



L'aide au développement à la veille de 2015 : retour sur les fondamentaux d'une politique publique aux multiples facettes

François Pacquement

► To cite this version:

François Pacquement. L'aide au développement à la veille de 2015 : retour sur les fondamentaux d'une politique publique aux multiples facettes. Revue française de finances publiques - RFFP, Librairie générale de droit et de jurisprudence / Lextenso (en ligne), 2015. halshs-01982558

HAL Id: halshs-01982558

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01982558>

Submitted on 15 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.

L'aide au développement à la veille de 2015 : retour sur les fondamentaux d'une politique publique aux multiples facettes²

Par temps de crise, les politiques publiques sont particulièrement sollicitées pour apporter des réponses aux défis de l'actualité. La concurrence augmente et la « nouvelle gestion publique » comme le budget par les résultats exercent une pression forte en mettant l'accent sur la mesure des performances. La difficulté de la sortie de crise contraint les politiques publiques à se recentrer sur leurs domaines d'excellence. Si les analyses d'efficacité de l'aide sont réservées, l'interdépendance croissante des pays conduit à solliciter l'aide davantage pour répondre à des défis nouveaux. Comment procéder alors pour aller au meilleur de ce qu'elle peut apporter ?

La thèse de cet article est la suivante. Si les citoyens sont prêts à marquer leur adhésion à la politique d'aide au développement, si celle-ci a des objectifs explicités au niveau international, son efficacité ne semble traitée de façon convaincante ni par l'approche des finances publiques ni par celle de l'analyse macroéconomique. Certes, comme c'est implicite dans ces deux approches, l'aide peut être présentée comme de l'ingénierie financière à destination des pays en développement. Mais alors, comment analyser en même temps son effet en termes d'investissement sans le dissocier de son effet en termes d'assurance ? L'aide est sollicitée pour de nombreuses fonctions, et de fait elle agrège d'autres dimensions, souvent anciennes, qui échappent à l'analyse d'efficacité. Seul mécanisme de redistribution globale, elle résiste à toute rationalité distributive. Au total, il conviendrait de différencier l'aide selon les situations auxquelles elle s'adresse.

Cet article aborde d'abord la question de l'efficacité de l'aide pour montrer sa complexité, puis il examine ses composantes financières, en montrant leur diversité, et ses composantes moins évidentes à analyser, plus qualitatives. Pour finir, des pistes de réflexion sont proposées.

1. L'efficacité de l'aide

La fin de la guerre froide a ouvert une période de forte multilatéralisation de l'aide au développement. Pour renforcer son caractère global et permettre la coordination des donateurs, une batterie d'objectifs communs a été formulée selon un processus qui s'est déroulé de 1995 à 2000, de l'OCDE au sommet des Nations Unies du Millénaire, en passant par le G7 de Lyon en 1996. Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) déclinent la lutte contre la pauvreté en huit composantes étroitement liées, cinq d'entre elles étant exprimées en relation avec la santé. Un suivi annuel montre des résultats globalement satisfaisants pour plusieurs objectifs, même s'ils sont plus contrastés selon les régions.

Ces objectifs mondiaux sont repris et déclinés chez la plupart des bailleurs de fonds. Dans le cas de la France, depuis la mise en place de la LOLF jusqu'au projet de loi de finance (PLF) 2014, le programme du ministère des Affaires étrangères sur l'aide au développement (Projet annuel de performance – PAP n°209) y fait référence, même si cela a donné lieu à deux reformulations, qui deviennent moins explicites à partir du PLF 2009.

¹ Ce travail ne reflète pas nécessairement les points de vue de l'Agence française de Développement qu'il ne saurait engager.

² L'auteur remercie Sylvette Dupuis-Fohlen et Régis Marodon pour leurs relectures et leurs remarques. Il reste seul responsable des erreurs qui subsistent dans ce travail.

édition /PAP 209	Libellé de l'objectif
PLF 2006	Contribuer à l'atteinte des Objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies concernant la lutte contre la pauvreté et le développement durable
PLF 2009	Relever les défis de la mondialisation et du développement
PLF 2013	1 Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités 2 Préserver les Biens Publics Mondiaux

Sont associés à ces objectifs des indicateurs de moyens (en termes de ciblage des dépenses vers certaines catégories de pays), tandis qu'au Royaume Uni l'approche a d'abord été plutôt en termes de performances dans un groupe de pays cibles.

Une difficulté tient au fait que l'aide suit un cycle long : une stratégie donne lieu à des opérations qui s'instruisent en deux ou trois ans. L'accord de financement signé, les processus de mise en concurrence sont lancés, les offres dépouillées, et les contrats doivent être négociés et signés. Les dépenses financées peuvent s'étaler sur plus de cinq ans. Une année donnée, peuvent donc coexister sur le terrain des dépenses qui s'inscrivent dans des stratégies différentes, nées de politiques de développement successives.

