique active des donateurs pour partager l'effort. Cependant, une conception restrictive de l'efficacité de l'aide pourrait faire apparaître

l'aide bilatérale plutôt comme une source de coûts supplémentaires liés à l'effort de coordination. L'efficacité des prescriptions de l'aide diminue lorsque le message est dilué par plusieurs intervenants, les coûts administratifs augmentent pour des effets de taille diminués, etc.

Pourtant les avantages de la diversification ne sont pas négligeables. Les donateurs bilatéraux entretiennent une qualité de relation avec les bénéficiaires qui tient précisément aux liens politiques ; cela peut apporter une incitation aux réformes qui complète le jeu autoritaire de la conditionnalité[5]. Ils contribuent à assurer une adhésion de l'opinion à une dépense publique aux bénéfices lointains dans le temps et dans l'espace, dans un contexte de contrainte de plus en plus forte.

L'aide bilatérale trouve sa justification pour des raisons telles que l'influence que souhaite maintenir ou développer le pays donateur dans le pays partenaire, qu'elle soit d'ordre politique, économique ou commercial. Si elle vise le seul intérêt du donateur, ses effets peuvent être mitigés, mais l'aide bilatérale garde sa place dans l'aide globale comme un maillon indispensable d'une chaîne d'institutions.

L'ensemble administratif suscité pour la gestion de l'aide présente l'apparence d'un grand désordre, avec de nombreuses institutions difficiles à coordonner. Cet édifice va des petites organisations locales aux grandes institutions globales, des réseaux informels aux banques aux procédures très codifiées. La gouvernance de l'aide, d'abord de facto très concentrée dans quelques forums tels le CAD ou le conseil d'administration de la Banque mondiale, déborde désormais largement ces cadres.

L'augmentation du nombre de guichets, de procédures et de contraintes associées (missions, réunions, rapports etc.), constituent autant de facteurs qui pèsent sur les pays bénéficiaires, dont l'administration souvent démunie peine à faire face à autant d'intensité administrative incontournable puisque associée à des versements de fonds. Cette prise de conscience a suscité du côté des bailleurs de fonds, notamment au sein des institutions financières puis du CAD, une approche radicalement différente : leurs propres procédures, conçues pour un pilotage fin de l'aide, ont un effet pervers qu'un effort d'harmonisation de l'aide peut aider à réduire. Et d'engager un processus enchainant les forums à haut niveau, de Rome à Paris, d'Accra (2008) à Busan (2011). A chaque étape, l'association de pays bénéficiaires à la formulation de la politique est poussée plus loin, ce qui contribue à renforcer son caractère mondial.

3. L'allocation de l'aide

L'allocation de l'aide a connu trois générations, qui s'associent à des degrés divers pour guider les comportements des bailleurs de fonds, sans toutefois que l'analyse rétrospective permette de retrouver leur part dans les comportements effectifs.

Trois générations d'approches coexistent

Trois approches ont successivement été formulées, la première fondée sur les besoins, la deuxième mettant l'accent plus sur la capacité d'absorption, la troisième recherchant la maximisation de l'effet de l'aide en termes de lutte contre la pauvreté.

Premier temps, l'aide a d'abord cherché à répondre aux besoins, souvent en association avec les pays bénéficiaires. Ainsi, au lendemain de l'annonce en juin 1947 du plan Marshall, des représentants de seize pays sont réunis à Paris afin de formuler leurs besoins ; ils remettront un plan quadriennal au mois de septembre. Une telle démarche est difficile. Christian Comeliau (2007) rappelle que « Mc Namara a affiché très tôt l'ambition de bouleverser les priorités de la Banque et de les soumettre à une exigence centrale, celle de la satisfaction des besoins essentiels. Mais cette exigence n'a jamais été admise, au fond, par les économistes orthodoxes ; plus gravement encore, elle n'a jamais pu être intégrée dans les raisonnements

[5] Cf. Ownership and conditionality – Banque mondiale – OED WP n°8 2000 et Sachs, qui démontre le rôle d'un appui politique extérieur fort (Russia's struggle with stabilization : conceptual issues and evidence in proceedings of the World Bank ABCDE 1995 pp 57-80)

des économistes praticiens de la Banque(…) au point que la règle des besoins essentiels a été purement et simplement abandonnée dès le lendemain du départ de Mc Namara, à la fin des années 1970. »

L'approche, plus ou moins explicite, semble sous-jacente à de nombreuses démarches. Les besoins sont synthétisés dans toute une série de classements des pays (qui reposent souvent en partie sur le Revenu intérieur brut par habitant) qui conditionnent l'accès aux diverses catégories de ressources de la Banque mondiale puis d'autres donateurs.

