

LES « MUTATIONS IMPROMPTUES »

État des lieux de l'aide publique au développement

[Jean-Michel Severino](#), [Olivier Charnoz](#)

De Boeck Supérieur | « [Afrique contemporaine](#) »

2005/1 n° 213 | pages 13 à 131

ISSN 0002-0478

ISBN 2804149277

DOI 10.3917/afco.213.0013

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine1-2005-1-page-13.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les « mutations imprévues »

État des lieux de l'aide publique au développement

Jean-Michel SEVERINO et Olivier CHARNOZ¹



Cet article est impossible à écrire, pourtant il devait l'être. Nous nous y sommes risqués. Au moment où l'Aide publique au développement (APD) voit son identité, sa théorie et sa pratique se transformer, un état des lieux est utile, nous le croyons, aux citoyens qui la financent, aux professionnels qui la font vivre et aux instances politiques qui la dirigent. C'est à un tour d'horizon des mutations, des contradictions et des problématiques structurantes de l'aide que nous invitons le lecteur. Un temps d'arrêt sur l'état d'une politique publique mondiale en formation.

1. Jean-Michel Severino est directeur général de l'Agence Française de Développement (AFD) et professeur associé au CERDI (Université d'Auvergne).

Olivier Charnoz est chargé de mission auprès du directeur général et du chef économiste de l'AFD.

Les auteurs remercient leurs collègues Jacky Amprou et Damien Navizet de leur contribution à la rédaction. Ils remercient également Jean Benhamou, Béatrice Combe, Jean-Marc Châtaigner, Jean-Loup Feltz, Ewa Filipiak, François Gaulme, Sarah Marniesse, Thomas Melonio, David Naudet, François Pacquement, Étienne Roland-Piègue et Jean-Bernard Véron pour leurs commentaires stimulants. L'article demeure toutefois de la seule responsabilité des auteurs.

SYNTHÈSE

Les mutations de l'Aide publique au développement (APD) sont déconcertantes, presque illisibles. Contradictions opérationnelles et principes auto-démentis abondent sans cesse : entre les Objectifs du Millénaire et la priorité irakienne ; l'effort « d'efficacité » et l'appui aux pays déstructurés ; l'urgence économique et l'urgence sociale, cycliques ; la réduction de la dette... et de l'aide apportée aux pays concernés, etc.

Ces « mutations imprévisibles », incohérences toujours renouvelées et souvent imprévisibles, ont néanmoins des fondements rationnels. Elles plongent leurs racines dans trois caractéristiques de la politique d'aide. Premièrement, la diversité de ses parties prenantes et de ses logiques internes : entre *realpolitik* et idéalisme, registre émotionnel et contraintes techniques, exigences humanitaire et objectifs de développement, pratiques de terrain et résultats de la recherche... l'APD ne cesse d'être tiraillée entre de multiples pôles de conviction et d'influence. Un deuxième facteur de chaos tient à la densité des dilemmes éthiques que toute pratique concrète de l'aide affronte continûment : entre équité et efficacité, urgences du moment et impératifs de long terme, priorités internationales et appropriation nationale... comment trancher ? Le monde moral n'offre en lui-même aucune solution définitive à ces dilemmes ; la résolution des conflits de valeurs relève au mieux de consensus provisoires. Enfin, les heurts et hésitations de l'APD reflètent aussi les limites de la connaissance humaine (actuelle et possible) des processus de développement : leur complexité ne relève d'aucune science exacte. Des cycles de convergence et d'éclatement affectent donc les représentations, l'identité et les méthodes de l'aide.

À ce premier niveau de rationalité des « mutations imprévisibles », centré sur leurs causes, il est possible d'en ajouter un second, centré sur leurs conséquences. Certaines résultantes et vecteurs de force émergent en effet des bouillonnements complexes de l'aide. On peut y voir des principes organisateurs, même s'ils sont rarement produits par une volonté collective assumée. À cet égard, cet article propose huit séries de jugements qui sont autant de clefs de lecture des mutations actuelles - mais aussi des risques et des opportunités qui les accompagnent :

1. L'APD change de sens et de rationalité. Née de la guerre froide et de la décolonisation, elle ne relève plus du sanglot tardif de l'homme blanc ni du tribut compassionnel payé aux oubliés de la prospérité. Elle est devenue un instrument majeur de gestion de la mondialisation. Elle contribue particulièrement à répondre à quatre classes

d'enjeux : la gestion des Biens Publics Mondiaux, l'insertion des pays pauvres dans la mondialisation, l'accompagnement social de la libéralisation des marchés, l'appui à la résolution des conflits. De là sa nouvelle modernité, sa place croissante dans l'agenda des puissances, et la mobilisation financière renouvelée qu'elle suscite.

2. Cette dernière pourrait bouleverser, si elle se confirme, les principes d'intervention de l'aide au développement. A la logique d'investissement qui a prévalu jusqu'alors (et profondément marqué les pratiques professionnelles et les choix de financement) pourrait s'ajouter, voire même se substituer, une logique de redistribution mondiale des revenus. L'apparition des Objectifs du Millénaire comme socle de plus en plus consensuel de la politique mondiale conduit en effet, implicitement, à créer une sorte de filet de sécurité sociale international. Ses implications politiques, financières et techniques sont considérables. Elles conduisent à s'interroger sur la possibilité, pour l'aide, d'identifier d'autres champs opératoires permettant de contourner certaines des difficultés qui en découleraient- notamment les problèmes des capacités d'absorption de l'aide par les pays pauvres. Au premier rang des réponses à explorer, figure une logique différente de celle du financement direct des OMD : penser l'APD comme catalyseur des flux de financement du développement, domestiques et internationaux.
3. Après une fin de XX^e siècle financièrement désastreuse pour l'APD, où son « inefficacité » a été invoquée pour la tuer, les acteurs de l'aide ont compris le message. La recherche et la mesure de « l'efficacité » sont devenues l'un des principaux moteurs de changement de l'aide. Les économistes ont approfondi ces questions et ont dressé, à l'issue de débats vifs et contradictoires, un tableau largement positif des résultats de l'aide. Toutefois, cette analyse économique demeure centrée sur l'impact de l'aide sur la croissance, et passe à côté de nombreuses autres dimensions (stratégiques, politiques, culturelles, éthiques...). Ses conclusions et recommandations sont en conséquence d'une utilité limitée pour réguler l'usage de l'APD dans son ensemble.
4. Ces nouveaux courants de la doctrine économique recommandent en particulier que l'allocation géographique de l'aide soit faite en fonction des « performances des pays bénéficiaires ». La simplicité de ce conseil séduit de nombreux bailleurs de fonds, mais représente une forme d'impasse. L'évaluation d'une performance relève en effet d'un

jugement synthétique difficilement formalisable sans effets pervers. De plus, l'aide se révèle efficace dans des situations variées, qui dépassent largement les seuls contextes de bonne gouvernance : suite à des chocs externes par exemple, des désastres naturels ou encore lors des périodes de reconstruction post-conflit. Enfin, le cas des pays en situation de grande détresse ne peut être convenablement traité par cette approche, qui rencontre des limites éthiques. Convient-il d'ignorer certaines des plus grandes souffrances de l'humanité au nom de l'inefficacité des gouvernements ? Quelle place accorder aux considérations humanistes ? Et à la proximité culturelle et affective entre les peuples, que l'aide reflète également ? Assurément, c'est une synthèse de toutes ces préoccupations qu'il faut réaliser pour conduire une allocation satisfaisante de l'APD. La méthodologie française, en construction, offre à cet égard un développement intéressant.

5. Autre exemple d'évolution dangereusement « généralisante » de la doctrine de l'aide : le débat sur les instruments, qui tend aujourd'hui à vouloir réduire leur diversité (aux seuls dons, aux seules aides budgétaires, à la seule aide multilatérale, etc). Si la crise de la dette commande certes la prudence dans l'utilisation des prêts, si l'éparpillement des projets appelle une rationalisation, le mouvement de balancier va néanmoins trop loin. Comme souvent pour cette politique publique, le « prêt à penser » appauvrit sa capacité opérationnelle. Un ensemble d'éléments exhorte au contraire à ne pas choisir a priori entre prêts et dons, aide-projet et aide budgétaire, aide multilatérale et bilatérale. Parmi eux : l'effet de levier des instruments financiers complexes ; la capacité d'emprunt des pays pauvres en forte croissance ; l'émergence d'acteurs publics non souverains, comme les collectivités locales et des formes mixtes comme les partenariats public privé ; la croissance des très grands projets d'infrastructure ; la diversité nécessaire des visions de l'aide au développement, et donc de ses acteurs. De fait, l'enjeu actuel réside dans l'élaboration des bonnes doctrines d'emploi de chacun de ces instruments (sur une base rationnelle et non pas émotionnelle ou idéologique), et dans l'art de leur combinaison optimale, maîtrisé par trop peu d'institutions ou de gouvernements.
6. Les effets de mode sévissent aussi dans les allocations sectorielles. L'aide a évolué du « tout financier » de l'ajustement structurel au « tout social » des dernières années du XX^e siècle, avant de connaître un retour en force du thème des infrastructures. Par ailleurs, l'appui

au secteur privé, toujours « essentiel » dans les discours de l'aide, ne l'a jamais été dans la pratique. Si l'on peut parier que de nouveaux enthousiasmes (ni tout à fait inappropriés, ni tout à fait justifiés) viendront agiter cette communauté professionnelle, celle-ci doit rester fidèle (et c'est le plus difficile) à une compréhension spécifique des besoins de chaque partenaire. Dans le cas des pays les plus pauvres ou les plus mal gouvernés, cet effort d'analyse peut constituer un défi très complexe.

7. Les mutations de la politique d'aide ont des influences profondes sur les agences de développement. Crédibilité et réputation sont devenues des actifs clés pour le bon exercice de leurs responsabilités. Par suite, de nouveaux métiers se développent, comme de nouvelles techniques de mesure des résultats. La formalisation des métiers du développement et la bureaucratisation des agences sont de plus en plus marquées : elles sont le prix paradoxal de la transparence et d'une redevabilité accrues.
8. Un état des lieux de l'aide publique au développement n'épuise évidemment pas les relations Nord-Sud. Il n'est pas indifférent de constater, pour les institutions de développement, que les pays riches adoptent et conduisent de nombreuses politiques incohérentes avec l'APD : politiques agricoles, commerciales, migratoires, etc. Ils posent à ce titre un problème majeur de crédibilité des agences de développement, et plus largement encore de gouvernance mondiale. Au-delà de cette critique des pays développés, la préoccupation de « cohérence » trace un nouvel agenda de recherche : identifier l'ensemble des politiques qui, à côté de l'APD, peuvent contribuer à la réalisation de ses objectifs ; comparer ensuite les coûts et avantages de chaque instrument disponible.

Où va donc l'APD, et où peut-elle aller désormais? Au fond, cette politique publique mondiale fait face aujourd'hui à quatre défis qui définissent son contrat de performance, son utilité pour la planète : 1) mettre en place le filet social planétaire rendu nécessaire par la globalisation des marchés, par la génération structurelle de perdants dans le jeu de la concurrence, par la persistance des phénomènes d'exclusion ; 2) contribuer à la gestion des enjeux communs de l'humanité, comme la biodiversité, le réchauffement climatique, la santé publique, les ressources naturelles... tous problèmes émergeant de la globalisation ; 3) participer à la stabilisation de la planète, notamment par le développement économique et social du monde arabo-musulman et le désamorçage du discours faux mais dangereusement auto-

réalisateur du conflit des civilisations ; 4) enfin, l'aide continuera d'être sollicitée pour prévenir, gérer et assurer le service post-conflit des nombreuses guerres et crises humanitaires localisées qui ne cesseront de se produire dans un monde peu régulé sur le plan sécuritaire.

Chacun de ces agendas de la globalisation va instrumentaliser l'aide selon ses enjeux propres. Les désarticulations apparentes de cette politique publique risquent d'en être accrues. Les agences d'aide devront élargir leur gamme d'instruments, construire encore davantage de partenariats avec la société civile et le secteur privé, intervenir au niveau macro comme au niveau micro... En somme, l'APD est destinée à demeurer une politique complexe, touffue, difficilement réductible à une fonction d'objectifs simple, mais de plus en plus encadrée par des demandes mondiales structurées dont la satisfaction sera mesurable et dont la réalisation bousculera pratiques et instruments. Dans un tel univers, seules survivront les institutions bilatérales et multilatérales capables d'accepter et de gérer cette complexité, dans leurs stratégies, leur organisation et avec leur culture propre, en promouvant le professionnalisme qui est devenu incontournable pour leur crédibilité.

INTRODUCTION

« Chassez la réalité et elle revient au galop »

Tel pourrait être le résumé des dix dernières années de la politique d'aide au développement, naufragée ressurgie des abîmes dans lesquels la fin de la guerre froide l'avait plongée. L'APD se retrouve à présent sur la table de travail des grands dirigeants de la planète, même les plus improbables – jusqu'à l'administration Bush qui a fait du développement, avec la diplomatie et la défense, l'un des « trois D » de son action extérieure en y consacrant des moyens fortement croissants. De fait, entre vagues idéologiques et retours du réel, l'aide n'a cessé d'être bousculée.

La réalité ? C'est bien sûr la persistance du scandale de la pauvreté et la pérennité des inégalités comme facteur majeur d'instabilité internationale ; c'est aussi l'émergence de marchés globaux qui exigent un accompagnement social à leur mesure ; c'est enfin l'aggravation des problèmes communs de l'humanité – économiques, sociaux et environnementaux – qui reformulent d'une manière inédite les relations Nord-Sud.

L'idéologie ? Ce fut celle du consensus de Washington qui laissait imaginer la fin de l'intervention publique. Celle du « dernier homme » de Fukuyama, censé achever l'Histoire dans le modèle unique de la démocratie libérale. Celle, aussi, d'une politique mondiale limitée au « devoir humanitaire » ou à un « conservatisme compassionnel » négligeant l'émergence du fait global et de ses immenses tensions internes. Mais l'idéologie fut également, et reste encore parfois, celle des politiques planificatrices insensées, des nationalisations générales ou, trop souvent encore dans bien des pays, celle du refus des lois de l'économie et des simples contraintes financières.

« Devant l'étendue de ces mystères, feignons d'en être les organisateurs »

A bien des égards, les mutations de l'APD paraissent chaotiques ; leur rationalité se dérobe au regard. Elles laissent à l'observateur un sentiment d'« imprévisibilité » insaisissable, d'autant plus fort qu'elles affectent tout à la fois les fondements et les méthodes de l'aide. L'APD ne se contente pas, tel un caméléon, d'arborer de nouvelles couleurs en fonction de son environnement. C'est sa morphologie même qui évolue, si bien qu'il n'est pas facile de la déchiffrer : complexités et contradictions semblent affleurer sans cesse.

Ainsi, au moment même où la communauté internationale s'engage sur des objectifs précis et quantifiés, ceux « du Millénaire »², le plus important des bailleurs de fonds - les États-Unis - consacre des sommes considérables à l'Afghanistan et à l'Irak selon des objectifs d'une nature très différente. Le même bailleur crée parallèlement un nouveau mécanisme d'aide, le *Millennium Challenge Account*, purement bilatéral, dont les principes d'allocation se prétendent libérés de toute considération diplomatique. Comment brouiller davantage les pistes ?

Au rayon des innovations, on voit également la communauté internationale décider de la prééminence de nouveaux modes d'allocation de l'aide fondés sur la « performance des pays bénéficiaires » et sur la qualité de leurs institutions ; mais simultanément, elle décrète l'urgence de la mobilisation en faveur des pays en situation « post conflit » et consacre une grande énergie à des pays très déstructurés qui, à l'aune du critère de « bonne gouvernance » ne « mériteraient » pas d'aide³ ...

Autres exemples de chaos dans l'évolution de la pensée: partie voilà quarante ans du financement des infrastructures, la communauté internationale célèbre dans les années 1990 les vertus de la répartition des revenus et des préoccupations sociales, pour redécouvrir aussitôt que la croissance économique (et les infrastructures qu'elle suppose) doit avoir priorité ; cette même communauté s'engage aussi dans un vaste processus de désendettement des pays les plus pauvres, mais décide ensuite de réduire pour la majorité d'entre eux les flux d'argent frais ...

Bref, la lecture de l'APD n'est pas facile. Et encore limite-t-on ce catalogue d'inconséquences ou d'évolutions chaotiques à la stricte sphère de l'aide, sans étendre le propos aux relations qu'elle entretient avec les autres politiques des pays riches, comme celles du commerce, des migrations, des droits de propriété intellectuelle, des normes environnementales et sociales, etc. L'indice statistique récemment mis au point par le *Center for Global Development*, bien que certainement contestable, met clairement en évidence les contradictions des pays de l'OCDE.

On pourrait allonger sans peine cette liste des à-peu-près, des effets de mode et des déclarations qui se démentent les unes les autres ; mais il importe de comprendre que ces incohérences ont des fondements rationnels. Cet article veut les mettre en lumière, par l'étude des structures et des mu-

2. Définis en l'an 2000 par près de 150 chefs d'états et de gouvernements lors du « Sommet du Millénaire » tenu à New York, les huit « Objectifs du Millénaire pour le Développement » (OMD) engageant notamment la communauté internationale à réduire de moitié d'ici l'an 2015 la prévalence de la grande pauvreté.

3. Notamment les LICUS (*Low Income Countries Under Stress*) définis par la Banque mondiale.

tations de l'APD. Celles-ci sont « imprévisibles », car ni voulues vraiment par tous ni complètement assumées par chacun, et encore moins prévisibles.