Par-delà l'analyse budgétaire, l'approche académique de l'efficacité de l'aide est une référence importante ; elle procède en analysant la relation entre les montants versés et l'évolution de caractéristiques économiques (croissance, incidence de la pauvreté). Cette équation simple soulève en fait difficultés et controverses. D'abord, mesurer l'aide est complexe³ et l'on peine à saisir toutes les formes des efforts des donateurs. Notamment, la comptabilisation des prêts néglige leur coût budgétaire, celle de la coopération technique peut prendre en compte des surcoûts élevés dus au fait que l'aide est souvent liée dans ce domaine, certaines dépenses faites sur le territoire même du déclarant sont comptabilisées (et, pour les dépenses d'éducation des ressortissants des pays en développement, comptabilisées au coût moyen alors que le coût marginal en reflèterait mieux la réalité). Cette mesure pourrait être prochainement revue à la faveur du processus de reformulation des objectifs de développement.

Si cette mesure était acceptable, une autre difficulté tient à ce que l'aide comporte des instruments de nature très diverse, qui exercent chacun un effet spécifique sur des variables et des périodes différentes, comme l'illustrent quelques exemples :

- l'aide d'urgence apporte un soulagement selon un délai plus ou moins rapide après un accident ;
- l'aide à l'investissement industriel contribue à sa rentabilité pendant la durée de vie des équipements financés ;
- l'aide à l'éducation montre ses effets lorsqu'une tranche d'âge accède à la vie active, et pour toute la durée de l'activité professionnelle – sans compter les effets induits en termes par exemple d'éducation à la santé ;
- l'aide à la santé agit sur la vie d'une génération...

Comme il s'agit d'une politique globale, c'est-à-dire non seulement mondiale, mais aussi multidimensionnelle, l'effet de l'aide est par nature diffus et difficile à saisir complètement.

Si l'obstacle de la mesure pouvait être surmonté, sa diversité même fait qu'un montant égal d'aide peut être plus ou moins difficile à gérer selon qu'il est régulier ou non, dispersé ou non entre plusieurs bailleurs de fonds, eux-mêmes plus ou moins bien coordonnés. Son efficacité peut donc en être fortement affectée.

Si l'aide était prévisible et bien coordonnée, resterait à déterminer parmi les effets observés chez les pays en développement la part relevant de l'aide et celle qui est imputable à d'autres politiques telles la politique commerciale ou la politique migratoire, qui ont également un effet sur l'économie des pays en développement.

³ Voir notamment Chang etc. 1998, à qui ont succédé plusieurs analyses critiques, qui conduisent depuis 2011 à un réexamen de la mesure de l'aide.

S'il y avait des certitudes en matière d'efficacité de l'aide, une rationalité serait observable dans la façon dont elle est distribuée ; si certaines agences ont en effet essayé de faire le lien entre certaines performances des destinataires et l'aide qu'ils pourraient recevoir, globalement la politique d'APD ne parvient pas à une clé d'allocation rationnelle – d'autant moins qu'elle est volatile.

Au total, ce que l'analyse pourrait apporter sur l'efficacité de l'aide resterait peu convaincant. Alors que le débat sur le montant et l'effort de l'aide reste important et central dans les approches citoyennes et de la société civile, la question de l'efficacité passe en apparence au second plan pour l'opinion publique. Mais il ne faut pas s'y tromper, celle-ci considère que la dépense d'aide est plus importante qu'elle n'est en réalité⁴. La surestimer à ce point trahit une appréciation négative : l'aide paraît bien chère pour ce qu'elle rend comme services effectifs...

Aussi cet article va-t-il proposer quelques éléments de réflexion pour saisir au mieux les facteurs d'efficacité de l'aide. Le plus souvent, celle-ci est réduite à sa dimension d'ingénierie financière. Mais celle-ci se prête-t-elle pour autant de façon claire à une analyse d'efficacité ?

2. L'aide en tant qu'ingénierie financière

Les donateurs, comme les opinions publiques, abordent l'aide d'abord sous l'aspect du montant de ses concours. Ses financements multilatéraux et bilatéraux mobilisent souvent l'ingénierie financière : les prêts ont joué un rôle significatif, même si leur part diminue, ou si elle est sous-estimée (les prêts aux conditions du marché des banques internationales ne sont pas comptabilisés dans l'APD stricto sensu, alors que des prêts bilatéraux consentis à des conditions pas plus favorables peuvent l'être ; les mécanismes de garantie sont pratiquement exclus malgré leur effet de levier...).

L'analyse de l'efficacité de l'aide doit prendre en compte la fonction principale des financements, qui est non seulement d'investissement (avec une dimension d'inconnu spécifique aux environnements des pays en développement, qui en fait une discipline comparable au capital-risque) mais aussi d'assurer diverses fonctions de même nature que l'assurance, comme la compensation de chocs externes ou l'intervention après des catastrophes naturelles.