Deuxième temps, se pose la question de la capacité d'absorption, qui constituerait une limite naturelle de l'approche par les besoins. Après la guerre froide, lorsque la réflexion sur l'efficacité de l'aide est devenue plus systématique, ce concept a paru moins opératoire ; l'analyse économétrique n'a pas permis de mettre en évidence un tel effet. Certains pays peuvent recevoir une part importante de leur RNB sous forme d'aide.

S'il est des domaines où une contrainte physique (infrastructures) ou administrative peut être invoquée, le rapport Sachs sur la santé (2001), tout en mettant en évidence des besoins, souligne au contraire le fait que l'aide dans ce domaine pouvait s'investir massivement sans limite de capacité d'absorption. Il reprend la même démarche dans le Millenium project (Sachs 2005) qui articule chiffrage des besoins et démonstration que les OMDs justifient un accroissement substantiel de l'aide : si les pays en développement pêchent à l'égard de l'aide, c'est davantage en intériorisant la contrainte budgétaire des pays donateurs et manque d'ambition dans leur stratégies de lutte contre la pauvreté que du fait de contraintes d'absorption.

Troisième temps, outre la formulation d'objectifs, le budget par les résultats se traduit chez les bailleurs de fonds par la recherche et la mise en place de critères d'allocation de l'aide. Une difficulté tient à ce que l'aide comporte des composantes importantes, telles que l'aide humanitaire, alimentaire, ou le traitement de la dette, qui répondent à des facteurs exogènes. Il s'agira donc de l'allocation de la seule aide programmable, concept introduit pour mieux saisir les montants sur lesquels les donateurs ont une marge de manœuvre effective.

Vers la fin des années 1990, la multiplication de travaux sur l'efficacité rend inévitable leur transposition en termes de règles d'allocation. A la suite des études qui mettent en avant le rôle des institutions, la qualité de la gouvernance des pays bénéficiaires est prise en compte. La Banque mondiale a constitué en 1998 une base de données pour alimenter un indicateur composite (Kaufmann etc. 2005), qui s'impose comme référence. Il sert de base au mécanisme d'allocation de l'Agence internationale de développement (AID), à travers une formule qui prend en compte un indicateur de gouvernance, le *Country policy and institutional assessment* (CPIA). D'autres donateurs de diverses catégories[6] se sont inspirés de cette démarche.

Si les questions de l'allocation, de l'efficacité et des objectifs sont logiquement liées, les adaptations collectives sont d'autant plus lentes que l'aide intervient dans de nombreux secteurs, où elle exerce de nombreux métiers, et implique de nombreuses institutions aux logiques diverses.

Ces principes se vérifient-ils sur le terrain ?

Plusieurs analystes ont cherché à vérifier quelles logiques présidaient de fait à l'allocation de l'aide (cf. notamment Berthélémy et Tichit 2003, Hjertholm et White 2004, Cogneau 2006). Les difficultés d'analyse sont encore importantes[7], mais l'observation montre que les comportements s'éloignent du modèle défini par l'ensemble des outils analytiques collectifs, des classements pays aux indicateurs de gouvernance.

---

[6] Par exemple l'aide européenne, des fonds verticaux tel le GEF, cartaines aides bilatérales.

[7] Certaines études sur l'allocation de l'aide ne portent que sur des statistiques d'engagements (promesses de financement ou contrats signés) mais in fine l'aide décaissée peut être d'un montant inférieur. Les promesses ne permettent pas de prédire le montant de l'aide versée. D'autres analyses intéressantes sont sujettes à caution – l'analyse de la transparence de 40 agences d'aide fait ressortir la mauvaise qualité des données (Easterly et Tobias – 2008 - plus déplorable encore la difficulté qu'il en résulte à savoir « où va l'argent »).