Néanmoins, certaines résultantes émergent de ces mystères. Il convient de les interpréter comme des principes organisateurs, même si ces derniers sont rarement le produit d'une volonté collective assumée. Cet article propose huit séries de jugements à cet égard qui sont autant de clefs de lecture des mutations de l'aide – comme des risques et des opportunités qui les accompagnent :

1. *Née de la guerre froide et de la décolonisation, l'aide est devenue un instrument majeur de gestion de la mondialisation.*
2. *La philosophie d'intervention de l'APD est en passe d'être bouleversée par les projets d'augmentation rapide de ses volumes financiers : à une logique d'investissement pourrait s'ajouter une logique de répartition mondiale des revenus.*
3. *La recherche et la mesure de « l'efficacité » de l'APD sont devenues l'un de ses principaux moteurs de changement. Ce type d'analyse – centrée sur la croissance et la lutte contre la pauvreté – passe pourtant à côté de nombreuses autres dimensions de l'aide : stratégiques, politiques, culturelles, éthiques ...*
4. *L'allocation géographique de l'aide selon les « performances des pays bénéficiaires » séduit de nombreux bailleurs de fonds, mais comporte des impasses qui conduiront à intégrer d'autres facteurs.*
5. *Des pressions s'exercent aujourd'hui pour réduire la diversité des instruments de l'aide. Celle-ci doit pourtant être préservée, dans l'intérêt des pays bénéficiaires. Entre prêts et dons, aide-projet et aide budgétaire, aide multilatérale et bilatérale, et d'autres instruments encore, il est urgent de ne pas choisir.*
6. *L'APD est sujette à de profonds effets de mode, affectant particulièrement ses allocations sectorielles. Il convient de se tenir à distance des premiers et de rester fidèle à la compréhension des besoins spécifiques de chaque pays.*
7. *Les agences d'aide se transforment en réponse à leur environnement, notamment en machines de plus en plus bureaucratiques.*
8. *Les pays riches conduisent de nombreuses politiques incohérentes avec l'APD ; ils posent en cela un problème majeur de gouvernance mondiale.*

Les quatre premières parties de l'article analysent les principales « macro-problématiques » de l'APD : fondements, volumes, allocation géographique, efficacité. Dans les trois parties qui suivent, nous étudions l'aide à une échelle davantage « micro » : celle des instruments, des secteurs d'intervention et des institutions de développement elles-mêmes. Enfin, la der-

nière s'aventure sur un terrain encore mal connu : celui de la cohérence globale des politiques des pays riches vis-à-vis des pays en développement. La conclusion propose une mise en perspective tournée vers l'avenir, en identifiant quelques défis et frontières auxquels les acteurs de l'aide et leurs commanditaires politiques seront vraisemblablement confrontés prochainement.

L'ambition des pages qui suivent sera de mettre en regard les mutations de l'aide avec la recherche économique la plus récente (aux conclusions toujours provisoires) comme avec les fruits de la pratique institutionnelle et opérationnelle.

I. MÉTAMORPHOSES D'UNE RAISON D'ÊTRE

L'APD change de sens et de rationalité. Née de la guerre froide et de la décolonisation, l'aide est devenue un instrument majeur de gestion de la mondialisation. Malgré leurs divergences, toutes les perspectives théoriques concluent en ce sens. L'aide contribue particulièrement à répondre à quatre défis : gérer les Biens Publics Mondiaux, insérer les pays pauvres dans la mondialisation, accompagner socialement la libéralisation des marchés, appuyer la résolution des conflits.

Pourquoi certains gouvernements financent-ils une aide internationale ? Les réponses ont fortement évolué durant ces quarante dernières années. D'un paradigme largement déterminé par le processus de décolonisation et la guerre froide, nous sommes passés à un questionnement plus existentiel, faisant la part belle aux considérations humanitaires et compassionnelles. Quant au 11 septembre, il marque le retour de l'APD comme instrument d'intervention géopolitique. Bref, les fondements de l'aide sont une nouvelle fois en mouvement.

Ceux qui conceptualisent les motivations de l'APD s'inspirent de cinq racines théoriques souvent incompatibles, que l'on retrouve pourtant parfois dans les mêmes textes et analyses. Interroger la recherche empirique sur les motivations de l'aide peut nous aider à y voir plus clair. Une revue de littérature met en effet en lumière la force et la persistance des considérations stratégiques dans l'allocation de l'aide ; mais elle confirme également le poids des considérations éthiques.

Aujourd'hui, cette complexité continue d'aller croissante, notamment avec l'envahissante problématique de la mondialisation. Dans quelle mesure cette dernière modifie-t-elle la perception des dirigeants sur l'aide ?

1. Les interprétations de l'aide - ou « de la convergence des contradictions »

Les observateurs de l'APD ont généralement recours dans leurs enquêtes, explicitement ou non, à l'un des cinq cadres théoriques standards de l'Économie Politique Internationale (Kebadjian 1997) : néoréalisme, néomarxisme, néolibéralisme, libéralisme, idéalisme. Les dernières années ont vu se modifier la pondération relative de ces différentes perspectives, mais ce qui est frappant est qu'aucune de ces approches n'a disparu. Plus étonnant en-

core, elles conduisent toutes, en dépit de leurs divergences théoriques, à une même conclusion: la nécessité de repenser et resserrer les liens Nord-Sud – et par voie de conséquence, l'aide au développement.

Pour le paradigme *néoréaliste* des relations internationales, chaque État maximise sa puissance. Chacun poursuit des objectifs stratégiques de nature politique, sécuritaire, économique: l'APD n'est jamais qu'une arme de plus à disposition. Le paradigme *néomarxiste*, lui, structure la scène internationale autour de la lutte entre « États prolétaires » et « États capitalistes », étant entendu que ces derniers luttent aussi entre eux: l'APD n'est que l'avatar post-mortem du colonialisme. Pour le paradigme *néolibéral*, chaque État maximise son bien-être économique absolu, non pas sa puissance relative; personne ne cherche à dominer. L'APD est perçue comme un investissement en vue d'un gain d'utilité; elle trouve sa justification théorique, notamment, dans la correction des imperfections des marchés mondiaux. Le paradigme *libéral* propose une lecture encore différente: comme toute politique publique, l'APD est déterminée par un processus politique au cours duquel des groupes entrent en concurrence pour imposer leur intérêt privé: l'aide apparaît alors comme la résultante de l'action de certains lobbies privés (agriculteurs, industriels, constructeurs ...) en quête de marchés ou de rentes. Le paradigme *idéaliste*, enfin, renverse les quatre perspectives précédentes: il met l'accent sur les intérêts des pays bénéficiaires, non plus sur ceux des donateurs. L'APD apparaît ici comme l'expression d'une volonté de répondre aux difficultés des pays en développement (PED). L'approche est dite « idéaliste » non parce qu'elle serait nécessairement naïve ou irréaliste, mais parce qu'elle renvoie à un idéal moral: celui d'une aide désintéressée.

Ce paysage intellectuel très dense ne s'est pas simplifié ces dernières années. Les considérations (néoréalistes) d'influence, par exemple, s'affichent plus librement encore qu'au cours de la décennie précédente. La France, ainsi, lie explicitement aide au développement et influence nationale. Les Américains allouent de manière manifeste des volumes majeurs de leur aide aux pays signataires des Accords de Camp David mais aussi à l'Afghanistan et à l'Irak. Les interprétations néomarxistes, elles, restent confortées par le fait que les ex-puissances coloniales continuent de consacrer la plus grande partie de leur aide bilatérale à leurs anciennes colonies. Le raisonnement néolibéral, quant à lui, a pris une importance considérable avec la formalisation et la diffusion de la théorie des Biens Publics Mondiaux – sur laquelle nous reviendrons ultérieurement. Les interprétations libérales, elles, peuvent toujours observer que l'aide « liée » n'a toujours pas disparu, ou encore que la conception de l'aide alimentaire (américaine notamment) n'est pas

étrangère aux intérêts du secteur agricole des pays donateurs. Quant à la lecture idéaliste de l'aide, elle paraît soutenue par les questions humanitaires (traversant aussi bien la société civile que les institutions d'aide publique) comme par l'intérêt que portent nombre d'acteurs du développement pour des zones dépourvues de valeur stratégique ou commerciale. Bref, chacune des cinq clefs de lecture de l'aide parvient à forger sa légitimité dans le feu de l'actualité.

L'enquête statistique permet-elle de simplifier l'analyse ? Depuis bientôt trente ans, une abondante littérature empirique explore les motivations de l'aide en étudiant l'allocation géographique de sa composante bilatérale. L'intérêt académique pour cette question est né dès le milieu des années 1950 (Behrman 1955), mais le recours à l'économétrie pour y répondre ne date que de la fin des années 1970. McKinlay et Little (1977, 1979) ont alors durablement structuré la réflexion en opposant deux modèles d'allocation : un premier fondé sur les besoins des pays bénéficiaires (mesurés au travers de variables telles que le revenu par tête, la mortalité infantile, le taux de scolarisation ...), un second fondé sur les intérêts stratégiques des pays donateurs (objectifs diplomatiques, militaires, culturels, commerciaux, formalisés par des données statistiques plus ou moins pertinentes). Il s'agissait bien sûr de comparer le pouvoir explicatif des deux modèles. Depuis, la totalité des estimations économétriques ont conclu à la prépondérance des motivations stratégiques sur les considérations humanistes (Maizels et Nissanke 1984, Burnside et Dollar 1997, Gounder et Sen 1999, Alesina et Dollar 2000, Edgren 2002). Nombre d'auteurs sont même allés jusqu'à douter que les besoins des pays en développement aient eu la moindre influence sur les décisions d'allocation des donateurs.

Ces dernières années, toutefois, la recherche a relativisé cette conclusion tranchée. Une critique technique des méthodes statistiques employées jusqu'ici a remis en cause l'idée admise selon laquelle les besoins des pays bénéficiaires n'auraient eu aucune influence détectable sur l'allocation de l'aide. A partir des années 1990, sont mises en lumière deux insuffisances méthodologiques qui biaisaient structurellement les analyses économétriques⁴ (McGillivray 2002). Les estimations actuelles montrent que les besoins des PED ont influencé de façon significative l'allocation de l'APD (Berthélé-

4. Le premier biais tenait au fait que les indicateurs de « besoin des PED » et « d'intérêts des donateurs » étaient étudiés de façon séparée et non pas simultanément introduits dans les modèles d'allocation (ce biais est désormais corrigé par le recours à des modèles « hybrides » qui intègrent simultanément toutes les variables). Le second biais renvoyait à la méthode même des Moindres Carrés Ordinaires, dont une hypothèse fondamentale est le caractère non-borné de la variable dépendante (ce problème est désormais traité par le recours à une méthode d'estimation - Tobit - adaptée aux variables bornées).

my et Tichit 2002). Bien que les variables stratégiques conservent la première place dans toutes les estimations, le poids des variables non stratégiques semble avoir été nettement sous-estimé dans les études passées, notamment celles portant sur les années de guerre froide (McGillivray 2003).

Ainsi, l'enquête empirique confirme la complexité durable des fondements de l'APD, soulignée par les analyses théoriques précédentes. Retenons qu'il existe une dialectique de l'intérêt et du désintéressement qu'il est inutile de vouloir simplifier en discernant, de façon univoque, des labels de vice à certains et de vertu à d'autres.

De fait, dans le monde réel des institutions, notamment des aides bilatérales qui constituent environ 70 % des volumes de l'APD, trois approches ne cessent de se mêler, se contredire ou se renforcer selon les moments: l'approche de *l'influence* politique qui cherche à monnayer l'APD, à atteindre des objectifs de puissance ou de stabilité dans chaque pays aidé ; l'approche *relationnelle*, qui considère que la fonction essentielle de l'aide est la création d'un « lien social », la mise en relation de partenaires du Nord et du Sud – États, individus, entreprises, communautés... – ; et enfin l'approche « *impact* », qui cherche à obtenir des résultats en matière de croissance ou de biens publics mondiaux. Toutes peuvent heureusement converger mais parfois des oppositions coexistent et des pistes parallèles sont suivies au sein des mêmes systèmes d'aide.

2. La mondialisation au secours de l'APD

En dépit de leur diversité et de leurs divergences, les interprétations de l'aide convergent toutes vers une même recommandation: repenser la relation Nord-Sud (et donc l'APD) dans le contexte élargi de la mondialisation – que ce soit au nom des intérêts stratégiques du Nord (néoréalisme), de l'efficacité des marchés (néolibéralisme), de l'émancipation des pays du Sud (néomarxisme), des intérêts privés (libéralisme) ou d'un devoir moral renouvelé (idéalisme).

La mondialisation est ancienne (Berger 2003, Bordo *et al.* 2003). Certains chercheurs la font remonter au colonialisme européen (XIX^e siècle), au commerce des esclaves (XVII^e), à la découverte du nouveau monde (XV^e), à la diffusion de l'Islam (VII^e – IX^e), voire à la Route de la Soie qui reliait l'empire chinois au monde occidental dès le I^{er} siècle avant notre ère. C'est la période 1870-1914, toutefois, qui fait figure de véritable « première mondialisation » comparable à celle que nous connaissons aujourd'hui.

Le lien entre APD et mondialisation est vraisemblablement structurel, mais la guerre froide avait caché cette évidence au moment même de la naissance de l'aide. Le renforcement récent des interactions internationales donne enfin aux politiques d'aide la légitimité qui leur revient dès lors que le monde est pensé comme système. Quatre préoccupations paraissent particulièrement s'imposer aujourd'hui à la communauté internationale. Elles mêlent, selon les cas, des considérations néoréalistes, néolibérales et idéalistes.

Premier axe: la nécessité de produire et préserver les « Biens Publics Mondiaux » (BPM). Depuis le milieu des années 1990, cette notion a connu un succès rapide sous l'influence du Programme des Nations Unies pour le Développement ; mais elle est encore loin d'avoir convaincu l'ensemble des acteurs internationaux. Sous l'angle de la théorie économique, les BPM sont à rapprocher des défaillances des marchés mondiaux: externalités, asymétries d'information, rendements croissants, existence d'acteurs dominants, absence de dotations minimales de ressources pour tous les agents (dota-tions de survie) ... Dans le cadre national, le théorème de « l'équilibre de second rang » (Lipsey et Lancaster 1956) démontre qu'il est sous-optimal d'appliquer aux marchés imparfaits les préceptes qui sont optimaux pour des marchés parfaits ; en d'autres termes, ce théorème du *second best* justifie une intervention publique sur les marchés défaillants. Cette analyse a été étendue depuis aux marchés mondiaux (Kindleberger 1986). A l'instigation de la France et de la Suède, un groupe de travail présidé par M. Sven Sandström, ancien directeur général de la Banque mondiale, s'efforce de préciser la définition et le contenu opérationnel des BPM⁵. Six domaines prioritaires d'action ont été identifiés: les biens communs (notamment environnements), la lutte contre les maladies contagieuses, le commerce international, la connaissance, la paix et la sécurité, la stabilité financière internationale.

L'une des questions en suspens est celle de savoir s'il faut que l'APD contribue au financement et à la production des BPM. On estime aujourd'hui que 15 % de l'aide finance des Biens Publics Mondiaux, et que 15 autres sont utilisés pour produire des biens publics régionaux (Reisen *et al.* 2004). D'où une préoccupation sur l'éventuel détournement de l'APD au profit des BPM bénéficiant davantage aux pays développés qu'aux pays pauvres.

Aussi, certaines voix au sein des Nations Unies militent pour la création d'une nouvelle ligne budgétaire mondiale, distincte de l'APD, spécifique-

5. « International Public Goods are issues that (i) are deemed to be important to the international community ; (ii) cannot, or will not, be adequately addressed by individual countries acting alone ; and therefore (iii) must be addressed collectively on a multilateral basis by both developed and developing countries ».

ment consacrée à la gestion de ces biens (Kaul *et al.* 2003). Pourtant, développement et BPM sont deux problématiques inséparables. Elles sont liées d'abord par leur relation commune aux imperfections de marché, ensuite par la réalité technique de leur mise en œuvre. En effet, le renforcement de la contribution des PED à la production des BPM passe, le plus souvent, par des actions locales d'aide. Biens publics mondiaux et enjeux locaux de développement se superposent constamment : pensons à l'utilisation optimale des ressources naturelles, à la gestion de la biodiversité, à la lutte contre les pandémies ... Pour la plupart des BPM, une production accrue passe par un surcroît de développement – et donc une intervention légitime de l'APD (Jacquet et Marniesse 2005).

Deuxième préoccupation croissante : la nécessité d'accompagner l'insertion des pays pauvres dans la mondialisation commerciale et financière. L'idéal consisterait bien sûr en une mise à niveau préalable des économies qui y entrent, selon un principe d'égalité des chances. La situation du monde méditerranéen s'inscrit dans cette problématique : la perspective d'une ouverture commerciale totale avec l'Union Européenne (dès 2010 pour certains pays) rend indispensables des efforts *ex-ante* de modernisation du tissu économique pour améliorer sa compétitivité, un travail entrepris par les pays eux-mêmes soutenus par l'aide extérieure. Ce que les fonds structurels de l'Union européenne ont su réaliser pour la Grèce, le Portugal, l'Espagne ou encore l'Irlande, l'APD a sans doute intérêt et devoir de l'offrir aux pays fragiles qui rejoignent le marché global.