Davantage que leur forme financière, les financements offerts à des projets, des programmes sectoriels, voire des concours budgétaires, s'assimilent au capital-risque par les méthodes de travail (sélection et gestion des opérations) moyennant une adaptation à l'environnement spécifique des pays en développement. L'idée sous-jacente est à l'origine d'apporter des fonds pour compléter l'épargne nationale et les réserves en devise d'un pays afin de lui permettre de réaliser des investissements qui accéléreront son développement.

La fonction du capital risque s'exerce avec le financement de projets économiques (moyen terme) et de projets sociaux (principalement liés aux Objectifs du millénaire pour le développement – OMDs – à long terme). Ces activités classiques ont vocation à se développer en direction d'activités de financement sectoriel passant par les budgets nationaux ; il s'agira de passer d'un modèle de développement par les opérations de développement à un modèle de développement par les politiques.

La difficulté pour l'efficacité de cette composante consiste à contribuer à atténuer la volatilité et le caractère imprévisible de l'aide – qui, lorsqu'elle est prévisible, est plutôt pro cyclique (Fielding etc. 2005). Cette caractéristique est contradictoire avec les objectifs de l'aide qui devrait logiquement s'adresser d'autant plus à un pays que celui-ci est en situation délicate. Kharas (2009) estime le coût dû à la volatilité de l'aide à une fourchette de 10 à 22% de l'APD.

⁴ Voir par exemple une note du journaliste Ezra Klein http://voices.washingtonpost.com/ezra-klein/2010/12/american_misperceptions_of_for.html

Aussi cette ingénierie financière comporte-t-elle une autre modalité, à caractère assurantiel. Elle est ancienne : « en plus de l'aide financière apportée par le plan, la France a mis en place, en effet, depuis 1946 un système de stabilisation des prix (...) de certains produits agricoles, destiné à protéger les producteurs contre les fluctuations brutales des cours sur le marché mondial. » (Durand-Réville 1962). Selon une étude du bureau indépendant d'évaluation sur les garanties de la Banque mondiale, l'idée de doter le groupe d'une filiale de garantie des investissements apparaît dès 1948 – elle ne sera mise en place qu'en 1988.

La fonction d'assurance n'est pourtant que rarement formulée de manière explicite : des montants importants y sont consacrés par les processus qui permettent aux pays en développement de faire face à des crises de paiements extérieurs, tels les accords du FMI et le Club de Paris. L'aide alimentaire et l'aide humanitaire exercent explicitement cette fonction d'assurance. Encore l'aide alimentaire tend-elle à baisser, alors que les besoins ont tendance à augmenter, elle est passée de 9% de l'APD mondiale au cours des années 1970 à 3% depuis 2000.

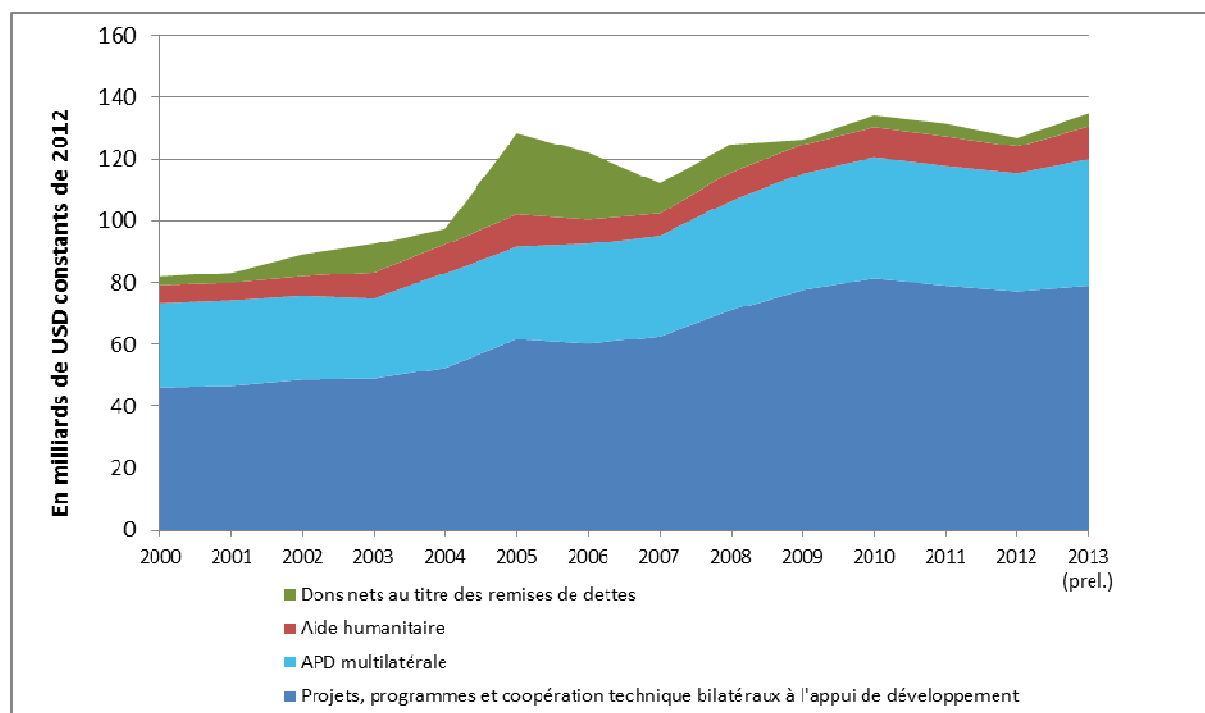
Un système de soutien des prix au-dessus des cours mondiaux, en vue d'encourager ou de maintenir le volume d'une production et d'en accroître la valeur, a également fonctionné pour d'autres produits, selon différentes modalités : cette activité ré apparaît en relation avec la réflexion sur le rôle du déficit commercial et la part qu'y prennent les évolutions des cours des matières premières. Elle donne lieu à la création de deux guichets multilatéraux, la facilité de financement compensatoire du FMI (février 1963) et le STABEX de la convention de Lomé (accord d'association entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ACP).