Elles montrent des caractéristiques communes aux aides bilatérales :

- l'aide privilégie les pays faiblement peuplés ;
- la démocratie est devenue une puissante incitation pour les donateurs (et surtout certains d'entre eux), même si son effet tend à décliner ;
- les liens postcoloniaux ont encore un rôle fort, quoique déclinant ;
- les relations commerciales jouent un rôle croissant, mais qui demeure modeste ;
- les petits donateurs doivent se spécialiser du fait de leurs budgets limités, et tendent à favoriser davantage leurs partenaires commerciaux que les grands donateurs (Japon mis à part).

Certaines de ces caractéristiques se retrouvent dans l'analyse de l'allocation de l'aide des institutions multilatérales. Neumeyer (2003) trouve notamment :

- le même biais en faveur des pays faiblement peuplés ;
- la prise en compte des besoins économiques des pays (sauf par le PNUD ; par ailleurs les banques de développement tendent à ne pas prendre en compte les éléments de qualité de la vie, ce qu'explique leur mission de financement de projets d'infrastructure par exemple) ;
- pas d'aide accrue pour les pays avec de plus hautes dépenses militaires ou des importations d'armement, sauf curieusement pour la Banque Asiatique ainsi que le PNUD et l'UNICEF ;
- l'allocation agrégée d'aide multilatérale tend à favoriser les anciens pays colonisés ainsi que ceux qui ont une proximité géographique avec les Etats-Unis, l'Europe de l'Ouest ou le Japon ; c'est aussi le cas de la Banque Asiatique et de l'UNICEF.

Koch et alt. (2008) montrent que les ONGs jouent un rôle important ; à partir d'un échantillon représentatif de 61 ONG importantes ils observent que si les ONG sont très actives dans les pays les plus démunis, elles ne constituent pas une alternative à l'aide officielle par un engagement plus grand dans les environnements difficiles, elles semblent au contraire reproduire les choix dominants ; leurs choix sont également reliés à des critères religieux ou au passé colonial ; elles ne se distinguent donc pas des autres donateurs.

Ces résultats ne doivent pas être interprétés comme le résultat de stratégies intentionnelles, mais plutôt comme l'agrégation de comportements très dispersés : l'aide reste en grande partie le résultat d'une somme de décisions de financement plus que celui de l'application d'une formule ; il y a encore loin de la théorie à la pratique de l'allocation de l'aide. C'est un effet de la tendance des donateurs à privilégier l'aide projet, qui impose son rythme propre et résiste à une allocation fine.

Enfin, au total, l'aide est volatile, et si elle ne l'est pas, elle est plutôt procyclique, c'est-à-dire qu'elle est plutôt plus abondante lorsque le bénéficiaire va bien, ce qui semble aller à l'inverse de sa vocation.

-*-

Toute la question est de savoir si les pays destinataires de l'aide reçoivent une APD totale qui puisse être mise en relation avec leurs besoins ou leurs performances. Pour toutes les catégories, certains pays apparaissent comme des orphelins de l'aide. Il y a encore loin de la formulation des principes d'allocation de l'aide à la mise en œuvre.

Pour l'analyste des finances publiques, l'aide au développement constitue une référence intéressante. Ses développements la portent désormais vers des processus de gestion complexes et des temporalités longues, qui articulent le temps long des projets et le temps court de la réaction aux crises, tout en offrant des formes de contractualisation, des modalités de contrôle et d'évaluation qui lui donnent des effets de levier.

Les réflexions sur les insuffisances quantitatives et qualitatives de l'aide ont conduit la communauté internationale à mettre au point des ressources innovantes, dont certaines, telles la taxe sur les billets

d'avion ou celle sur les transactions financières, empruntent désormais au registre classique des finances publiques, dans un espace international. L'espace des politiques globales ne peut se construire sans une ressource pour permettre l'inclusion des partenaires les plus pauvres. Si certains s'interrogent sur l'avenir de l'aide, nul doute qu'une redistribution globale ne peut que croître en importance.