Cette démarche d'accompagnement est d'autant plus urgente que le « prix du ticket d'entrée » dans le marché mondial ne cesse de croître pour les PED. Les pays riches allongent sans cesse la liste, déjà chargée, des normes et labels imposés aux producteurs du Sud, autant d'obstacles qui réduisent la concurrence de ces derniers ou renchérissent leurs coûts de production – ce qui revient au même. Standards environnementaux, sanitaires, financiers, politiques, sociaux : la montée en pression a été forte ces dernières années. Comment les pays pauvres doivent-ils réagir face à ces exigences toujours plus nombreuses, toujours plus « morales », qui conditionnent de plus en plus leur existence sur les marchés internationaux ? De fait, ces normes sont liées à un ensemble de droits et de Biens Publics Mondiaux qui participent à la stabilité, à la légitimité et à l'efficacité du marché mondial lui-même. Ce faisant, elles profitent à tous les pays, notamment développés, et il convient donc d'en partager les coûts en transférant des ressources spécifiques au monde en développement.

Troisièmement, l'APD est sans doute appelée à constituer un filet planétaire de sécurité sociale garantissant des ressources et un niveau de vie minimum aux perdants ou aux oubliés de l'ouverture économique. C'est la légitimité sociale de la mondialisation qui est en jeu, donc sa viabilité politique à moyen terme. Il s'agit notamment de mettre en œuvre la liste grandissante des droits économiques et sociaux reconnus à tout être humain – droits dont les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) donnent, en un sens, le premier calendrier de réalisation. Si cette exigence sociale dépasse largement le cadre de l'APD, cette dernière figure néanmoins au premier rang des réponses à lui apporter.

L'aide est en effet particulièrement adaptée à la mise en œuvre d'une politique globale de redistribution. En 2004, elle a redirigé 0,25 % du PIB des pays à haut revenus vers les pays en développement, soit 0,21 % du PIB mondial. Si l'on ajoute à cela l'aide publique apportée aux pays « en transition » (non éligibles à l'APD au sens strict), on obtient une redistribution globale du PIB mondial de l'ordre de 0,23 %. Ce chiffre est maigre comparé au poids des mécanismes redistributifs au sein des pays développés. Dans le cas français, par exemple, ces derniers représentent entre 3,7 et 17,7 % du PIB, selon la définition qu'on leur donne et l'ambition que l'on assigne par comparaison à l'APD mondiale⁶. De ce point de vue, la redistribution française apparaît entre 16 et 77 fois plus forte que la redistribution internationale.

Une autre méthode de comparaison consiste à observer l'effet redistributif total des transferts publics et des prélèvements obligatoires. L'APD mondiale permet actuellement d'accroître de près de 2 % le revenu par tête du quintile le plus pauvre de la population mondiale, en diminuant de 0,25 % les revenus du quintile le plus riche (Bourguignon 2004). Qu'en est-il du système français de redistribution ? Il accroît de 70 % le revenu disponible du quintile le plus pauvre de la population nationale, diminuant de 15 % les revenus du quintile le plus riche (Bourguignon et Bureau 2003). De ce point de vue, la redistribution française apparaît entre 35 et 60 fois plus forte que la redistribution mondiale. La force redistributive de l'APD est donc encore bien faible au regard des systèmes nationaux des pays développés ; néan-

6. Selon Bourguignon et Bureau (2003), les transferts publics redistributifs représentent en France environ 3.7 % du PIB (RMI, aides au logement, prestations familiales) – un taux 16 fois supérieur à la redistribution mondiale effectuée par l'aide publique. Toutefois, si l'on considère que l'aide internationale a également vocation à jouer un rôle d'assurance en matière de santé (pensons aux pandémies) et de financement de l'éducation (pensons à l'engagement international pris à Dakar en 2000 de réaliser l'éducation primaire universelle), alors il peut être justifié de prendre en compte dans la comparaison les dépenses d'assurance santé (8.1 % du PIB français) et les dépenses d'éducation (5.9 %, selon les World Development Indicators 2004) – ces deux types de dépenses ayant elles aussi des effets redistributifs importants, comme le rappelle Fitoussi (2003). Voilà qui creuse l'écart entre redistributions nationale et internationale jusqu'à un rapport de 1 à 77.

moins l'aide internationale constitue *de facto* l'embryon d'un mécanisme redistributif de solidarité mondiale.

Enfin, l'aide est devenue, dans les années 1990, l'un des instruments de gestion des conflits, que ce soit de façon préventive ou synchrone, ou encore lors des périodes de reconstruction. Cette nouvelle dimension de l'aide, qui contribue à la production du BPM « stabilité », est peut-être de nature à redonner à l'APD cette légitimité, immédiate et aisément compréhensible par tous, dont elle disposait pendant la Guerre Froide. Le sujet peut certes donner lieu à des dérapages tels qu'une excessive captation de l'aide dans le cadre de la « lutte contre le terrorisme » (Châtaigner 2004), mais il est évident que l'un de ses mandats prioritaires sera à l'avenir de contribuer à la construction d'une architecture internationale de sécurité.

Dans la période récente, cette mission n'a fait que croître à l'occasion de cas tels que l'Afghanistan, l'Irak, la RDC ou Haïti pour n'en citer que quelques-uns. Un tiers des pays africains ont connu une situation de conflit ces quinze dernières années. 11 % de l'APD sont actuellement captés par la gestion de telles situations. Mais à ce jour, la communauté internationale a principalement mobilisé l'aide comme instrument de gestion des sorties de conflit ou de crise. Cela pose de délicats problèmes d'articulation avec l'aide humanitaire ou avec d'autres composantes (diplomatiques et militaires) des interventions de la communauté internationale. Par ailleurs, intervenir en amont pour prévenir les crises fera davantage sens. Le coût *ex post* des guerres est en effet hors de prix pour la communauté internationale: 360 milliards de dollars pour la seule décennie 1990 (Conceicao 2003).

La prévention, toutefois, est une démarche extraordinairement difficile que les institutions d'aide commencent tout juste d'explorer (Severino 2004, Véron 2004). Peut-on concevoir des actions ponctuelles réduisant telle ou telle tension – ou d'autres actions, plus structurelles, susceptibles de reformater les structures sociales pour qu'elles n'engendrent pas de causes de conflit ? La littérature économique récente, notamment les travaux de Paul Collier et Anke Hoeffler (2002), porte une grande attention aux pays qui cumulent les facteurs de risques suivants: faible croissance, faible revenu, ressources naturelles importantes. Ces dernières peuvent en effet susciter ou financer des conflits. Le cas de l'Angola n'est que trop connu, où diamants et pétrole ont alimenté vingt-cinq ans de guerre civile. Parmi les autres facteurs de risque figurent les fortes croissances démographiques en zones denses, les migrations incontrôlées, le fractionnement ethnique. En augmentation rapide depuis la fin de la Guerre Froide, le nombre des guerres

conduit à penser qu'une part grandissante de l'aide ira au traitement de cette problématique.

Mais en quoi les conflits enracent-ils l'aide dans la mondialisation ? Même si cette question n'est pas tranchée (Elbadawi 2004), il est probable qu'une relation existe entre les guerres civiles de nouvelle génération et les dynamiques mondialisatrices. En érodant l'autonomie des États-Nations et la légitimité des plus faibles d'entre eux, elles multiplient les opportunités de tension (Kaldor 2000, Kaldor et Luckham 2001). L'ouverture des marchés induit également des redistributions de revenus et de rentes susceptibles d'aviver les discordes, par exemple entre les secteurs traditionnels de l'économie et les nouveaux secteurs d'exportation. De plus, même si certains conflits ne sont pas liés à la mondialisation, leurs conséquences le sont. Les gouvernements du Nord ont aujourd'hui une conscience claire des contre-coups mondiaux des conflits locaux : les guerres civiles créent des « zones grises » incontrôlées, propices au terrorisme et au trafic de drogue.

En somme, née des enjeux de la guerre froide et de la décolonisation, l'aide au développement est devenue l'enfant adoptif de la mondialisation, dans la douleur mais aussi par espoir. L'APD est l'un des rares instruments d'envergure à disposition des États pour faire face aux défis d'enjeux mondiaux - qu'ils soient éthiques, sociaux, sécuritaires, économiques ou environnementaux (Jacquet et Severino 2002). Un tel changement d'identité se traduit forcément, dans ses étapes intermédiaires, par des hésitations et des confusions au sein de l'APD. Cette clef de lecture permet d'élucider bien des dynamiques actuelles, notamment la montée en puissance d'un nouveau discours politique et technique sur le volume d'aide nécessaire.

II. AUGMENTER LES VOLUMES: COMMENT ET POUR QUOI FAIRE ?

La mobilisation financière renouvelée dont bénéficie actuellement l'APD pourrait bouleverser, si elle se confirme, les principes même d'intervention de l'aide. A la logique d'investissement qui a prévalu jusqu'alors pourrait s'ajouter, voire se substituer, une logique de redistribution mondiale des revenus. Compte tenu de ses implications politiques, financières et techniques, cette nouvelle approche devrait alors s'accompagner d'une validation explicite de la communauté internationale – d'autant qu'une tension existe entre une croissance rapide de l'aide et son appropriation par les pays bénéficiaires. Face à cette difficulté, une logique différente de celle du financement direct des OMD pourrait être développée : penser l'APD comme catalyseur des flux de financement du développement, domestiques et internationaux.

Après leur chute brutale suite à la fin de la guerre froide, les volumes d'APD repartent timidement à la hausse depuis quelques années. Suite à l'adoption par la communauté internationale des Objectifs du Millénaire pour le Développement, une grande énergie a été consacrée à la quantification des montants supplémentaires qu'il conviendrait de mobiliser pour les atteindre. Un ordre de grandeur s'est imposé dans les discours : cinquante milliards de dollars en plus, chaque année. C'est en fonction de ce montant que sont actuellement imaginées de nouvelles méthodes pour mobiliser davantage les ressources des pays riches.

On peut certes se réjouir de cette dynamique intellectuelle et politique en faveur d'une augmentation de l'aide. Néanmoins, plusieurs problèmes peu débattus hypothèquent cette démarche. Les pays les plus pauvres sont-ils aujourd'hui en mesure d'absorber un tel surcroît d'APD ? Que s'agit-il, d'ailleurs, de financer ? Des dépenses budgétaires récurrentes à caractère social, comme le laissent entrevoir les OMD ? Quelles seraient alors les conséquences financières et politiques pour les États du Sud et pour ceux du Nord ?

1. Une reprise timide de l'effort

En termes financiers, l'APD bénéficie d'un regain d'intérêt du côté des États donateurs. Il s'y sont engagés lors de la conférence sur le financement du développement tenue en mars 2002 au Mexique, qui a abouti au « Consensus de Monterrey ». Peu avant cet événement, les États-Unis

avaient annoncé une augmentation de leur effort d'aide de cinq milliards de dollars dans un délai de trois ans. L'Union européenne, elle, a affirmé vouloir porter sa contribution de 0,33 % à 0,39 % de son PIB d'ici 2006, ce qui représente un surcroît d'aide de sept milliards de dollars par an.

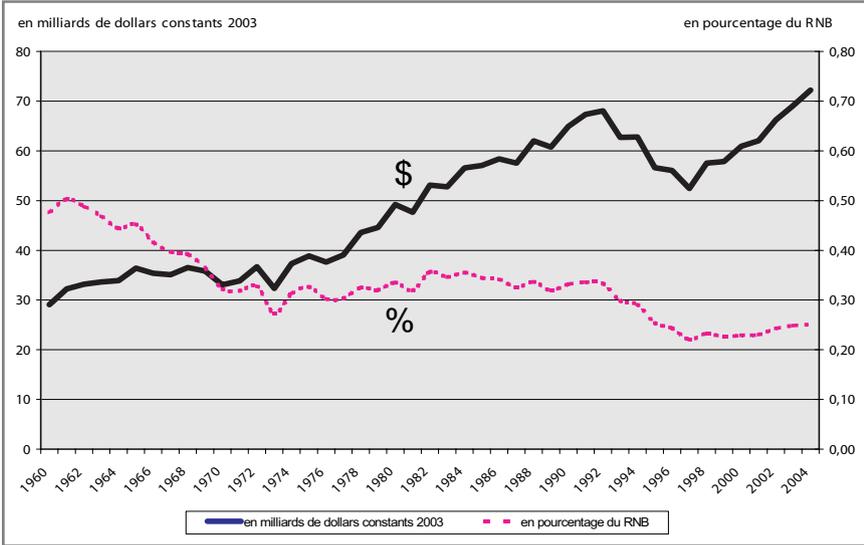
Rappelons qu'en valeur courante comme en valeur constante, les volumes d'APD avaient augmenté de manière quasi continue entre 1960 et 1991, date à laquelle ils ont atteint un pic historique (fig. 1). L'aide a ensuite fortement chuté jusqu'en 1997, retrouvant son niveau de 1983 en valeur réelle. Parmi les responsables de cette dégradation : la fin de la guerre froide et l'effondrement de l'aide soviétique, mais aussi les arbitrages budgétaires nationaux sous pression des critères de Maastricht.

Les volumes d'aide sont repartis à la hausse à partir de 1998, dans le contexte des crises financières internationales à diffusion rapide, signes des enjeux systémiques de la mondialisation. D'après les données de l'OCDE, l'APD totale des pays membres aurait atteint 78 milliards de dollars en 2004, un niveau sans précédent en valeur réelle comme en valeur nominale.

Toutefois, si l'on examine l'effort des pays de l'OCDE rapporté à leur revenu, la remontée de l'aide dans les priorités gouvernementales paraît bien plus modeste. En 2004, l'effort collectif total représente 0,25 % du PIB des membres de l'OCDE, contre 0,23 % en 2002, 0,22 % en 2001⁷ – mais 0,34 % en 1991. La forte dégradation de l'effort d'aide qui a fait suite à la fin de la guerre froide est donc loin d'être effacée. De plus, les fonds affectés à la reconstruction de l'Irak et de l'Afghanistan sont l'une des sources essentielles de l'augmentation de l'aide ces deux dernières années. Le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède demeurent les seuls pays à atteindre l'objectif de 0,7 % du PIB préconisé par les Nations Unies depuis 1970. Trois autres pays ont néanmoins fixé une date précise pour l'atteindre : l'Irlande en 2007, la Belgique en 2010 et la France en 2012. Cette dernière devrait passer par un objectif intermédiaire de 0,5 % en 2007, contre 0,42 % en 2004. La Norvège, pour sa part, vient d'annoncer son intention de porter son APD à plus de 1 % de son PIB.

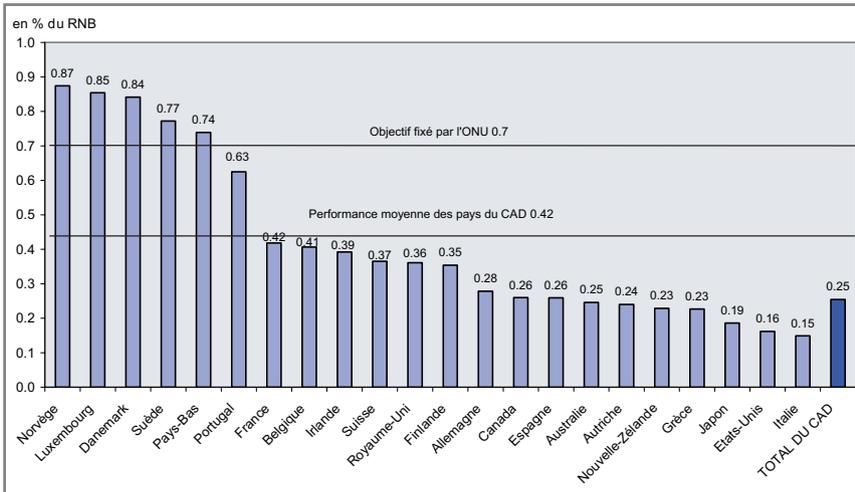
7. Pour être exact, les chiffres qui suivent prennent en compte le Revenu National Brut (RNB) et non pas le PIB. Le RNB est égal au PIB majoré des recettes nettes des revenus primaires provenant du reste du monde (rémunérations des employés et revenus de la propriété). C'est le RNB qu'utilise l'OCDE pour calculer l'effort d'aide des pays.

Figure 1 – APD nette totale des pays de l'OCDE (1960-2004)



source : OCDE, statistiques en ligne 2004

Figure 2 – APD nette en 2004 – en pourcentage du Revenu National Brut



source : OCDE, statistiques en ligne 2004

Les nouvelles justifications de l'aide semblent donc avoir stoppé sa décroissance post guerre froide, mais malgré les efforts de quelques champions, elles n'ont pas encore convaincu les gouvernements de lui donner un profil à la mesure des enjeux globaux actuels. Aussi le système des

Nations Unies et la Banque mondiale ont-ils réagi en construisant un nouveau discours quantitatif sur l'aide – discours moins ambitieux financièrement mais plus stratégique politiquement que le célèbre impératif des « 0,7 % du RNB », jamais atteint par aucun des pays du G7.

2. De combien accroître l'APD ?

Les évaluations chiffrées du besoin de financement des PED (largement identifié à un besoin d'APD supplémentaire⁸) se sont multipliées ces dernières années. L'importance politique acquise par les OMD a conduit chercheurs, gouvernements et agences d'aide à revenir à l'ancienne préoccupation de calcul de la volumétrie nécessaire de l'APD. Inévitablement, ces démarches reposent sur des hypothèses théoriques et empiriques discutables, mais la production de chiffres a également pour rôle de faciliter la mobilisation politique. Deux méthodes de calcul ont été employées ; elles concordent approximativement dans leurs résultats.