Le STABEX a toutefois été victime de demandes des Etats-membres d'introduire des éléments de conditionnalité, au moment où, au tournant de la fin des années 1980, la convention de Lomé recevait un guichet nouveau d'aide à l'ajustement structurel ; le STABEX ainsi renforcé est devenu très lourd à mobiliser et souvent pro cyclique, ce qui était à l'inverse de sa vocation première. La difficulté de comptabiliser comme aide une garantie *ex ante* (ce que fait pourtant de façon très convaincante la Commission européenne pour les aides d'État) contribue à ce que cette fonction reste marginale.

Les activités d'assurance ont vocation à se développer avec le caractère de plus en plus aigu des catastrophes naturelles et la nécessité de mettre en place un filet de protection pour les plus démunis. En outre il s'agit d'une contribution contracyclique.

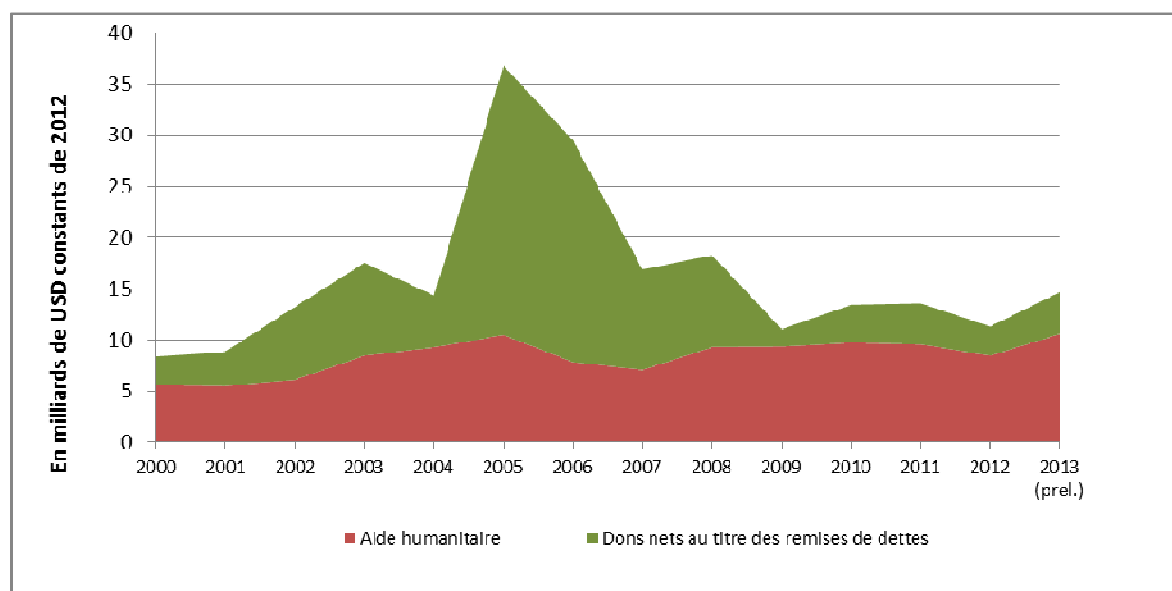
Une difficulté de l'analyse de l'efficacité de l'aide est que les recherches ne distinguent pas l'effet assurantiel de la contribution à l'investissement, susceptible de produire un surcroît de prospérité ou de baisse de pauvreté. L'effet de l'aide consistant alors à pallier des pertes (en partie, voire avec un certain retard), il ne porte sur la croissance ou la réduction de la pauvreté que si l'on peut aussi mesurer les aléas qu'elle a aidés à surmonter, ce qui ne semble entrepris par aucun auteur jusqu'à présent. L'analyse de l'efficacité ne prend en compte l'aide qu'en tant que susceptible d'avoir un effet analogue à l'investissement, au détriment de l'effet assurantiel, d'autant plus important que les populations les plus pauvres sont généralement les moins assurées.