Bibliographie

Robert E. Asher Development Assistance in DD II: The Recommendations of Perkins, Pearson, Peterson, Prebisch, and Others International Organization, Vol. 25, No. 1 (Winter, 1971), pp. 97-119 Published by: Cambridge University Press

Berthélémy J-C. et A. Tichit (2003) : Bilateral Donor's Aid Allocation Decisions : A Three Dimensional Panel Analysis, International Review of Economics and Finance

BRUNDTLAND Gro Harlem et SACHS Jeffrey , « Macroéconomie et santé : investir dans la santé pour le développement économique », 20011

CAD Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle (1996) Edition OCDE Paris
Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté (2001)
Coopération pour le développement - rapports annuels Edition OCDE Paris

Michael Clemens, Steven Radelet and Rikhil Bhavnani, Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth – 2004 - Center for Global development Working Paper 44

Michael Clemens, Todd Moss GHOST OF 0.7%: ORIGINS AND RELEVANCE OF THE INTERNATIONAL AID TARGET 2005 - Center for global development - Working Paper 68

Denis Cogneau Sylvie Lambert L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ET LES AUTRES FLUX NORD-SUD : COMPLEMENTARITE OU SUBSTITUTION ? Document de travail DIAL Juillet 2006

Christian Comeliau Les dimensions politiques et sociales dans l'analyse économique du développement revue Tiers Monde n°191 juillet septembre 2007

Benoit Daviron Thierry Giordano Le Millenium Challenge Account Une nouvelle conception de l'aide publique au développement ? 2006 Iddri

Thierry Delpeuch L'analyse des transferts internationaux de politique publique CERI, Sciences Po décembre 2008

Jacques Foubert La politique française de coopération : une doctrine à concevoir Revue Tiers Monde, Année 1973, Volume 14, Numéro 56 p. 711 – 720

Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 The World Bank May 2005.

Kaul I., Grunberg I., et M. Stern Les biens publics à l'échelle mondiale - la coopération internationale au XXIème siècle 1999 Oxford university Press.

Kaul I.,Conceiçao P. The new public finance: responding to global challenges 2006 Oxford university Press

Hjertholm P. et H. White Survey of foreign aid : history, trends and allocation. 2004 University of Copenhagen. Department of Economics (formerly Institute of Economics) Discussion Papers n° 00-04.

Homi Kharas Action on Aid: Steps Toward Making Aid More Effective April 2009 Wolfensohn Center for Development at Brookings

Dirk-Jan Koch, Axel Dreher, Peter Nunnenkamp and Rainer Thiele Keeping a Low Profile: What Determines the Allocation of Aid by Non- Governmental Organizations? March 2008 Kiel Working Paper No. 1406

Pascal Lamy L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation ? » septembre 2004 publié in En Temps Réel – Cahier 22-23 – Octobre 2005

Martens B. Why do aid agencies exist ? 2005 Development Policy Review, ODI éditeur, Londres

Mavrotas D. G. The Volatility of aid –2005 Université des Nations Unies – Wider, – discussion paper, juin. 2005/06 Helsinki

Mosley, P Aid effectiveness: the micro-macro paradox 1986 Institute of Development Studies Bulletin, vol. I 7, April, pp. 22-8

Department for International Development Multilateral Aid Review :

- Multilateral Aid Review 2011 report
- Update 2013: Interim Report
-

Naudet J.-D., Severino J-M, Charnoz O. Aide internationale : vers une justice sociale globale mai 2007 Esprit

Eric Neumayer Is Respect for Human Rights Rewarded? An Analysis of Total Bilateral and Multilateral Aid Flows (May, 2003), Human Rights Quarterly, Vol. 25, No. 2 pp. 510-527 Published by: The Johns Hopkins University Press

Eric Neumayer The Determinants of Aid Allocation by Regional Multilateral Development Banks and United Nations Agencies (Mar., 2003) International Studies Quarterly, Vol. 47, No. 1 pp. 101-122 Published by: Blackwell Publishing on behalf of The International Studies Association

Alain Noël , Jean-Philippe Thérien Public Opinion and Global Justice Comparative Political Studies vol. 35, n° 6, août 2002

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