La première se concentre sur l'objectif de lutte contre la pauvreté monétaire, c'est-à-dire la « réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la part de la population mondiale disposant d'un revenu quotidien inférieur à un dollar ». D'inspiration macroéconomique, cette démarche procède en deux temps : 1) elle calcule le surcroît de croissance susceptible d'engendrer l'augmentation désirée des revenus, en prenant en compte la structure de répartition des richesses et la croissance démographique ; 2) elle estime, sur la base d'un modèle économique à « double déficit » (en capital et en devises étrangères), le volume additionnel d'investissement qui permettrait d'atteindre le rythme de croissance ainsi déterminé. Elle fait donc le pari que la croissance catalyse avec elle l'ensemble des progrès sociaux réclamés par les OMD (l'augmentation des revenus étant supposée stimuler la demande de prestations sociales comme les ressources des États) ; mais aussi le pari (que l'on sait fragile) selon lequel l'investissement public engendre mécaniquement de la croissance.

La seconde méthode d'évaluation du coût des OMD consiste à calculer les ressources additionnelles nécessaires au financement direct des objectifs sociaux et environnementaux du Millénaire en incluant aussi bien les coûts d'investissements que de fonctionnement des services nouveaux. Malgré

8. Les évaluations font en général l'hypothèse d'une stabilité des autres flux de ressources, extérieures ou intérieures, ou de leur dynamique actuelle.

son apparente simplicité, cette approche rencontre de nombreuses difficultés : le lien entre dépense publique et progrès social est loin d'être linéaire et peut varier d'une période à l'autre ; il est difficile d'évaluer avec précision les interactions entre différents types d'avancées sociales, ce qui peut conduire à sur ou à sous-estimer leur coût global ; de plus, les évaluations se fondent généralement sur le coût moyen observé de *fonctionnement* des services sociaux, ce qui reflète mal le coût de leur *extension* vers les populations les plus marginales, socialement ou géographiquement. Enfin, cette méthode suppose implicitement que l'amélioration des conditions de vie des populations (santé, éducation ...) provoquera le regain de croissance économique nécessaire à l'accroissement des revenus monétaires des plus pauvres. Cette idée trouve certes une part de légitimité dans la théorie du capital humain (Becker 1964), mais elle n'est pas totalement fondée pour autant : le capital nécessaire à l'accroissement durable des revenus n'est pas uniquement *humain* ...

A notre connaissance, cette seconde méthode d'évaluation du coût des OMD n'a pas été appliquée aux PED dans leur ensemble, mais seulement aux pays *pauvres* desquels ont été exclus les géants démographiques⁹. Dans cet ensemble de pays, la mise en place de l'éducation primaire universelle semble requérir un financement annuel supplémentaire de 10 à 15 milliards de dollars¹⁰ ; les objectifs de santé, de 25 à 30 milliards¹¹ ; l'accès à l'eau et à l'assainissement de 10 à 25 milliards¹². Ainsi, leur besoin de financement supplémentaire se situerait entre 45 et 70 milliards de dollars chaque année, un ordre de grandeur qui est conforme à celui obtenu (54-62 milliards) par la première méthode sur les mêmes pays (Devarajan *et al.* 2002).

Les deux modes de calcul conduisent donc à des estimations à peu près compatibles : le chiffre de 50 milliards de dollars est généralement retenu. Cependant, de nouvelles recherches réévaluent le besoin financier à la hausse : 76 milliards selon Pettifor et Greenhill (2003), 84 selon le Millennium Project dirigé par Jeffrey Sachs (UNMP 2005), etc. D'autres critiques, plus radicales encore, mettent en doute la possibilité même de tout chiffrage « technocratique » (Reddy et Heuty 2004). Le chiffre de « 50 milliards » est

9. Comme l'Inde, l'Indonésie, le Vietnam, etc. En effet, les estimations disponibles concernent uniquement les PED où un accroissement de l'APD est perçu comme susceptible de modifier la capacité du pays à atteindre les OMD. Ont ainsi été exclus l'essentiel des pays à revenus intermédiaires, mais aussi des pays pauvres très peuplés où l'aide « ne pourrait pas changer significativement le cours des choses ». Autant d'hypothèses discutables.

10. Devarajan *et al.* (2002). La Banque mondiale (2003b) estime ce besoin entre 8 et 10 milliards de dollars.

11. Des chiffres cohérents avec ceux de la Commission on Macroeconomics and Health (2001).

12. Le Rapport Camdessus mentionne le chiffre de 10 milliards de dollars (World panel on financing water infrastructures, 2003, page 3). La Banque mondiale (2003b) va jusqu'à avancer celui de 25 milliards.

donc loin de faire l'objet d'un consensus « scientifique ». Il a néanmoins l'avantage politique de paraître à la fois ambitieux et réaliste. Sa rationalité réside sans doute plus dans le plaidoyer qu'il facilite auprès des gouvernements et des opinions publiques du Nord, que dans une évaluation stricte du besoin d'aide supplémentaire.

Ces 50 milliards pourraient être mobilisés par une augmentation de 75 % de l'APD, portant l'effort des pays de l'OCDE à 0,44 % de leur PIB contre 0,25 % actuellement, ce qui correspondrait à un fardeau modeste sur le plan macroéconomique, nettement au-dessous du vieil impératif des 0,7 % du PIB (ie. 190 milliards de dollars). Malgré cela, il est clair que le rythme actuel d'augmentation des volumes d'aide ne permettra pas de mobiliser ce montant. Sans disculper les autres pays, il faut bien reconnaître la responsabilité particulière des États-Unis. Si leur effort d'aide rejoignait par exemple celui de la France, l'APD mondiale s'en trouverait immédiatement augmentée de moitié. Même après l'annonce de la création de leur nouveau *Millennium Challenge Account*, l'aide des États-Unis (0,12 % de PIB) ne reflète ni la taille de leur économie, ni leur responsabilité dans la mondialisation.

3. Entre utopie et pragmatisme: trois nouvelles initiatives pour financer le développement

Face à l'échec prévisible de la mobilisation financière en faveur des OMD sur la seule base des contributions volontaires des États, une modification structurelle du financement de l'aide est de plus en plus évoquée. Plusieurs gouvernements se sont engagés dans des réflexions originales qui essaient de contourner les contraintes budgétaires immédiates des États mais aussi les aléas des processus nationaux de décision, souvent défavorables aux actions internationales.

Plusieurs projets sont sur la table. Deux d'entre eux attirent particulièrement l'attention: l'*International Financial Facility (IFF)* proposé par les Britanniques ; et la fiscalité mondiale, via divers projets. A cela, il faut ajouter les nouvelles réflexions sur l'utilisation des Droits de Tirage Spéciaux (DTS) du Fonds Monétaire International.

« Décaisser aujourd'hui les promesses de demain »: c'est tout l'objet du projet *IFF*, avancé par le gouvernement britannique sous l'impulsion de Gordon Brown, avec le soutien de la France. Il s'agit d'augmenter les volumes d'aide et d'accélérer le calendrier de leur décaissement en contraignant les pays développés à tenir leurs engagements. Pour cela, il est proposé de

créer un Fonds international d'un type nouveau, l'*IFF*, bénéficiant d'une promesse irrévocable de versements futurs de la part des États participants. Sur la base de ces engagements souverains, ce Fonds pourrait alors émettre des obligations sur les marchés financiers. Les ressources dégagées seraient acheminées vers les pays en développement par les canaux classiques d'APD. Le montage garantirait à cette structure une notation AAA, donnant accès à des conditions de financement favorables. Il serait reconstitué périodiquement, par exemple tous les trois ans et aurait une durée de vie de trente ans : quinze années d'investissements et quinze années de remboursement par les États participants du Nord.

S'il est encore trop tôt pour savoir si cette initiative aboutira, au moins dans sa forme initiale, l'engagement politique britannique en sa faveur demeure fort, encore accru par les annonces récentes de ces derniers sur le front de l'annulation des dettes¹³. Cet engagement pourrait s'étendre encore si l'*IFF* devait échapper, d'un point de vue comptable, aux ratios normatifs de maîtrise de l'endettement public des pays de l'Union européenne.

Pourtant, les faiblesses du projet sont nombreuses. Elles renvoient à la capacité d'absorption limitée des pays bénéficiaires, sur laquelle nous revenons plus loin, mais aussi à la légitimité d'un report de la charge de la solidarité sur les générations futures et enfin à la légalité, dans la plupart des systèmes de finances publiques, de ce qui constitue un véritable mécanisme de « dé-budgétisation ». Les critiques sont suffisamment lourdes pour que l'on puisse s'interroger sur le sort politique final de cette initiative.

L'un des atouts techniques du projet *IFF* tient toutefois au fait qu'il pourrait facilement s'accorder avec les propositions montantes visant à instaurer une ou plusieurs formes de taxation internationale. Pourquoi ne pas imaginer, en effet, que ce Fonds soit garanti ou financé par un prélèvement obligatoire mondial ?

En 2002, la France s'est déclarée favorable à la création d'une fiscalité internationale pour augmenter l'APD. Le chef de l'État a mis l'accent sur la nécessité d'un « *prélèvement de solidarité sur les richesses considérables engendrées par la mondialisation* ». Il a également mis en place un groupe de travail sur la question qui lui a présenté, en mai 2004, un ensemble d'options envisageables. La France, le Brésil, le Canada, mais aussi l'Angleterre et l'Espagne ont avancé aux Nations Unies, en septembre 2004, des propositions communes qui ont favorablement retenu l'attention de 117 pays et du Secrétaire Général – mais également obtenu une fin de non-recevoir des États-Unis.

13. Initiative Gordon Brown sur l'annulation de la totalité de la dette publique extérieure des pays pauvres.

Comment prélever ? Qui imposer ? A quel taux ? Qui devra collecter ? Comment redistribuer ? Les expériences historiques sur lesquelles s'appuyer sont rares et de nombreux gouvernements ne souhaitent répondre à aucune de ces questions : ils ne voient dans la fiscalité internationale qu'un abandon de souveraineté. L'attitude la plus extrême est celle des États-Unis, puisqu'une loi votée par le Congrès en 1997 conditionne leur contribution financière aux Nations Unies à l'absence de tout projet de taxe internationale touchant leurs entreprises ou leurs citoyens. Toutefois, même sans appui américain, certaines formes de fiscalité mondiale pourraient voir le jour sur une base volontaire à l'instigation d'autres pôles économiques de la planète, notamment l'Union européenne.

Au-delà de la question du volume des financements, l'une des dimensions les plus riches de la réflexion sur la taxation internationale repose sur la recherche de la stabilité des flux que ne garantissent pas les mécanismes actuels d'allocation par voie budgétaire, ni d'ailleurs la gestion classique de la conditionnalité. Or, la transformation des objectifs de l'APD depuis le Sommet du Millénaire suppose l'entrée de l'APD dans des financements récurrents de longue durée, notamment pour financer les services sociaux des pays pauvres. Seule une ressource stable et conditionnée différemment de l'aide actuelle permettrait d'y faire face.

Enfin, plusieurs voix éminentes – comme celles de George Soros (2002) et de Joseph Stiglitz – ont suggéré que le FMI utilise sa capacité à allouer des Droits de Tirage Spéciaux afin d'accroître la capacité des PED à financer des Biens Publics Mondiaux et des projets de développement. Rappelons que les DTS forment une monnaie propre au FMI que son conseil d'administration a le pouvoir de créer en créditant les comptes de ses États membres. Ce sont des lignes de crédit en devises qui peuvent être mises à disposition en cas de difficulté d'un État. Le FMI peut alors exiger que les pays dont les positions monétaires sont fortes rachètent les DTS ou les honorent – conduisant dans les deux cas à un transfert de fonds en devises.

L'idée récemment développée repose sur une nouvelle allocation globale de DTS, doublée d'un engagement des pays industrialisés à reverser volontairement ceux qui leur reviennent (près des deux tiers, compte tenu de leurs quotes-parts au FMI) aux pays en développement. Ces derniers pourraient alors les utiliser pour financer des projets approuvés, suggère Soros, par une « autorité indépendante composée de personnes éminentes ».

En dépit du fantasme de la création monétaire que cette proposition agite, soulignons qu'elle ne créerait pas de pouvoir d'achat *ex-nihilo*. Les DTS ne s'apparentent en rien à une planche à billets puisque les États doivent les

financer en devises. Ainsi, l'allocation de DTS imaginée par Soros revient à demander aux pays détenteurs du capital du FMI d'accorder un supplément massif de dons aux pays en développement. Cette proposition soulève aussi un ensemble de questions techniques difficiles à résoudre qui touchent au mode de sélection des projets et aux priorités à retenir. Quid des BPM par exemple ? On comprend donc que la proposition n'ait pas entraîné d'enthousiasme ; elle est passée au second plan, notamment sous la pression des États-Unis. Mais elle avait au moins un mérite : proposer un cadre clair dans lequel l'effort mondial d'APD pouvait être augmenté collectivement tout en répartissant l'effort équitablement, en fonction de la puissance économique relative des États.

De fait, sans suggérer que les DTS financent l'APD, il serait néanmoins judicieux d'envisager une nouvelle allocation classique de DTS dans le but d'augmenter les réserves de change des PED. En effet, ces réserves ont un coût d'opportunité très élevé pour certains de ces pays. Alléger cette charge leur permettrait de libérer des devises pour d'autres usages plus productifs en termes économiques et sociaux. L'accumulation de réserves se fait bien souvent au détriment de la consommation, de l'investissement et de la croissance. Elle comporte en outre un coût financier élevé, correspondant au différentiel entre le coût d'emprunt en devises et le rendement des réserves – en général des bons du Trésor américain. Enfin, un tel geste pourrait contribuer à inverser la tendance actuelle qui a vu les économies émergentes devenir exportatrices nettes de capitaux vers les pays industrialisés depuis l'an 2000, notamment du fait d'une accumulation de réserves de change en prévision de grandes crises financières, ou, comme c'est le cas de la Chine, en contrepartie de ses exportations sur le marché américain.

En somme, chacun des trois projets analysés ici se heurte à de fortes oppositions qui ne faibliront au mieux que graduellement, au prix d'un intense effort de conviction politique et technique. Malgré les réticences, pourtant, on peut parier que les débats ne vont pas s'éteindre. Il y a bien des raisons à cela : tout d'abord la contradiction persistante entre les engagements des pays riches et leur incapacité à obtenir en interne les arbitrages budgétaires correspondants (nourrissant l'image d'un double discours) ; ensuite la nécessité d'élaborer un mécanisme mondial équitable de partage des coûts de l'aide (*burden sharing*) ; la montée en puissance, aussi, des défis sociaux et sécuritaires liés aux inégalités internationales ; enfin, la transformation possible d'une partie des instruments de l'aide vers le financement des dépenses récurrentes de fonctionnement des services publics.

Toutefois, si elle devait avoir lieu, une augmentation rapide et massive de l'aide poserait plusieurs questions embarrassantes qu'il faut maintenant examiner.

4. A quelles conditions les pays pauvres pourraient-ils absorber un tel surcroît d'aide ?

Dans quelle mesure les pays les plus pauvres seraient-ils capables d'utiliser un surcroît important de ressources financières ? Parmi ceux qui plaident pour un accroissement massif de l'aide, nombreux sont ceux qui ont la tentation de nier ou de minimiser ce problème. Cette question des « capacités d'absorption » se pose pourtant de façon préoccupante dans plusieurs pays, en particulier d'Afrique subsaharienne¹⁴. Pensons aux nouveaux États pétroliers (hier la Guinée Équatoriale, aujourd'hui le Tchad, demain Sao Tomé) ; aux bénéficiaires de l'initiative PPTE (le Cameroun par exemple qui peine à utiliser les marges de manœuvre dégagées par les annulations de dettes) ; aux pays en sortie de crises (RDC, Angola, Burundi, Rwanda ...).

Force est de constater que les rythmes de décaissement actuels de l'APD sont globalement assez lents. Sur les trente dernières années d'activité, le reste-à-verser (montant promis moins celui décaissé) est de 146 milliards de dollars, soit environ 3 ans de décaissements au rythme moyen - ou encore une année et demi au rythme actuel¹⁵. En matière de prêts, la lenteur est plus nette encore : le reste-à-verser des pays membres du CAD est de 52 milliards de dollars, soit environ 6 années de décaissement au rythme actuel¹⁶. Il faut noter également que pour l'ensemble des donateurs, la différence moyenne entre engagements promis et versements effectifs (de l'ordre de 10 % par an) est affectée d'un écart type de 50 %, ce qui montre sa très forte volatilité et l'imprévisibilité des flux d'aide d'une année sur l'autre (Bulir et Hamman 2001, Odedokun 2003). Parallèlement, un nombre important de travaux académiques et politiques ont dénoncé la pression exercée au décaissement régnant dans les agences d'aide, le respect insuffisant des conditionnalités des bailleurs, et souhaité la concentration de l'aide, comme nous le verrons, sur les pays les plus performants – en réalité

14. Plusieurs des réflexions qui suivent nous ont été suggérées par Jean-Pierre Barbier.

15. Table 1 des statistiques en ligne du CAD.

16. Table 2a et 3a de statistiques du CAD.

assez peu nombreux. Il semble, en pratique, qu'il y ait une contradiction majeure entre le double souhait de l'augmentation massive de l'aide et l'allocation sur la base – forcément étroite – de la performance. Si, demain, une augmentation rapide de l'aide mondiale devait avoir lieu, le problème du décaissement de l'aide prendrait sans doute une ampleur nouvelle.