Aide totale au développement depuis 2000



Source CAD – 8 avril 2014

Aide au développement à caractère d'assurance depuis 2000



Source CAD – 8 avril 2014

Réduire l'aide à une activité d'ingénierie financière peine donc à appréhender son efficacité. Qu'en est-il des fonctions qualitatives qu'exerce aussi cette politique publique ?

3. les composantes méconnues

Tout n'est pas dans les montants, la qualité importe parfois davantage - la rhétorique des temps de disette n'est pas dépourvue de pertinence. D'une part, les seules contributions financières comptabilisées comme de l'APD sont à prendre en compte. D'autre part, il ne faut pas faire sous-estimer que l'aide s'exerce non seulement par des financements mais aussi par d'autres processus. Elle contribue à la coopération internationale, s'accompagne d'un effort scientifique significatif, et peut produire des effets sur les politiques domestiques des pays donateurs, toutes composantes difficiles à quantifier.

3.1. Les financements hors APD

L'aide étant de plus en plus associée, depuis les OMD, à une sorte de système de protection sociale globale (Naudet et alt. 2007), il paraît parfois difficile de distinguer si une activité ressortit à l'assurance ou au capital risque. Ceci sous-estime en tout cas la contribution au développement des autres apports publics, ces financements qui ne s'inscrivent dans les obligations (très lâches) de libéralité, qui comportent notamment les garanties financières et les concours au secteur privé aux conditions du marché ou sous forme de participation en fonds propres.

En outre, la technicité financière développée dans le cadre de l'aide a permis de développer des approches très innovantes, qui sont ignorées par les statistiques d'aide au développement :

- le Royaume Uni a conçu un système de financement de vaccins contre le SIDA et d'autres maladies infectieuses gagé sur les promesses d'augmentation de l'aide ;
- la France est à l'origine d'un prélèvement sur les billets d'avion, couplé à) une centrale d'achats de médicaments, ce qui permet à la fois d'obtenir une ressource (additionnelle) pour des traitements et de les négocier aux meilleures conditions ;
- la Banque mondiale a introduit des mécanismes d'engagements d'achat permettant d'orienter la recherche médicale vers des médicaments en faveur de pathologies jusqu'alors réputées non solvables parce qu'affectant les plus pauvres.

Cette fécondité est particulièrement précieuse pour faire évoluer l'aide dans la conjoncture de crise. Elle répond partiellement à l'objectif de prévisibilité ; reste à élargir la gamme dans le registre de l'assurance, ce qui est une des demandes du dispositif successeur au protocole de Kyoto, pour faire face aux catastrophes prévisibles en relation avec le réchauffement climatique.

3.2. La coopération

Dans les années soixante, le souhait des pays du Nord d'opérer en commun avec ceux du Sud s'affiche avec la création des « ministères de la Coopération et du Développement⁵ » ainsi que de la Direction de l'OCDE qui assure le secrétariat du CAD, la Direction de la Coopération et du Développement. Le Royaume Uni fait le choix d'afficher plutôt le développement au cœur de son projet avec la création par les travaillistes d'un Ministère du Développement de l'Outre-mer, membre du Cabinet.

La coopération exprime une part substantielle de l'action diplomatique, dont l'enjeu crucial est la stabilité d'une planète alors bipolarisée par la guerre froide, en la déclinant d'abord sur le terrain par des actions concrètes de développement. Aux Pays-Bas, cette conception en termes de projets concrets lui gagne le soutien des milieux d'affaires, qui obtiennent que le programme d'aide soit fortement lié (Hoebink).

Mais cette approche pragmatique ne va pas sans un projet plus vaste ; Foubert (1973) observe que « la coopération ne sera acceptée que si les pays riches remettent en cause une partie de leurs propres

⁵ dès 1961 en France puis en Allemagne, en 1965 aux Pays-Bas, où est introduit un « Ministre pour la Coopération et le développement » auprès du Ministre des Affaires étrangères ; lui sont rattachés les services de la direction de la « coopération internationale ».

privilèges et intérêts ». Cette considération est également observée aux Pays-Bas, où l'approche met plus l'accent sur les besoins des pays destinataires de l'aide ; cette approche par les besoins sera au centre des stratégies de la Banque mondiale dès les années 1970⁶.

Succédant à la période coloniale, l'idée de coopération vise à établir l'idée d'un partenariat à parité. Elle préside à la conception contractuelle que la coopération européenne prend sous la forme d'un accord d'association entre membres de la Communauté européenne et pays en développement, et, d'abord, avec le sous-ensemble des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) dans le cadre des conventions de Yaoundé.

Contrastant avec cette ambition coopérative, la concurrence entre les donateurs est d'abord assez ouverte, non seulement entre aide russe et aide des pays de l'OCDE, pour entretenir le partage entre pays communistes et pays à économie de marché, mais aussi pour préserver ou remettre en question les zones d'influence des anciennes puissances coloniales. Pour autant, le cadre multilatéral permet des rencontres et de premières coopérations, avec notamment la constitution de consortiums internationaux ; le premier se crée pour l'Inde en 1958 ; la France et les Pays-Bas s'y joignent en 1961 (White).