De quoi dépendent en fait les capacités d'absorption ? De la solidité des institutions, de la capacité de gestion des administrations, de leur probité, de la qualité des politiques publiques, comme des procédures des bailleurs de fonds et des compétences des agences d'aide. Elles reposent aussi sur les compétences locales dont ont besoin les investisseurs qui, par exemple, interviennent dans des partenariats public-privé. Nombreux sont les pays, les administrations ou les économies qui seraient vite débordées par un afflux brutal de ressources, provoquant congestions, gaspillages voire détournements. Pour explorer l'importance de cette difficulté, certains ont proposé de définir un point théorique de « saturation » au-delà duquel l'aide publique, trop abondante au regard de la taille de l'économie bénéficiaire, n'aurait plus d'impact sur la croissance. Ce point a récemment été estimé à 30 % du PIB dans les pays aux institutions jugées « solides », et à seulement 6 % pour ceux dont les capacités sont jugées « fragiles »¹⁷. On peut aussi observer que l'aide médiane reçue par les 39 pays pauvres d'Afrique subsaharienne représente 13 % de leur PIB¹⁸. Il est peu discutable que si demain les flux d'aide doubleraient, en garantir une utilisation pertinente et rapide constituerait un défi majeur. Le débat nécessaire sur l'accroissement de l'aide ne peut donc occulter cette question¹⁹.

Pour augmenter rapidement les capacités d'absorption, une première méthode consisterait à (re)lancer de vastes programmes d'assistance technique, assumant pleinement le caractère insatisfaisant et temporaire de cette solution. Toutefois, une telle démarche (qui correspond à une réponse historiquement classique des bailleurs de fonds) ne manquerait pas d'être taxée de « néocoloniale », de sorte qu'elle ne serait envisageable qu'à la demande forte et explicite des États.

17. Étude mentionnée par Devarajan et al. (2002)

18. World Development Indicators 2004, chiffres 2002.

19. Certaines institutions internationales sont tentées de minimiser la difficile question de l'absorption au nom de la nécessité d'augmenter l'APD. Elles en viennent parfois à des raisonnements peu rigoureux. Considérons par exemple deux travaux remarquables de la Banque mondiale: un premier qui estime le besoin de financement supplémentaire des PED à 50 milliards de dollars par an (Devarajan et al. 2002) ; un second qui montre que les PED sont globalement en mesure d'absorber cette aide (Banque mondiale 2003). Chacune des deux démonstrations semble rigoureuse mais à bien y regarder... elles ne concernent pas les mêmes pays: la première insiste sur les besoins des nations les plus pauvres (incluant de facto les *Low Income Countries Under Stress* (LICUS)), alors que le second base largement son analyse sur de grands pays comme l'Inde, l'Indonésie ou encore le Vietnam, qui ne sont pas pris en compte dans le premier calcul...

Une méthode plus douce, mais tout aussi peu « durable » ou « appropriée » par les institutions locales, serait de financer à la demande des États des prestations analytiques et administratives confiées au secteur privé. Il s'agirait en somme d'externaliser hors des États, grâce à l'APD, diverses opérations susceptibles d'accélérer l'instruction et la mise en œuvre des programmes d'aide.

Naturellement, pour faciliter l'absorption, les bailleurs de fonds se doivent de simplifier et d'harmoniser les procédures attachées à l'obtention de leur aide. Nous aborderons plus loin ce thème. Poussée à son terme, cette logique conduit droit à l'aide budgétaire directe. Au niveau macro-économique comme à un niveau sectoriel, cette forme de soutien constitue bien une voie pour accélérer l'absorption des fonds, puisqu'elle peut financer des investissements mais aussi des dépenses récurrentes de fonctionnement – par exemple des programmes d'éducation et de santé. Toutefois pour être efficace, l'aide budgétaire suppose le bon fonctionnement ... d'un budget et d'une administration. Voilà qui renvoie aux contraintes institutionnelles précédentes. Cette forme d'aide ne peut donc s'appliquer qu'à des pays présentant des institutions, des stratégies et des modes de pilotage crédibles.

Néanmoins, si l'amélioration des modes de délivrance de l'aide peut aider les pays bénéficiaires à mieux la gérer et se l'approprier, on peut douter de son impact sur les rythmes de décaissement. Une récente étude du ministère hollandais des affaires étrangères (2003) a ainsi montré que l'introduction des premières générations d'allocation de l'aide par des instruments budgétaires en Ouganda n'en accélérerait pas les décaissements ni n'en diminuait les coûts de gestion, mais en changeait simplement la structure (plus de temps consacré à la négociation des concours et moins à leur gestion ; davantage de coûts dans le ministère des finances et moins dans les ministères techniques).

En somme, il faut avoir conscience qu'une augmentation forcée et rapide de l'APD dans les pays les plus faibles institutionnellement ne pourra avoir lieu que par le retour à un appui aux administrations locales via un ensemble d'intervenants extérieurs et par des méthodologies nouvelles à l'impact encore incertain. Si cette réalité n'est pas ouvertement assumée par la communauté internationale, elle va au devant de déconvenues majeures (faiblesse des décaissements, gabegies ou détournements ...) qui renforceraient le scepticisme dont pâtit parfois l'APD.

Les conséquences politiques d'une telle tendance seraient d'autant plus importantes qu'elles pourraient être démultipliées par la dépendance croissante vis-à-vis de l'aide de nombre de pays bénéficiaires dont les perspecti-

ves de croissance demeurent modestes pour des raisons structurelles (enclavement, milieu naturel, etc.). Le refus général de regarder cette réalité en face pourrait constituer l'un des aveuglements majeurs de la communauté de l'aide.

5. Plus d'aide oui, mais pour quoi faire ?

En sus de la question des capacités d'absorption, un surcroît massif d'APD en amènerait une seconde au devant de la scène, que la communauté internationale a tout autant de mal à traiter: de quelle philosophie d'intervention les grands projets d'augmentation de l'aide relèvent-ils ? Un transfert accru et massif de ressources peut avoir en effet trois sens, non exclusifs les uns des autres, mais dont les implications financières sont très différentes. Par conséquent, il n'est pas possible de penser l'augmentation massive de l'aide sans examiner sa philosophie d'intervention.

La première des trois démarches consisterait à subventionner durablement les pays bénéficiaires pour qu'ils développent des services publics sociaux au niveau des normes internationales émergentes. C'est cette voie sur laquelle le monde semble vouloir s'engager ; c'est tout l'esprit implicite des OMD. Ces derniers n'invitent-ils pas, en effet, à généraliser et à financer des standards de vie minimaux – de santé, d'éducation, d'accès à la nourriture, d'égalité des sexes, etc. – indépendamment même de la capacité macroéconomique des pays à soutenir durablement ces standards, par la génération d'une croissance suffisante ? La campagne des Nations Unies en faveur d'une « Education Pour Tous » a conduit par exemple les gouvernements du Nord à signer, en avril 2002 à Dakar, une déclaration dans laquelle ils promettent « qu'aucun pays sérieusement engagé dans l'universalisation de l'éducation de base ne verrait ses efforts contrariés par le manque de ressources ». On mesure mal, aujourd'hui encore, les implications d'un tel engagement. Pour les pays du Nord, cela signifie que leurs citoyens prendront financièrement en charge (potentiellement pour toujours) les services publics des pays trop pauvres pour atteindre les normes internationales. Quant aux pays du Sud, cette aide financière permanente ne manquera d'engendrer une quasi mise sous tutelle de leurs politiques publiques.

La deuxième démarche consisterait à financer la montée en puissance de l'investissement économique dans les PED, par un effort d'aide important mais ponctuel, dont on pourrait espérer qu'il crée une dynamique autoentretenu. Cette option tourne le dos, à court terme, à la recherche de stan-

dards sociaux minimaux, perçus comme des résultantes et non comme des moyens de développement. Cette voie soulève aussi la question des capacités d'absorption, à laquelle toute idée de « plan Marshall » en faveur des pays pauvres est confrontée. Or, on a vu que l'on ne pourrait contourner cette difficulté qu'au prix d'un renforcement extérieur massif des administrations locales – en d'autres termes, un grand risque sur l'objectif d'appropriation (*ownership*).

La troisième voie consisterait à utiliser l'APD comme un levier susceptible de stimuler toutes les autres sources de financement du développement. Grâce au surcroît de ressources, il s'agirait de positionner l'APD, davantage qu'aujourd'hui, sur un rôle catalyseur du système de financement des PED. Les lignes qui suivent tentent de développer cette piste.

6. Catalyser le système de financement du développement: un rôle pour l'APD

Rappelons que dans les pays en développement, en moyenne et malgré des écarts types importants, 85 % de l'investissement est d'origine domestique. Les ressources locales forment donc, de très loin, la première source de financement. Des 15 % restants d'origine extérieure, un quart relève de l'APD et trois quarts de flux privés: investissements directs étrangers (IDE), transferts de revenus des travailleurs migrants, prêts bancaires, investissements de portefeuille, dons philanthropiques.

L'APD ne se contente pas de pourvoir des fonds; elle peut aussi tenter de catalyser l'ensemble du système mondial de financement du développement. Voilà un rôle « d'effet de levier » qu'elle pourrait développer à une toute autre échelle si son volume était significativement accru. Cette démarche présente l'intérêt d'éviter (pour partie) les problèmes d'*ownership* et de capacités d'absorption d'aide publique.

Elle peut cependant être contestée dans son principe même. Ainsi, la littérature économique récente sur l'aide développe régulièrement l'idée selon laquelle l'APD a un effet d'éviction sur la pression fiscale interne et globalement sur l'épargne (Gunning 2004). Toutefois cette thèse n'est pas incompatible avec une appréciation positive de l'efficacité de l'aide, qui dans ce cas de figure, se substitue à un effort local, permettant par ailleurs d'accroître la consommation d'autant. À l'évidence, si cet allègement se traduisait par une sortie de capital à même proportion, on aboutirait alors à un impact net nul de l'aide. Cette dernière hypothèse n'est pas vérifiée, ou du moins pas partout. L'effet d'éviction de l'aide sur la pression fiscale n'est

donc pas incompatible avec son additionnalité macroéconomique. Cette précaution intellectuelle posée autorise donc à s'interroger sur la nature des impacts que l'APD pourrait avoir sur les flux tiers de financement. Quelles sont les différentes dimensions du problème ?

■ A l'égard de *l'épargne et de l'investissement domestiques*, une tentation récurrente des agences d'aide a été de recommander aux États d'accroître la fiscalisation de leur économie malgré, ou en réaction, aux mécanismes d'éviction que l'on vient d'évoquer. La question est complexe. Les pays d'Afrique subsaharienne ont déjà une pression fiscale supérieure à ceux d'Asie et d'Amérique Latine. Il n'existe pas, de fait, de relation simple entre les taux de prélèvement et l'épargne intérieure totale des pays²⁰. A l'exception du Japon à l'heure de son essor, les pays en développement ont quelques difficultés à transformer les recettes fiscales en investissements publics. Un terrain plus ferme d'intervention pour l'APD est donc le renforcement des systèmes financiers – aussi bien la finance formelle que la microfinance. Rappelons qu'un système financier fournit plusieurs services à une économie : il mobilise et alloue les ressources, collecte l'information sur les projets d'investissement, permet de partager les risques, surveille les dirigeants d'entreprises, etc. L'aide au développement peut contribuer au renforcement des institutions financières en leur accordant des ressources longues, en garantissant des émissions obligataires en monnaie locale²¹, en soutenant la mise en place de régulateurs de marché. La microfinance, elle, donne aux plus pauvres accès au crédit mais aussi à l'épargne. La collecte de cette dernière est particulièrement efficace dans le cadre de réseaux mutualistes, inspirés en partie de l'expérience française du siècle dernier. La ressource prêtée est alors l'épargne de la communauté elle-même. Même dans les contextes les plus difficiles, ces systèmes ont atteint d'excellents résultats. L'APD peut favoriser l'implantation de tels mécanismes, en leur accordant des subventions ou des ressources longues à certains moments critiques de leur existence.

Malgré le succès croissant de la microfinance et le discours ambiant aimable des donateurs à l'égard des marchés financiers, ces derniers demeurent les parents pauvres de l'attention des agences d'aide – d'abord mobilisées aujourd'hui sur les secteurs sociaux ou les infrastructures, largement du fait de la culture de leur personnel, de la sensibilité interna-

20. Pour que l'alourdissement de l'impôt conduise à une augmentation de l'épargne, il faut en effet que la propension marginale à consommer des pouvoirs publics soit inférieure à celle du secteur privé, que les effets de distorsions de la fiscalité sur l'offre ne conduisent pas à un affaiblissement marqué du potentiel de production, que la fiscalité ne conduise pas à un détournement des flux vers l'économie parallèle. Historiquement, force est de constater que l'investissement par la taxation n'a pas fait la preuve de son efficacité.

21. Ces activités sont très mal comptabilisées par l'OCDE dans l'APD.

tionale ou encore de la visibilité de ces secteurs. L'action de la communauté internationale trouverait pourtant un regain substantiel d'efficacité si elle parvenait à davantage se tourner vers le sujet financier.

- Venons-en aux *flux de financement internationaux* et à leur relation à l'APD²².

— Les Investissements Directs Étrangers (IDE) sont rapidement devenus la principale source de financement extérieur des PED au cours des années 1990. Leur volume s'établit à 165 milliards nets en 2004, contre 182 milliards cinq années auparavant, un record absolu. Ce tassement récent, en voie de résorption, a reflété la fin des vagues de privatisations, notamment sud-américaines, mais aussi le ralentissement général des fusions-acquisitions dans les PED. La part des IDE captée par le monde en développement a diminué pour s'établir à 20 %. De cette fraction, 90 % se dirige vers les pays à revenu intermédiaire (PRI) et 60 % vers cinq pays seulement : la Chine en accueille à elle seule plus d'un tiers. Les quarante-huit Pays les Moins Avancés (PMA) n'ont bénéficié que de 8 milliards de dollars d'investissements directs en 2004, soit moins de 5 % des flux à destination des PED – et largement concentrés dans quelques pays et secteurs (notamment énergétiques). Ni la diversification géographique des IDE, ni la stabilité de leur volume ne sont garantis à moyen terme. L'engagement des entreprises internationales dans les PED continue de s'éteindre, reflétant les sanctions boursières que les marchés financiers infligent à celles qui maintiennent ce type d'exposition internationale.

Aussi, au cours de ces dernières années, la communauté internationale a insisté de manière régulière sur le rôle de l'aide comme catalyseur des flux d'IDE vers les pays pauvres. Et, il est vrai que cette dernière s'est impliquée de manière croissante, bien qu'assez modeste au total, dans la mise au point de partenariats public-privé et d'instruments financiers permettant une meilleure gestion des risques des investisseurs privés. L'émergence de cette préoccupation reste cependant contrariée par la polarisation de nombre d'agences d'aide sur les questions sociales, qui les éloigne d'interventions, pourtant nécessaires, où les instruments financiers sont fatalement diversifiés et complexes.

Une difficulté additionnelle réside dans l'échec de la discussion à l'OMC, après l'OCDE, sur les sujets dits « de Singapour », dont l'investissement fait partie. De fait, la communauté internationale souffre d'un manque de cadre

22. Les chiffres qui suivent sont issus du rapport *Global Development Finance* (Banque mondiale 2005). Les chiffres 2004 sont des estimations.

juridique global des investissements, qui conforterait ceux qui s'orientent vers les pays pauvres et en définirait par ailleurs le contenu environnemental et social minimal. Pour les bailleurs de fonds de l'OCDE, ajouter une carotte financière substantielle aux investissements privés dans ou vers les pays qui respecteraient un tel code aurait un puissant effet de levier, réduisant d'autant la hauteur de la marche vers les 50 milliards de dollars additionnels d'APD jugés nécessaires. Pourtant, ce sujet, à la frontière des compétences de l'OMC et de l'OCDE, restera sans doute difficile à faire émerger, bien qu'il constitue une piste prometteuse.

— Les *transferts de revenus des travailleurs migrants* ont atteint 126 milliards de dollars en 2004. Au cours de la décennie passée, leur volume a rapidement progressé et régulièrement dépassé celui de l'aide publique au développement. Ils constituent actuellement la deuxième source de financement extérieur des PED. L'impact de ces transferts sur le développement durable des pays bénéficiaires fait toutefois l'objet d'un débat entre économistes. Certains notent que ces flux rendent possibles des investissements productifs lorsque les conditions économiques locales sont favorables : 20 % du financement des micro-entreprises des villes mexicaines seraient ainsi liés à ces versements des migrants (Woodruff et Zenteno, 2001). Mais d'autres insistent sur le « risque moral » (*moral hazard*) qui pèse sur l'utilisation de ces ressources, comme les asymétries d'information inhérentes à l'envoi d'argent. Tests économétriques à l'appui, certains suggèrent que ces transferts ont en réalité un effet négatif sur la croissance économique des pays (Chami *et al.*, 2003). La raison résiderait dans les comportements de rentes qu'ils induisent, comme dans leur forte orientation vers la consommation improductive (de biens importés) ou encore vers un type d'épargne familiale qui n'accroît pas le stock de capital de l'économie globale (par exemple l'achat de terres, par différence avec l'achat d'équipements). Beaucoup reste donc à faire pour apprécier la contribution exacte des versements des migrants au développement des pays d'origine. Il conviendrait notamment de mieux intégrer à notre jugement leurs effets bénéfiques sur certaines consommations essentielles, en matière de santé et d'éducation par exemple.

Au sein des organismes d'aide, de nombreuses réflexions portent actuellement sur la manière la plus efficace de réduire les frais financiers liés à ces transferts internationaux (12 milliards de dollars en 2001), comme sur les moyens d'orienter certains de ces flux vers des projets de développement bénéficiant à des communautés entières plutôt qu'à des personnes privées. Au-delà, la plupart des agences d'aide ont également entamé des réflexions sur la prise en compte dans leurs stratégies des phénomènes migratoires

vers les pays de l'OCDE. Les débats concernent les finalités elles-mêmes : l'aide publique au développement doit-elle et peut-elle être un instrument de dissuasion de la migration, par l'augmentation de la qualité de vie et des revenus dans les régions d'émigration ? Doit-elle faciliter les retours vers les pays d'origine ou se contenter de la mission déjà délicate de l'amélioration de l'impact macro et microéconomique des flux financiers ? Mais les débats portent aussi sur les meilleures modalités d'intervention, dans un domaine marqué par la présence très active des collectivités locales des pays d'émigration comme d'immigration. Toutes ces questions, qui peuvent conduire à jeter un regard nouveau sur les politiques d'accueil, feront l'objet de discussions de densité croissante ces toutes prochaines années, comme en témoigne l'agenda intellectuel (et de négociations²³) des organisations multilatérales.

— Les flux d'*investissement de portefeuille* diffèrent des IDE car ils sont généralement motivés par la rentabilité financière, non par le contrôle direct d'entreprises locales. Les flux en direction des PED sont brusquement passés de 6 à 27 milliards de dollars entre 2002 et 2004. Toutefois, depuis leur sommet historique de 1993 (plus de 40 milliards de dollars) ils ont fortement chuté. Particulièrement sensibles à la conjoncture économique, ils sont également fortement concentrés sur quelques pays comme la Chine, l'Inde, le Brésil et d'autres PRI. En Afrique, il n'y a guère que le Maroc et l'Afrique du Sud qui reçoivent des volumes significatifs. L'APD ne joue et ne semble pouvoir jouer qu'un rôle très marginal dans ce sujet, où son intervention se fait surtout sentir au travers du renforcement des marchés financiers locaux.

— Les flux de *dette privée* à destination des pays en développement (obligations et prêts bancaires, généralement syndiqués) ont connu entre 1996 et 2001 une chute vertigineuse, passant de 120 à -30 milliards de dollars en valeur nette. Cet effondrement faisait suite à la série des crises financières, notamment asiatiques dans les années 1997-1998 puis sud-américaines. Mais depuis trois ans, les prêts privés à destination des PED ont manifesté une nouvelle vigueur, repassant à 110 milliards en 2004 ! Plusieurs facteurs pourraient renforcer cette reprise : la diffusion réussie des clauses d'action collective (après la proposition avortée d'instaurer un tribunal international des faillites, une idée portée par Anne Krueger, chef-économiste du FMI) ; le développement des marchés d'obligations en monnaie locale ; la multiplication des instruments spécialisés de marché permettant le transfert des

23. Pensons au débat à l'OMC sur la libéralisation des services du mode IV, associés aux mouvements des personnes physiques.

risques de crédit (*swaps* et autres produits dérivés). Historiquement, il est frappant de constater qu'en dépit de la récurrence des défauts de paiement de nombreux États depuis le début du XIX^e siècle, la confiance des investisseurs privés est toujours revenue (Eichengreen 1991).

Néanmoins, là encore, ce flux financier ne profite qu'à un nombre limité de pays et l'APD ne consacre encore que des interventions limitées au renforcement des systèmes financiers locaux. Cela est regrettable compte tenu de l'importance pour les entreprises locales d'accéder à ces flux d'endettement, comme de la nécessité de « moraliser » les transactions financières (lutte contre le blanchiment et le terrorisme). Les filiales « secteur privé » des agences d'aide, comme par exemple celle du groupe Banque mondiale ou encore celle du réseau européen EDFI, ont des stratégies qui font une place encore trop peu centrale à cette catégorie d'objectifs. Mais il paraît difficile d'imaginer que l'importance des marchés financiers dans le financement de la croissance, comme la préoccupation de transparence, ne conduisent pas dans les années à venir à une réévaluation des actions publiques internationales en cette matière.

— Enfin, *les dons privés* à destination des Pays du Sud, issus des organisations non gouvernementales et des fondations philanthropiques, ont doublé entre 1990 et 2003, de 5 à 10 milliards de dollars environ – un flux émis pour moitié par les États-Unis. Son augmentation rapide reflète le poids croissant de la société civile dans l'action internationale en faveur des PED. Les agences d'aide publique entretiennent une relation ambiguë avec ces acteurs et ces flux, qu'elles n'ont pas contribué à développer : la concurrence peut prévaloir parfois, l'ignorance et la méfiance réciproque sont encore largement de mise, même si la coopération tend à s'accroître devant la quantité et la qualité de ces acteurs privés, leur influence sur l'agenda et la sensibilité internationale, leur capacité opérationnelle croissante, mais aussi l'importance des problèmes nouveaux qu'ils posent en matière de coordination, d'harmonisation et de mesure de la performance de l'aide. La récente catastrophe du Tsunami a suscité un mouvement de générosité d'une ampleur géographique et d'une intensité financière remarquables qui pose plus que jamais la difficile question de l'articulation entre systèmes publics et privés d'aide. Leur mise en cohérence et leur convergence progressive constituera sans doute une tendance lourde des prochaines années, même si elle est encore dans son enfance. Elle s'accompagne de préoccupations nouvelles pour les gouvernements : tirer parti de ces acteurs en créant des synergies avec l'APD ; appuyer leur développement, par exemple en améliorant les mécanismes de défiscalisation des dons.

En somme, dans le système complexe de financement du développement, l'APD occupe une position unique. En plus d'être une ressource essentielle pour les pays pauvres qui attirent peu les capitaux privés, elle devrait – et peut bien plus qu'aujourd'hui – exercer un effet de levier sur chaque source de financement, notamment en résolvant des problèmes de cohérence entre flux ou encore en limitant les effets pervers qu'ils peuvent entraîner les uns sur les autres. Un accroissement substantiel des volumes d'APD pourrait utilement être employé pour faire face à ces enjeux.

On voit bien que toute réflexion quantitative sur l'aide conduit à des interrogations qualitatives. La relation quantité/qualité est précisément au cœur de la problématique de « l'efficacité de l'aide », l'un des principaux moteurs de changement au sein de l'APD contemporaine. Ce n'est pas seulement accroître l'aide qui importe, mais aussi ses impacts comme sa productivité.

III. MESURER L'EFFICACITÉ : DES CONSTATS POSITIFS, MAIS UNE DÉMARCHE INÉVITABLEMENT PARTIELLE

Après une fin de XX^e siècle où « l'inefficacité » de l'APD a été invoquée pour la tuer financièrement, les acteurs de l'aide ont compris le message. La recherche et la mesure de « l'efficacité » sont devenues l'un des principaux moteurs de changement de l'APD. Les sciences économiques ont approfondi ces questions et ont dressé, à l'issue de vifs débats, un tableau largement positif des résultats de l'aide. Toutefois, cette analyse économique demeure centrée sur l'impact de l'aide sur la croissance et la pauvreté, et passe à côté de nombreuses autres dimensions (stratégiques, politiques, culturelles, éthiques...). Ses conclusions et recommandations sont en conséquence d'une utilité limitée pour réguler l'usage de l'APD dans son ensemble.

Curieusement, la préoccupation collective sur l'efficacité de l'aide est récente. L'APD a suivi un cycle commun à nombre de politiques publiques domestiques, où la question des volumes importait plus que la mesure des résultats. De fait, au niveau des gouvernements, l'importance des considérations géopolitiques jusqu'à la chute du mur de Berlin laissait une place modeste à l'interrogation sur les impacts des politiques d'aide sur le terrain. Depuis, les acteurs de l'aide ont dû affronter cette question car leurs détracteurs (parmi lesquels souvent les ministres des Finances eux-mêmes), ont mis sous pression leurs budgets, constatant la faible capacité de l'APD à justifier ses fondements et à mesurer ses performances. La leçon a été apprise dans la communauté du développement, mais elle se récite, il faut bien le constater, avec une lenteur que les problèmes intellectuels et conceptuels du sujet ne font qu'accroître.

Les fonctions de l'aide sont nombreuses, et la première source de difficultés dans le débat sur l'évaluation de l'aide réside dans la mise au point d'un consensus sur ces fonctions. Aucun des travaux théoriques sur l'efficacité de l'aide ne parvient aujourd'hui à embrasser la diversité des motivations de l'aide (commerciales, culturelles, politiques, économiques ...), pour dresser un tableau complet de sa performance globale. De ce fait, toutes les tentatives de mesure des résultats de l'aide restent partielles ; elles laissent insatisfait le praticien, à la recherche de jugements prenant en compte la diversité des demandes auxquelles il est soumis et lui permettant de recadrer de manière opérationnelle ses interventions. A l'extrême, un discours régulièrement développé au sein des organisations de solidarité internationale (OSI), ou encore dans certains milieux diplomatiques, conteste la possibilité même

d'évaluer la politique d'APD, en arguant que sa justification et ses résultats résident dans l'aide elle-même, dans la solidarité qu'elle manifeste et les mises en relation Nord-Sud qu'elle rend possible. En somme, l'APD reste une politique mal évaluée parce que partiellement évaluée, ce qui laisse une large place aux discours idéologiques sur son utilité et ses résultats.

En dépit de l'absence d'approches globales prenant notamment en compte l'impact de l'aide sur la sécurité internationale, ou sur l'influence culturelle (préoccupations qui demeurent importantes pour les décideurs publics), il paraît néanmoins utile de présenter les développements les plus récents de la réflexion économique relative à l'impact de l'APD sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique des pays pauvres, dans la mesure où cette fonction d'objectif a vu son importance croître ces dernières années, qu'elle est la finalité affichée des organisations multilatérales et que, par ailleurs, la science économique a consacré des travaux novateurs à ces sujets.

Partant de conclusions assez pessimistes au milieu des années 1990, ces recherches conduisent à une réévaluation positive importante des impacts de l'aide sur la croissance comme dans la lutte contre la pauvreté.

1. L'aide stimule la croissance²⁴

Au milieu des années 1990, l'analyse de l'efficacité économique de l'aide a connu un profond renouveau. D'une part ont été développés des modèles qui autorisent l'étude de relations non linéaires entre l'aide et la croissance économique. D'autre part, sous l'influence de théories et de débats empiriques neufs sur les déterminants de la croissance, ont été pris en compte de nouveaux facteurs dans l'analyse de l'efficacité de l'aide, comme la stabilité macro-économique des pays ou leurs caractéristiques institutionnelles (Durrbarry *et al.* 1998, Hansen et Tarp 2000, 2001).

Peut-être parce qu'elle aboutit à des conclusions particulièrement pessimistes, c'est l'analyse de Boone (1995, 1996) qui est généralement considérée comme le point de départ des débats contemporains (Hansen et Tarp 2000, 2001). Tout en innovant du point de vue économétrique²⁵, Boone concluait que l'aide internationale n'avait pas d'effet significatif sur l'inves-

24. Jacky Amprou, chercheur à l'AFD, a rédigé les deux sections qui suivent, sur la base de son travail mené avec Lisa Chauvet (Amprou & Chauvet 2004).

25. Bien que continuant à considérer l'effet de l'aide comme linéaire, Boone traite l'endogénéité de l'aide et tient compte de l'hétérogénéité inobservable des pays.

tissement ou sur les indicateurs de développement humain. Ces travaux ont donné plus de vigueur aux critiques adressées aux politiques d'aide, suscitant en retour une multitude d'études empiriques qui ont analysé de manière approfondie les relations entre aide et croissance. Cette littérature se divise en deux grands courants: un premier que l'on peut qualifier de « conditionnel », selon lequel l'aide est efficace si les pays bénéficiaires remplissent certaines conditions ; et un courant « non conditionnel », selon lequel l'efficacité de l'aide n'est pas soumise à de telles contraintes.

En un sens, la thèse du courant conditionnel est proche de celle de Boone (« *L'effet moyen de l'aide sur la croissance est nul* »), mais il reconnaît que pour certains pays, l'effet de l'aide peut être positif. Tout l'enjeu est alors d'en déterminer les conditions. Comment, en effet, distinguer les pays où l'aide est économiquement efficace de ceux où elle ne l'est pas ?

Chronologiquement, la première condition d'efficacité relevée avec force (Burnside et Dollar 1997, 2000)²⁶ renvoie à la « qualité » des politiques économiques suivies par les pays. Cette « qualité » est comprise en termes de maîtrise de l'inflation, d'équilibre budgétaire, d'ouverture commerciale ..., bref de l'approche du développement qui inspire depuis longtemps la Banque mondiale et l'Association Internationale pour le Développement (AID). Ces travaux économétriques ont donné une légitimité inédite aux pratiques de ces institutions au moment où elles étaient violemment attaquées. Habilement martelées par le rapport *Assessing Aid* (1998), les analyses de Burnside et Dollar ont eu un impact majeur. Si l'aide n'est efficace que dans un « bon environnement », ne devrait-elle pas, en effet, être ciblée vers les pays qui ont adopté lesdites « bonnes politiques » ? S'esquisse alors un principe de *sélectivité* des pays bénéficiaires, une logique de conditionnalité *ex-ante* fondée sur les choix économiques des pays.

La démonstration de Burnside et Dollar a fait depuis l'objet de nombreuses critiques. Deux éléments majeurs de leur raisonnement sont toujours intensément débattus: (i) l'idée selon laquelle l'aide est totalement fongible et accroît simplement le budget général des États ; (ii) l'idée selon laquelle l'aide ne peut pas modifier les politiques économiques des pays, qu'elle ne peut « acheter des réformes » et que les conditionnalités échouent (nous reviendrons plus loin sur ce débat). Mais la critique la plus forte demeure tout simplement qu'il existe d'autres facteurs d'efficacité que la seule « qualité

26. Burnside et Dollar ont inclus dans leur modèle de croissance un terme mesurant l'interaction entre l'aide et la qualité des politiques. La conclusion selon laquelle l'efficacité de l'aide dépend de la qualité des politiques économiques résulte alors de la mise en évidence, dans les estimations de croissance, d'un effet positif de ce terme sur la croissance.

des politiques », et qu'il est par conséquent impropre de bâtir toute la stratégie de l'APD sur un seul d'entre eux.

Le deuxième facteur d'efficacité de l'aide à avoir été identifié est le degré de vulnérabilité des pays aidés aux chocs externes, comme par exemple les chocs climatiques, la variation des termes de l'échange (Guillaumont et Chauvet 2001) ou encore des prix d'exportation (Collier et Dehn 2001). La vulnérabilité d'un pays varie en fonction de plusieurs paramètres: son degré d'exposition, sa capacité à réagir (résilience) et l'ampleur potentielle des chocs. Certains travaux estiment que la vulnérabilité ainsi définie est une meilleure variable explicative des performances économiques que la qualité intrinsèque des politiques mises en œuvre. Elle peut en effet affecter négativement la croissance non seulement directement mais aussi par son influence indirecte sur la qualité des politiques économiques. Si l'APD contribue à protéger les pays de ces chocs externes, elle apparaîtra d'autant plus efficace dans les pays plus vulnérables. Cette approche relativise fortement le modèle et les conclusions de Burnside et Dollar.

Un troisième facteur d'efficacité a été identifié par Collier et Hoeffler (2002): il s'agit de l'instabilité politique et des situations de post conflit. Du seul point de vue théorique, il n'est pas possible de déterminer si l'aide est plus ou moins productive dans ces situations: d'un côté, la nécessité de reconstruire les pays, conjuguée à l'effondrement des revenus nationaux, laisse entendre que l'aide peut y être particulièrement utile et efficace ; mais de l'autre, la corruption et la faiblesse des administrations au sortir des guerres civiles peuvent miner l'efficacité de l'aide. C'est donc par l'étude économétrique que Collier et Hoeffler avancent les deux résultats suivants: tout d'abord, l'étude du potentiel de croissance des zones de post conflit montre l'existence d'un pic entre la quatrième et la septième année de paix²⁷ ; c'est aussi pendant cette période que l'aide semble la plus efficace, la capacité d'absorption des pays étant alors environ le double d'une situation définie comme « normale » (non *post* conflit). Aussi, les deux chercheurs notent-ils que « les pays en situation d'après-guerre constituent une exception importante à la proposition selon laquelle (...) l'aide devrait être moins importante dans les pays ayant de mauvaises politiques économiques »²⁸. Ils montrent enfin que les schémas d'allocation actuels ne correspondent pas à leurs préconisations: l'aide augmente fortement dans les deux premières

27. Ils expliquent la plus faible croissance au cours des trois premières années d'après-guerre par la très forte incertitude liée à cette période et par la faiblesse de l'État.

28. Collier et Hoeffler 2002, p.8.

années d'après-guerre, pour diminuer ensuite rapidement vers un niveau standard, voire inférieur.