Ce n'est que dans les années 1990, où prévaut la démobilitation financière, que l'esprit de coopération s'étend aux relations avec les autres bailleurs de fonds pour améliorer des effets de coalition dans une période de lassitude par rapport aux conditionnalités. L'effort d'harmonisation permet de constituer un étage de coopération avec des échanges d'information et un partage de moyens (dans le cas de délégation de financements par exemple).

L'esprit de coopération est renouvelé et reformulé avec les biens publics globaux, concept qui fournit à l'aide la mission de mettre en place les moyens permettant d'associer pays pauvres et riches à la résolution de grands problèmes de la planète (Kaul et al., 1999) tels que les maladies infectieuses ou le réchauffement climatique.

La poursuite de l'effort conceptuel⁷ sur les biens publics mondiaux comme facteur de mobilisation collective peut conduire à renforcer la coopération dans les systèmes d'aide et à donner un rôle plus important à la fonction diplomatique, mobilisée pour contribuer à réunir de larges coalitions.

Ces activités ont vocation à se développer, avec notamment la prise de conscience croissante de la nécessité de résoudre de façon universelle une série de défis, au premier plan desquels l'actualité de la négociation internationale place, depuis la conférence de Bali de décembre 2007, le dérèglement climatique. De plus en plus, l'action internationale se conçoit dans le cadre de partenariats globaux, lesquels impliquent des acteurs de types très divers. Non seulement des bailleurs de fonds apparaissent qui tels la Chine la Thaïlande ou la Turquie sont aussi bénéficiaires de l'aide, mais en outre les Etats ne sont plus les seuls protagonistes de la coopération internationale.

La « gouvernance globale » mobilise les mécanismes d'ingénierie financière de l'aide pour aider à conclure certains accords en offrant des contreparties ou des incitations à certaines parties. C'est ainsi que dans le cadre du cycle de négociation de Doha (Organisation mondiale du commerce) des financements ont été apportés à des fins de facilitation du commerce. Les questions environnementales sont souvent résolues en instituant un segment financier (Fonds vert pour les négociations climatiques).

Si cette fonction ne s'affiche plus autant dans les dénominations de la politique d'aide et n'est plus mise en avant que rarement, elle n'a nullement perdu de sa vitalité : l'engagement mutuel durable est nécessaire pour construire une vision et partager des objectifs, concevoir une stratégie de développement d'une région ou d'un pays, voire d'une sous-région (processus d'intégration régionale), ou d'un bien public

⁶ Pendant les années 1970, l'attention de la Banque est passée dans un premier temps à la redistribution avec croissance puis à la satisfaction des besoins humains de base (*basic human needs*). (Kapur etc. p.52) ; cette évolution est marquée notamment par une conférence phare de l'OIT "Employment, growth and basic needs - A one-world problem" tenue en juin 1976 à Genève.

⁷ Cf. Rapport Zedillo Thiam sur les biens publics mondiaux, 2006.

mondial, et la traduire en actions concrètes. A contrario, les pays et les régions qui ne bénéficient pas de l'aide restent à l'écart des modes de sociabilité internationaux et sont potentiellement des foyers de crises.

3.3. La production de savoir

La recherche scientifique a très tôt accompagné le projet colonial, en France, aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, dans des domaines aussi divers que la recherche agronomique, médicale, géographique, démographique, anthropologique, etc. Ceci peut prendre des formes diverses, avec l'implantation de centres de recherche, la création des instituts Pasteur, voire des musées (Gaugue 1999) ou des jardins botaniques pour identifier les plantes tropicales qui ont le plus grand potentiel économique (Kew garden).

En France, le service des missions, établi en 1842⁸, financera activement voyages et recherches sur le continent africain, perçu comme un espace d'expansion prometteur.

Romain Bertrand (2007) décrit combien « dans la période tardive des Etats coloniaux » (1880-1920) il y a « profusion de justifications savantes du fait de colonisation » et il y voit un « véritable projet hégémonique visant non pas seulement à réprimer, mais aussi à convaincre, voire à séduire ». L'« intégration précoce et harmonieuse des orientalistes métropolitains dans les circuits de la décision publique coloniale » est à rapprocher de l'adoption d'une « politique coloniale éthique » à compter de 1901.

La recherche est ensuite restée une composante importante des systèmes d'aide des anciennes puissances coloniales. Une certaine prééminence française tient sans doute en partie à l'organisation du secteur qui fait une place distincte à la recherche sur le développement et la rend ainsi plus aisément mesurable.

La recherche fait l'objet d'un budget substantiel à la Banque mondiale. La recherche n'épuise toutefois pas la production de savoir pour le développement, qui est en outre alimentée par la littérature grise des diverses institutions, qui développent un « savoir sur le développement ». La fonction stratégique de l'aide s'alimente à cette production.