Un autre courant de la littérature, celui que nous avons appelé « inconditionnel », considère que les conclusions de Boone ne sont pas valides. Il tend à montrer que l'aide, bien qu'elle n'ait pas le même impact dans tous les pays, a en moyenne un effet positif (et non pas nul) sur la croissance, et que surtout cet effet n'est pas conditionné par des « caractéristiques pays » particulières (Hansen et Tarp 2000, 2001 ; Lensink et White 2001 ; Roodman 2003 ; Dalgaard *et al.* 2004). L'argument principal de ce courant est que l'impact de l'aide sur la croissance n'est pas linéaire. Les rendements marginaux de l'aide sont décroissants et il existe donc des limites à la capacité d'absorption des pays receveurs. Grâce à des méthodes économétriques plus sophistiquées encore²⁹, ces travaux ont mis en évidence cet effet différencié, mais positif, de l'aide sur la croissance.

Il est possible de rattacher également à ce courant les travaux récents de Clemens *et al.* (2004) qui proposent une analyse originale. Ils distinguent l'aide ayant un impact à court terme sur la croissance (essentiellement l'aide sous forme d'appui budgétaire, de projets d'infrastructures physiques) et l'aide ayant un impact à long terme (projets de développement humain). Leurs travaux suggèrent que la première catégorie d'aide a un impact positif fortement significatif sur la croissance, contrairement à la deuxième catégorie. Ils concluent que les résultats pessimistes de Boone sont essentiellement dus à l'absence de distinction entre ces deux formes d'aide qui n'ont pas le même horizon temporel.

En somme, l'impact de l'aide sur la croissance économique fait donc encore l'objet de débats. Néanmoins, les travaux de la dernière décennie tendent tous vers la même conclusion, à savoir que l'aide peut avoir un impact positif. Selon certains, cet impact dépend des caractéristiques des pays receveurs (impact conditionnel) ; selon les autres, il est en moyenne positif quelles que soient les caractéristiques (impact non conditionnel).

2. L'aide réduit la pauvreté

La réduction de la pauvreté tient une place grandissante dans les objectifs de l'aide : avec les OMD, ce sont près de 200 pays qui se sont solennellement engagés à réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population mon-

29. Méthode des moments généralisés, doubles moindres carrés.

diale touchée par la pauvreté. Pour interpréter l'impact de l'aide sur la pauvreté, deux questions se posent simultanément: (i) s'il est admis que l'aide favorise la croissance, cette dernière réduit-elle la pauvreté? (ii) existe-t-il un effet de l'aide sur la réduction de la pauvreté qui ne passe pas par la croissance (par exemple à travers les mécanismes de redistribution ou le ciblage de populations particulièrement vulnérables)?

À l'égard de la première question, la fin des années 1990 a vu l'émergence d'un relatif consensus sur la contribution positive de la croissance à la réduction de la pauvreté. Un grand nombre d'études récentes ont tenté de déterminer dans quelle proportion les bénéficiaires de la croissance profitent aux populations les plus pauvres. Cette vaste littérature suggère dans l'ensemble une relation positive entre croissance et réduction de la pauvreté, mais avec des élasticités estimées qui diffèrent grandement, de 2 à 0,8: une augmentation du revenu moyen de 10 %, par exemple, se traduirait donc par une diminution de 8 à 20 % du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (Timmer, 1997 ; Ravallion, 2000 ; Ravallion et Chen, 1997 ; Bruno, Ravallion et Squire, 1998 ; de Janvry et Sadoulet, 2000).

Désormais, les débats portent sur les conditions structurelles ou initiales des pays susceptibles d'affecter le lien entre croissance et réduction de la pauvreté. Bourguignon (2000), Janvry et Sadoulet (2000) ou encore Heltberg (2001) soulignent par exemple que la contribution de la croissance à la réduction de la pauvreté est d'autant moins bonne que les inégalités initiales sont fortes. D'autres facteurs ont également été identifiés, comme la part de l'agriculture dans le PIB et certaines caractéristiques démographiques (taux de croissance de la population, distribution de la population entre les secteurs ruraux et urbains). Enfin, la « qualité » de la croissance peut également jouer: Ravallion et Datt (1996) par exemple suggèrent qu'en Inde le développement du secteur secondaire réduit moins la pauvreté que celui des secteurs primaire et tertiaire.

En somme, s'il est admis que la croissance est nécessaire à la lutte contre la pauvreté, l'analyse des facteurs favorisant ou perturbant cette relation reste néanmoins un sujet d'investigation³⁰.

Qu'en est-il de l'impact direct de l'aide sur la pauvreté? Jusqu'à récemment, la littérature économique retenait l'hypothèse qu'elle n'agissait sur la pauvreté qu'au travers de sa contribution à la croissance économique – une conception notamment fondée sur les résultats de Mosley *et al.* (1987) et

30. En témoigne le thème du prochain rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde, à paraître en 2006: « Équité et développement ».

Boone (1996). Cette approche est désormais remise en cause. D'autres d'études mettent en évidence un effet direct de l'aide sur des indicateurs de développement humain. Burnside et Dollar (1998) analysent par exemple son effet sur la baisse de la mortalité infantile – un indicateur corrélé aux niveaux de pauvreté. Leur étude suggère que dans un « bon environnement », l'aide permet, pour une même croissance économique, de réduire cette mortalité. Plus récemment, Gomanee *et al.* (2003) mettent en évidence une influence positive de l'aide sur l'indicateur synthétique de développement humain, effet qui passe par le financement de dépenses publiques favorables aux plus pauvres³¹.

Toutes ces analyses sont importantes et utiles. Pour autant, tout discours sur l'efficacité de l'aide est nécessairement partiel face à la diversité des enjeux qu'elle est censée traiter. En ce qui concerne la croissance et la réduction de la pauvreté, nous disposons aujourd'hui d'éléments pour étayer son efficacité ; mais en matière culturelle, sécuritaire, environnementale, etc., nous sommes loin de disposer des outils permettant de la quantifier. Comment, par ailleurs, pondérer les différents objectifs de l'aide de manière consensuelle ? De fait, il est difficilement pensable que les analyses quantitatives de l'aide annuleront à terme le besoin d'un sens du *jugement* pour évaluer son efficacité – jugement qu'il revient aux pays bénéficiaires comme aux pays donateurs d'exercer.

En dépit de cette réalité, la communauté internationale s'est mise en quête des « pays performants » où elle pense pouvoir investir l'APD le plus efficacement possible. Cette démarche n'est pas pleinement satisfaisante ; elle rencontre très vite des limites.

31. Des résultats plus nuancés sont parfois avancés par telle ou telle étude. Kosack (2003), par exemple, suggère que l'aide n'a d'effet sur l'indicateur de développement humain que dans les régimes démocratiques.

IV. LE « PAYS PAUVRE PERFORMANT » : ELDORADO DE L'AIDE ?

L'allocation géographique de l'aide selon les « performances » des pays bénéficiaires séduit de nombreux bailleurs de fonds, mais comporte des impasses. L'évaluation d'une performance relève d'un jugement synthétique difficilement formalisable sans effets pervers. Elle ne permet pas, en outre, d'appréhender la diversité des objectifs de l'aide. La méthodologie française, en construction, offre à cet égard un développement intéressant.

L'allocation géographique des ressources est une étape fondamentale de toute politique d'aide. Elle a traditionnellement été conduite dans les agences et ministères de manière artisanale, avec une grande pauvreté d'instruments de mesure et de réflexion, et de façon assez politique en suivant les lignes de plus grande pente des enjeux stratégiques, ce qui n'excluait pas non plus l'intervention de facteurs sociologiques : préférence des bureaucraties pour telle ou telle destination, lourdeur des appareils, empilements historiques ... Il en est résulté, au fond, une grande stabilité de l'allocation de l'aide selon des tendances lourdes (Gulhati et Nallari 1998), que ces dernières années ont cependant commencé à infléchir.

Dans cet esprit, la situation de l'Afrique mérite un examen particulier. Elle a constamment été signalée comme zone prioritaire de l'aide, mais de nouvelles géographies d'intérêt stratégique pour les bailleurs de fonds se dessinent dont il faut comprendre les logiques.

Autre dimension du changement : à la suite des travaux influents de Burnside et Dollar, un nombre croissant d'agences d'aide prennent davantage en compte des critères de « performance des pays receveurs » dans leurs fonctions d'allocation. La France vient elle-même d'annoncer, lors de son dernier CICID³² de juillet 2004, son ralliement au moins partiel à cette méthode d'allocation. Cette évolution invite à présenter de manière plus précise les fondements économiques et méthodologiques d'une telle transformation, notamment pour souligner ses limites qui ne manqueront pas d'apparaître.

32. Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, présidé par le Premier ministre.

1. L'Afrique subsaharienne, priorité contrariée ?

Au début des années 1960, l'Afrique subsaharienne bénéficiait de 15 % environ des flux mondiaux d'APD nette. Cette part a crû rapidement au cours des décennies suivantes, pour atteindre 30 % au début des années 1990. Par la suite, la vague des crises financières atteignant d'importants pays émergents a augmenté les versements d'aide à destination de l'Asie et de l'Amérique Latine aux dépens de l'Afrique. Sa part dans l'APD nette a donc été érodée jusqu'au point bas de 24 % en 1999. Mais à mesure que s'éloigne l'écho de ces crises, l'Afrique subsaharienne reprend rapidement sa place dans les flux d'aide, à hauteur de 34 % en 2003 – un niveau jamais atteint par le passé. Si, de plus, on tient compte des 5 % d'APD (environ) que l'Afrique du Nord et le Moyen Orient reçoivent depuis une dizaine d'années, on peut bien dire qu'il existe une « priorité africaine » dans l'allocation de l'aide mondiale.

Elle s'explique par les problèmes économiques profonds qu'a connus cette région, mais aussi par le recentrage des stratégies de développement sur la réduction de la pauvreté. Elle tient également à l'augmentation des flux privés de financement à destination d'autres parties du monde, comme par exemple l'Asie ou encore de grands pays émergents (Inde, Indonésie, Brésil ...): ils ont permis à l'aide de se reporter vers des pays plus petits, d'Afrique notamment.

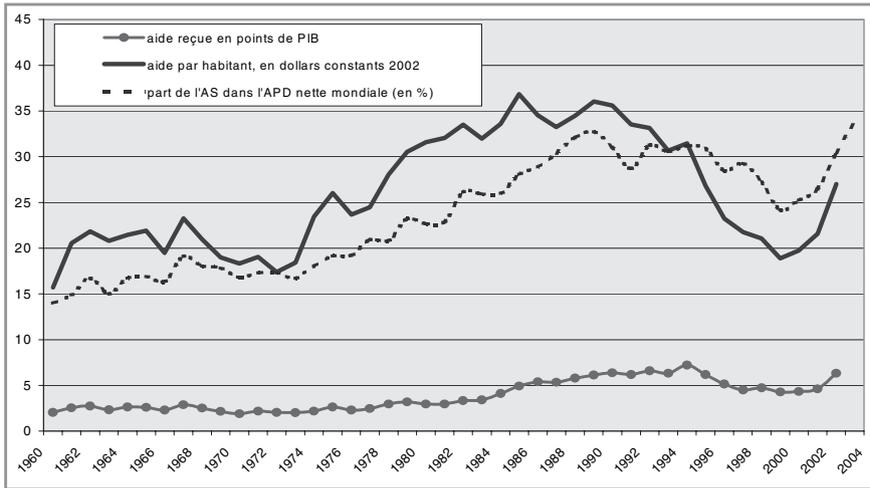
Ce tableau masque bien sûr d'importantes différences dans les comportements des donateurs. Ce sont les Européens qui accordent la plus forte priorité à l'Afrique subsaharienne. En 2002, les cinq pays de l'OCDE qui lui ont accordé plus de 50 % de leur aide bilatérale sont tous européens – notamment la Belgique, l'Italie et la France (58 %). Les bailleurs multilatéraux, eux, consacrent à cette région un peu moins de 40 % de leurs ressources ; les États-Unis en mobilisent 22 %, le Japon 9 %, l'Australie 3 %. Ces deux derniers pays favorisent relativement les pays d'Asie de l'Est et d'Océanie, tandis que les États-Unis allouent un quart de leur aide à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient. L'aide bilatérale espagnole, enfin, se dirige vers l'Amérique du Sud pour près de la moitié.

Les modélisations économétriques confirment l'importance des liens historiques entre pays dans l'allocation de l'aide. Ces considérations, ajoutées à la grande pauvreté du continent, ont favorisé l'enracinement d'une « préférence africaine ». Mais les pays subsahariens ont-ils pu véritablement en bénéficier ?

L'étude du niveau d'aide par habitant en Afrique subsaharienne montre qu'il a régulièrement et massivement augmenté entre 1970 et 1992, passant de 17 à 36 dollars (en valeur constante 2002). Suivent alors huit années de déclin. Ce repli est à rapprocher des réorientations de l'aide à l'heure des grandes crises financières, mais surtout du rétrécissement global de l'APD. L'effet sur l'Afrique subsaharienne a été impressionnant : en 2001, l'aide est redescendue à 20 dollars par habitant. Notons que c'est précisément pendant la période 1992-2000, moment où l'aide à l'Afrique marque un net recul, que le virus du Sida s'est rapidement diffusé sur le continent, érodant l'indicateur de développement humain³³ (IDH) dans quatorze pays. Cette baisse a été d'autant plus regrettable qu'elle s'est située dans un contexte d'ajustement structurel sévère qui aurait mérité des volumes d'appui extérieur plus grands. L'effondrement de l'investissement public aurait ainsi pu être atténué, comme celui des services sociaux et éducatifs aux populations. Cette sagesse dans le maintien des flux aurait peut-être aussi permis d'éviter les annulations de dette très coûteuses qui ont suivi.

Depuis quelques années toutefois, l'aide à l'Afrique subsaharienne repart vigoureusement à la hausse - l'APD représentant 27 dollars par habitant en 2002.

Figure 3 – APD nette reçue par l'Afrique subsaharienne (1960-2003)



Source: OCDE, statistiques en ligne 2004

33. Cet indicateur de développement prend en compte l'espérance de vie des populations, leur accès à l'éducation, leur taux d'alphabétisation et leur revenu par tête.

Ces considérations sur l'Afrique subsaharienne conduisent à souligner deux points. Tout d'abord, sa forte dépendance à l'égard de l'APD, douloureusement manifeste dès lors que les volumes d'aide chutent. Ensuite, le fait que l'Afrique risque d'avoir du mal à se maintenir comme pôle d'attraction de l'aide dès lors que surgissent d'autres enjeux touchant très directement les intérêts des pays développés: la situation actuelle des pays émergents, l'extraordinaire effervescence économique sur le continent asiatique, notamment en Chine et en Inde, avec comme corollaire un recul spectaculaire de la pauvreté mondiale, peuvent faire progressivement passer l'Afrique au second plan. Ce mouvement pourrait conduire à un déclin de l'APD dirigée vers les zones subsahariennes, où l'investissement international stagne, voire recule.

Cependant, l'Afrique ne manque pas d'alliés. *The Commission for Africa*, constituée à l'initiative de Tony Blair en 2004, propose de doubler l'aide à l'Afrique à partir de 2006. La ligne traditionnelle française de priorité à l'Afrique dans l'APD est donc en train d'être relayée par un mouvement international. Pour la première fois, il part des pays anglophones, tout particulièrement de la Grande-Bretagne et de l'Afrique du Sud qui, par ailleurs, se posant comme nouvelle cheville ouvrière du continent, a noué des relations privilégiées avec la France pour contribuer au traitement des problèmes sub-sahariens. Une crainte partagée des effets dévastateurs du désordre des « États faillis », comme par exemple des phénomènes migratoires massifs que cette situation ne manque pas d'engendrer, demeure au-delà du principe de solidarité et de la compassion l'un des liens principaux de ces nouvelles alliances en faveur d'une aide résolue et prioritaire à l'Afrique.

2. Quelle place pour les pays à revenu intermédiaire ?

La ventilation de l'APD par pays regroupés en tranches de revenus est relativement stable depuis une vingtaine d'années. Les pays les moins avancés (690 millions d'habitants) recueillent environ 35 % de l'aide mondiale ; 25 % vont aux autres pays à faible revenu (avec en particulier la Chine et l'Inde, pour une population totale de 3 milliards de personnes). Les autres 40 % vont aux pays à revenu intermédiaire (PRI), dont 35 à ceux dits « de la tranche inférieure », soit 650 millions d'habitants.

En dépit de cette stabilité, la place des pays à revenu intermédiaire dans les flux d'APD ne fait pas l'objet de consensus, car pour beaucoup d'observateurs et de citoyens, l'idée est tentante de n'aider *que* les pays pauvres.

Or cette approche n'est pas cohérente. L'APD se doit à toutes les populations pauvres du monde, y compris celles qui résident dans les PRI³⁴. En effet ces derniers, malgré des ressources internes plus importantes que celles des pays pauvres, n'ont bien souvent que de faibles capacités de redistribution interne pour lutter contre la pauvreté : pour atteindre leurs populations déshéritées, certains d'entre eux ont un réel besoin d'appuis extérieurs. Pensons par exemple aux immenses besoins de grands pays comme le Brésil et le Mexique – ou encore la Chine et l'Indonésie désormais en passe d'être classés comme PRI.

Une autre justification fondamentale de l'intervention continue de l'APD dans les PRI renvoie à la gestion des Biens Publics Mondiaux. Qu'il s'agisse du combat contre les pandémies, du réchauffement climatique ou de la préservation de la biodiversité, conviendrait-il de laisser les PRI seuls face à eux-mêmes ? Rappelons que nombre de Biens Publics Mondiaux sont produits sur le mode du « maillon faible » : les efforts de la communauté internationale peuvent être anéantis par un seul pays défaillant. Si une pandémie n'est pas éradiquée dans un seul pays, elle peut se propager à nouveau ...