Les diverses productions stratégiques prennent en compte les développements de la recherche. Un premier cas exemplaire est le rapport Jeanneney en France en 1962 qui s'assure notamment les contributions de grands scientifiques tels le physicien Pierre Auger (ancien directeur à l'Unesco), le sociologue Georges Balandier, l'économiste François Perroux, aux côtés de hauts fonctionnaires de divers horizons.

Ces activités se présentent comme une contribution à une meilleure qualité de l'aide.

Plus que d'autres domaines de gestion publique, la vie de la communauté du développement est rythmée par de nombreuses productions intellectuelles, avec notamment les grands rapports de la Banque mondiale (à partir de 1978) et du PNUD (à partir de 1990). Ces publications jouent un rôle de signal important, par les thèmes qu'elles mettent en exergue, les statistiques qu'elles produisent (sur la gouvernance, sur le climat des affaires, sur le niveau de développement), par les analyses qu'elles éditent et intègrent ensuite souvent dans leurs stratégies.

Pour la Banque mondiale, la stratégie de banque du savoir a permis de garder une activité dans les pays qui ne sollicitent plus son concours, comme par exemple les pays méditerranéens ou d'Amérique latine, lorsque ceux-ci retrouvent l'accès aux marchés financiers, dont les émissions obligataires les exonèrent des lourdes procédures des bailleurs de fonds.

La production de savoir est appelée à jouer un rôle plus important du fait d'une concurrence accrue entre politiques publiques. Cette activité bénéficie d'une mutualisation assez large, les argumentaires circulent du fait de la volonté des divers bailleurs de fonds à la fois d'exercer leur influence sur les pairs et de partager

⁸ ...et lointain ancêtre d'une des composantes de la Direction générale de la mondialisation et des partenariats (DGM), qui est en charge de l'aide depuis mars 2009 au Ministère des Affaires étrangères.

le poids financier. Elle renforce les plaidoyers pour rehausser la place du développement dans le débat national ; la circulation présente le double avantage d'une validation par l'extérieur, qui semble d'autant plus pertinente qu'apparemment désintéressée.

3.4. Les politiques domestiques des donateurs

Pourquoi aider ? La réponse réaliste à cette question renvoie à l'intérêt national compris par exemple en termes diplomatiques (voix aux Nations Unies) ou commerciaux (augmentation du solde commercial, sécurisation d'approvisionnements en quantité et en prix).

De fait, est systématiquement oublié un aspect important, difficile à formuler ex ante : l'aide rétroagit sur les politiques domestiques. Si en amont elle est étayée par la densité de l'expérience sectorielle de chaque donateur, l'aide finance des politiques dans des environnements nouveaux et permet une certaine expérimentation.

L'implication de l'AFD dans le financement du Metrocable à Medellin a permis aux responsables de ce concours de découvrir des approches de l'action sociale différentes des doctrines françaises. Ceci a suscité une exposition au Pavillon de l'Arсенal et des débats entre élus locaux.

Chloé Morin (2010) montre, à travers le cas de la France et du Royaume Uni, comment les pays développés puisent dans leurs approches de l'aide une source d'inspiration pour leurs politiques domestiques.

4. Implications et perspectives

L'efficacité de l'aide est le plus souvent mesurée par rapport à des statistiques du CAD qui peuvent faire l'objet de divers retraitements. Cette approche comporte plusieurs biais, le principal étant de favoriser les composantes les plus faciles à saisir statistiquement : les apports financiers. Encore ceux-ci sont-ils non exhaustifs et confondent-ils les fonctions d'investissement et d'assurance. Les autres fonctions, plus qualitatives, se prêtent mal à la mesure ; elles ont des impacts parfois très différés, donc plus délicats à percevoir.

Les diverses approches de l'allocation de l'aide portent surtout sur la dimension du capital risque. Par définition, l'assurance résiste à l'allocation puisqu'elle répond à des facteurs imprévus. Par ailleurs, la production de savoir ne peut être attribuée à telle ou telle géographie. Quant à la coopération, elle échappe à la quantification (qui est parfois abordée de façon négative, comme les études du coût de la non Europe...).

L'économie de l'aide, qu'elle traite de son efficacité ou qu'elle règle son allocation, procède comme si l'aide n'exerçait qu'une seule de ses fonctions. L'analyse de la volatilité de l'aide assimile de fait le montant de l'aide à une activité de capital risque ; or une partie de cette volatilité peut être due à la prise en charge de dépenses exceptionnelles dans le cadre d'une mission assurantielle ; dans ce cas, comment mesurer l'effet différentiel du métier d'assurance et de celui d'investissement ? Les imperfections économiques constatées dans l'allocation effective de l'aide par rapport aux modèles théoriques tirent probablement leur origine de sa dimension de coopération : des pays agissent en commun pour une activité à laquelle ils trouvent intérêt, fût-ce pour des raisons différentes ; d'autres pays gèrent l'aide qu'ils reçoivent de façon très fine afin d'en limiter les effets pervers et en contrôlent le débit - voire renoncent à recevoir de l'aide (l'Inde).

La formulation de la politique globale, en termes d'allocation géographique ou sectorielle, procède de la rencontre entre les préférences des donateurs « par le bas » et le résultat de la définition théorique « par le haut » d'une politique efficace. L'aide est d'abord le résultat de processus politiques, de nature domestique (histoire coloniale, histoire diplomatique, valeurs, diversité ethnique de la population, lobbying des industries exportatrices), comme de nature internationale : partage du fardeau financier, imposition de normes avec le consensus de Washington... Pourtant l'aide assume mal cette dimension politique : mise

en avant de l'expertise, formules d'allocation de l'aide, stratégies codifiées et publiques, procédures d'instruction et d'évaluation tendent à le masquer. L'allocation de l'aide, malgré son habillage « rationnel », garde un tropisme politique que les études économétriques permettent de mettre en évidence : si les transferts financiers internationaux sont l'expression de la constitution d'une politique globale, le montant de l'effort de chaque donateur reste déterminé par des considérations de politique étrangère et d'intérêt national. Si une politique globale est pertinente et consensuelle, son socle politique est complexe et ambivalent, mais il faut l'assumer et l'aborder de front. Le discours humaniste côtoie la défense la plus directe de l'intérêt national.

L'aide, par sa capacité de mobiliser de nombreux types de financements, permet de répondre à des problèmes de toute sorte, constitue une communauté d'institutions et de savoirs, et peut faire partie de la solution aux multiples défis des crises d'aujourd'hui.

La période actuelle semble inaugurer une nouvelle évolution à la veille de l'échéance des objectifs du Millénaire, avec une différenciation en quatre composantes. Ces composantes, qui semblent de plus en plus s'autonomiser, peuvent se formuler, en plus du financement du développement des pays les plus pauvres (pays les moins avancés et pays à faible revenu), sous la forme des sorties de crise et de la prévention des conflits, de l'appui aux négociations multilatérales et de la diplomatie économique, qui consiste à financer dans des pays émergents des opérations représentant un enjeu pour le pays bailleur de fonds. Davantage que la libéralité, accessoire pour les pays émergents par exemple, la caractéristique commune de ces politiques publiques nouvelles est qu'elles prennent appui sur les fonctions non financières que l'aide traditionnelle maîtrise désormais et qu'il importe de bien prendre en compte. Reste à les construire stratégiquement de façon clairement distincte de l'aide traditionnelle, dont la portée se réduit à un nombre de plus en plus restreint de bénéficiaires.

Bibliographie

Romain BERTRAND Histoire d'une « réforme morale » de la politique coloniale des Pays-Bas : les Éthicistes et l'Insulinde (vers 1880-1930) Belin Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine 2007/4 - Vol. 54-4

CAD Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle (1996) Edition OCDE Paris

Les objectifs d'aide seraient-ils en passe de devenir inaccessibles ? (2008) Edition OCDE Paris

Chang, Charles, Eduardo Fernandez-Arias, and Luis Servén. 1998. "Measuring Aid Flows: A New Approach." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.

Luc Durand-Reville Principes et méthodes d'une politique française d'aide et de coopération à l'égard des pays en voie de développement (*Question dont le Conseil économique et social s'est saisi*) 1962 Rapport présenté, au nom du Conseil économique et social, par M. Luc Durand-Reville.

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

Anne Gaugue Musées et colonisation en Afrique tropicale Année 1999, Cahiers d'études africaines, Volume 39, Numéro 155

Robin S. GENDRON L'aide au développement et les relations entre le Canada et la France dans les années 1960 et 1970 Presses Universitaires de France Guerres mondiales et conflits contemporains 2006/3 - n° 223

P. HOEBINK The Humanitarianisation of the Foreign Aid Programme in the Netherlands The European Journal of Development Research, Vol.11, No. 1, June 1999, pp. 176-202

Devesh Kapur John P. Lewis Richard World Bank - Its First Half Century Webb Brookings Press
Washington, D.C. 1997

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

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

David Fielding and George Mavrotas The Volatility of Aid February 2005 Discussion Paper No. 2005/06
UNU WIDER

Morin Chloé, « Le « pauvre », l'aide et les politiques sociales » Analyse comparée en France et en Grande-
Bretagne, Afrique contemporaine, 2010/4 n°236, p. 109-121. DOI : 10.3917/afco.236.0109

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

F. Pacquement Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ? Octobre
2009 Afrique contemporaine n°231

White J. Pledged to development – a study of international consortia and the strategy of aid – 1967- ODI
London

World Bank (1998), Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why, Oxford : Oxford University
Press, for the World Bank

Zedillo, E. et Thiam T. La coopération internationale dans l'intérêt national - Résoudre les problèmes
mondiaux 2006 Rapport du groupe de travail international sur les biens publics mondiaux