3. Le « pays performant », concept problématique

L'émergence de notions telle que la « performance des pays receveurs » et « l'allocation sélective de l'aide » est d'abord liée aux pratiques d'allocation (déjà anciennes) de l'AID. Elle fut ensuite théorisée et justifiée par les travaux de Burnside et Dollar (détaillés précédemment) selon lesquels l'aide est plus efficace dans un « bon environnement ». Elle tient enfin à la perception, toujours débattue, de l'échec des conditionnalités des programmes d'ajustement structurel. Rappelons que ce type de conditionnalités portait sur des réformes à accomplir *ex ante*, sur des choix de politique économique, bref sur des « instruments » à mettre en œuvre et non sur des « résultats » à démontrer. Ces conditionnalités ont été critiquées pour leur formalisme excessif, leur faible « appropriation locale » et leur contenu même – largement expression du « consensus de Washington » et affaibli par de nombreux problèmes de qualité. De nouveaux modes d'intervention ont donc été recherchés. Aux conditionnalités d'instruments, certains ont proposé de substituer des conditionnalités de résultats, de performance : au lieu de conditionner l'aide à la réalisation de telle ou telle réforme, pour-

34. Le traitement de la pauvreté qui persiste dans les pays riches ne peut naturellement pas relever de l'APD.

quoi ne pas la lier directement à des résultats positifs démontrés dans la lutte contre la pauvreté et pour la croissance ? La Commission européenne s'est montrée particulièrement intéressée par ce changement d'approche.

Mais comment mesurer ces « performances » ? Deux types d'indicateurs sont actuellement utilisés : certains se placent au niveau des politiques sectorielles, d'autres au niveau macroéconomique.

Les « performances sectorielles » des gouvernements peuvent être mesurées suivant quatre concepts classiques de l'action publique : ressources, réalisations, résultats, impacts (*input, output, outcome, impact*). Les indicateurs de *ressources* mesurent les moyens mobilisés, par exemple le montant dépensé pour la construction de centres de santé. Les indicateurs de *réalisations* mesurent le degré de mise en œuvre de la politique publique, par exemple le nombre de centres de santé ouverts en zone rurale. Les indicateurs de *résultats* mesurent les résultats intermédiaires de l'action entreprise, comme par exemple l'évolution du taux de fréquentation des services de santé. Enfin, les indicateurs d'*impact* évaluent le résultat final – l'évolution du taux de mortalité infantilo-juvénile par exemple.

Pour leur part, les « performances macroéconomiques » sont mesurées par des indicateurs agrégés censés évaluer la « qualité » des politiques économiques. Burnside et Dollar ont appréhendé cette performance selon trois dimensions : la maîtrise de l'inflation, l'équilibre budgétaire et le degré d'ouverture commerciale. Ces auteurs agrègent ces trois variables au sein d'un indicateur composite en les pondérant par leur impact respectif sur la croissance. Cette approche est toutefois largement critiquée pour son étroitesse voire son dogmatisme. Les travaux qui suivent élargissent le point de vue pour prendre en compte la qualité d'ensemble des « institutions ». Pour mesurer cette dernière, la Banque mondiale a développé son propre instrument : le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA). Ce système d'indicateurs quantifie simultanément la qualité de la gestion macroéconomique, de l'administration et du secteur public, des politiques structurelles et de lutte contre la pauvreté.

Le CPIA est néanmoins, lui aussi, objet de sérieuses critiques. En particulier, il ne fait pas référence aux résultats effectifs de l'action gouvernementale (*outcome*, comme la croissance). Il ne prend pas non plus en compte les circonstances spécifiques qui peuvent rendre plus difficile pour un pays particulier l'adoption de telle ou telle politique. Or une réelle mesure de la performance devrait pouvoir rapporter les résultats obtenus aux handicaps structurels. Bref, le *CPIA* n'offre qu'une mesure statique des instruments mis en place par les pays. Il reflète mal les *performances* et les *dynamiques* de ré-

forme. En outre, depuis que la Banque mondiale rend publique la méthode de calcul du CPIA, certains observateurs (Kanbur 2004) se sont insurgés contre sa connexion étroite avec le consensus de Washington.

En dépit de ces graves insuffisances de mesure et des biais idéologiques qu'elles peuvent parfois contenir, les pays donateurs sont aujourd'hui tentés de repenser l'allocation de leur aide en fonction des « performances » relatives des pays bénéficiaires.

4. Vers une « allocation optimale » ?³⁵

Si l'on admet que: (i) l'aide a un effet positif sur la croissance dans les pays « bien gérés » (Burnside et Dollar 1997, 2000) (ii) et que la croissance entraîne une réduction de la pauvreté (Ravallion et Chen 1997, Dollar et Kraay 2000), alors il s'ensuit que la lutte mondiale contre la pauvreté serait optimisée par une allocation de l'aide fondée sur les performances des pays. C'est tout l'esprit du modèle proposé par Collier et Dollar (2001, 2002) qui conclut que « l'aide devrait être allouée aux pays ayant de graves problèmes de pauvreté et de bonnes politiques économiques ».

L'allocation optimale est alors celle qui égalise les utilités marginales des aides reçues par tous les pays, en d'autres termes celle qui maximise le nombre de personnes sortant de la pauvreté grâce à un dollar supplémentaire d'aide³⁶. Pour procéder à cet exercice d'optimisation, il faut connaître l'effet marginal de l'aide sur la croissance et l'effet marginal de la croissance sur la réduction de la pauvreté. Collier et Dollar calculent cela et testent également une hypothèse fondamentale: la décroissance de l'utilité marginale de l'aide. Sans cette hypothèse, l'allocation optimale consisterait en effet à allouer toute l'aide au pays dans lequel elle se révèle le plus efficace jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de pauvres dans ce pays, puis à passer au pays suivant³⁷ ...

Plusieurs agences de développement ont déjà mis en œuvre une allocation sélective de leur aide sur la base des « performances » des pays receveurs, en particulier l'AID ou encore le nouveau *Millenium Challenge Account* (MCA).

35. La rédaction des deux sections qui suivent a été assurée par Jacky Amprou, sur la base de son travail avec Lisa Chauvet (Amprou & Chauvet 2004).

36. En d'autres termes encore, l'allocation de l'aide maximise la réduction mondiale de la pauvreté quand le coût marginal lié à la sortie de la pauvreté d'une personne supplémentaire est égalisé au sein de tous les pays receveurs d'aide.

37. Même politiquement intenable, cette idée n'est pas dénuée d'intérêt théorique: la décroissance des rendements de l'aide fait encore débat dans la littérature.

Depuis plus de vingt ans, l'AID applique en effet un modèle d'allocation de ce type. Son degré de sélectivité est relativement élevé: pour les pays du quintile le plus « performant », l'intervention de l'AID atteint 12,3 dollars par habitant sur la période 2002-2005, alors que pour le quintile le plus faible elle n'est que de 2,3 dollars. La procédure d'allocation comprend trois étapes. La première consiste à évaluer les performances du pays sous forme d'une note (*Country Performance Rating*) fondée sur le CPIA, dont on a déjà mentionné les faiblesses. La seconde intègre cette note dans une formule d'allocation triennale indicative qui tient compte (i) du niveau de revenu du pays, permettant d'augmenter l'allocation en faveur des pays à bas revenu, et (ii) d'un ensemble de corrections, permettant par exemple d'accorder davantage aux pays en situation de post conflit³⁸ ou au contraire de fixer un maximum pour les pays également éligibles à la BIRD³⁹. L'ajustement par le niveau de revenu est un point important puisque c'est le seul élément qui introduise un biais en faveur des pays les plus pauvres. Il n'en reste pas moins que l'arbitrage entre performance et besoin se fait très largement en faveur du premier: le CPIA a un impact seize fois plus important sur le niveau d'allocation que le niveau de revenu ... Cette allocation triennale indicative devient alors un point de repère essentiel pour la « stratégie d'assistance pays » de l'AID.

L'autre expérience d'allocation sélective fondée sur les performances est la gestion du *Millennium Challenge Account (MCA)* créé par l'administration Bush à la suite de la conférence de Monterrey en 2002, géré par la *Millennium Challenge Corporation (MCC)*. L'objectif de cette initiative est d'allouer cinq milliards de dollars par an aux pays les plus « performants ». En cela, le *MCA* constitue un dispositif particulièrement innovant pour l'aide américaine. Dans l'immédiat, le *MCC* s'est vu attribuer un milliard de dollars sur le budget 2004, qui s'ajoute au niveau actuel d'aide américaine.

Les pays sont en concurrence pour entrer dans la liste restreinte des bénéficiaires. Chacun doit être « meilleur » que ses pairs selon 16 critères de bonne gouvernance classés en trois groupes: « *ruling justly* », « *encouraging economic freedom* » et « *investing in people* ». Les critères d'allocation sur les performances sont donc définis *ex-ante* et les indicateurs ne sont pas produits par l'administration américaine, mais par des organismes indépendants

38. Pour les pays en post conflit où la capacité d'absorption le permet, l'allocation est à-peu-près multipliée par deux pendant les trois premières années suivant la fin du conflit.

39. Ces pays sont appelés « blend countries ». Leur revenu par tête est inférieur à 875 dollars mais leur capacité d'endettement est suffisante pour avoir accès aux crédits de la BIRD. Leur accès aux ressources AID est plafonné: Inde (2 milliards de DTS), Pakistan (700 millions), Indonésie (315 millions), Nigeria (750 millions), etc.

(par exemple l'ONG *Freedom house*). Néanmoins, l'interprétation des indicateurs reste du ressort du conseil d'administration du *MCA*. Seize pays (dont quatre d'Afrique francophone) ont été sélectionnés pour bénéficier du premier milliard de dollars débloqué par le Congrès américain.

Le problème de toutes ces démarches tient au fait qu'elles reposent sur l'hypothèse que l'on connaît le bon modèle de développement, les bonnes institutions à mettre en place et que l'on sait, en outre, les « mesurer ». Ces paris épistémologiques sont sans doute insensés. Kanbur (2004) a bien montré dans le cas de l'AID que ses indicateurs de performances récompensent simplement les pays qui adoptent les recommandations de la Banque mondiale.

Si l'on souhaite conserver une démarche d'allocation par la performance, il faut prendre garde à laisser les pays choisir eux-mêmes leur modèle de développement. Par conséquent, il ne s'agit pas de mesurer dans quelle mesure ils ont adopté celui qu'on leur propose, mais bien plutôt de mesurer les résultats et les progrès concrets qu'ils parviennent à obtenir selon leurs propres méthodes : croissance, mortalité infantile, scolarisation, etc. Le consensus de la communauté internationale porte sur les objectifs, non pas sur les moyens du développement : les critères de performance doivent donc davantage porter sur les résultats que sur les méthodes, tout en gardant à l'esprit qu'un résultat doit toujours être lu au regard des handicaps structurels et conjoncturels des pays. Là encore, un difficile travail de jugement est nécessaire, qui restreint toute prétention à quantifier et comparer une fois pour toutes les « performances ».

5. Une démarche limitée

Compte tenu des discours quantifiés (donc plus facilement convaincants) qu'elle permet de produire sur l'utilisation de l'aide, l'allocation par la « performance » va probablement prendre une place croissante dans les pratiques des agences développement. Cette démarche va néanmoins se heurter à deux séries de difficultés. La première tient aux faiblesses, déjà évoquées, de ses fondements conceptuels, aggravées par trois problèmes méthodologiques.

Tout d'abord la prise en compte de la capacité d'absorption des pays receveurs et des rendements marginaux décroissants de l'aide. Même si on parvient à la mesurer, elle n'inclue pas certaines externalités négatives de l'aide. Quelle place donner aux effets de domination, de mise sous tutelle, aux conséquences culturelles qu'introduisent des niveaux d'assistance élevés

(déstructuration des pays, dépendance vis-à-vis de l'aide, affaiblissement de l'esprit d'entreprise ...) ?

La seconde impasse est la volatilité et l'incertitude des flux d'aide. Si la volatilité est en théorie un facteur d'accroissement de l'efficacité de l'aide, sous la condition qu'elle soit contra-cyclique, l'incertitude et l'imprévisibilité ont par contre une influence négative sur les performances économiques et donc sur l'efficacité de l'aide. Cette considération devrait conduire à assouplir les modèles d'allocation fondés sur les performances apparentes, et les indicateurs de politique, pour tenir compte (i) des chocs externes, comme Guillaumont et Chauvet (2001) nous y invitent ; (ii) du comportement de l'ensemble de la communauté internationale et de chacun des bailleurs, afin d'éviter les comportements moutonniers ; (iii) du long terme, en engageant l'aide sur des périodes étendues, et l'insensibilisant à certaines variations trop conjoncturelles des indices de performance.

La troisième impasse est celle de la crédibilité des indicateurs. Les indices de CPIA de la Banque mondiale sont encore tenus secrets en partie ; ils ne peuvent être contestés que difficilement. Mais la connaissance des conclusions pratiques que la Banque tire de ces indices dénote de nombreuses failles méthodologiques, surtout la présence d'effets de mode (nous y revenons plus loin) et d'idéologie dans la notation (Kanbur 2004, Michailof 2004). Aucun effort sérieux d'extension des méthodes d'allocation sur base indiciaire ne peut se faire sans un travail critique de la communauté internationale qui aboutisse à un consensus dont on se demande s'il est atteignable. Toute la méthode d'allocation par les résultats suppose que ces derniers soient identifiables de manière consensuelle, aient une valeur scientifique et soient mesurables. Le chemin pour y arriver est encore long ...

Mais la seconde série de difficultés, peut-être la plus essentielle, va résider, comme on l'a déjà signalé, dans le caractère partiel des considérations d'allocation que ces modèles prennent en compte. Les considérations géopolitiques, culturelles et d'influence devront fatalement nuancer, voire venir contredire les conclusions de l'important investissement conceptuel et méthodologique que l'on vient d'évoquer. Les allocations futures devront, comme aujourd'hui, tenir compte d'une multiplicité de considérations. La démarche entreprise par la France apparaît à cet égard plus réaliste et représente une sorte de synthèse.

Réuni en juillet 2004, le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement a en effet ouvert une réflexion sur la mise au point d'un modèle indicatif d'allocation de l'aide française. Trois facteurs ont fortement structuré les allocations passées : la place accordée à la langue

française dans les pays, la qualité de leur gouvernance et leur niveau de revenu. D'autres variables permettant de refléter plus largement les priorités françaises pourraient être intégrées à un modèle formel: un indice de vulnérabilité économique des pays (handicaps structurels, capacité de résilience aux chocs économiques); les progrès réalisés en matière de développement humain; la distance à parcourir pour atteindre les Objectifs du millénaire.

Au total, il est encore trop tôt pour prédire quelle sera l'influence effective de « l'allocation par la performance », de ce courant intellectuel, sur l'APD mondiale. Il est vraisemblable qu'il aidera à éliminer de la liste des bénéficiaires certains pays pauvres sans intérêt stratégique et mal gouvernés. Par la réduction des aides, ces derniers seront mis sous pression et ne bénéficieront que d'appuis limités destinés à faciliter leur transformation. Néanmoins, dans les pays fortement peuplés ou particulièrement sensibles politiquement, la communauté internationale n'aura d'autre choix que de miser sur une stratégie de présence, considérant que son aide est un facteur de transformation. Elle évitera de sacrifier trop explicitement ses intérêts commerciaux, politiques, militaires ou culturels sur l'autel de l'efficacité de l'aide, surtout compte tenu des doutes conceptuels qui continueront d'entourer pour longtemps ces nouvelles méthodologies d'allocation.

Après quatre parties consacrées aux problématiques globales de l'APD (fondements, volumes, allocation, efficacité), cet article consacre ses trois prochaines sections à l'analyse de l'aide à une plus petite échelle: instruments, secteurs d'intervention, identité interne des institutions de développement. Sont mis en évidence des transformations et des doutes qui résonnent avec les considérations précédentes.

V. DÉBATS SUR LES INSTRUMENTS: LES CINQ RENONCEMENTS

Dans l'intérêt des pays bénéficiaires, la diversité des instruments de l'aide doit être préservée. Pour assurer son efficacité, et en dépit de certains débats, l'APD ne doit renoncer ni au prêt, ni à la dette, ni aux actions bilatérales, ni aux conditionnalités, ni encore à l'aide-projet.

Les instruments et les canaux par lesquels circule l'APD font l'objet de débats susceptibles d'engendrer d'importants changements à moyen terme. Plusieurs séries de réflexions engagent particulièrement l'avenir de l'aide et appellent ici un approfondissement ; elles renvoient à ce que nous pourrions appeler « cinq renoncements de l'aide ».

1. Renoncer aux prêts?

Un consensus international est progressivement en train de se constituer autour de l'idée que le prêt n'est pas un instrument adapté aux pays pauvres – et qu'il convient, à l'avenir, de ne financer ces derniers que par des dons. Cette thèse a notamment été mise en avant par la célèbre « commission Meltzer », dans un rapport au Congrès américain en 2000, qui a en quelque sorte amorcé un mouvement idéologique alimenté avec vigueur et militantisme dans les années 1990 par les nombreux mouvements associatifs. Elle soutenait l'idée selon laquelle les banques de développement, dont la Banque mondiale, devaient mettre un terme à toute activité de prêt, limiter leurs opérations aux pays les plus pauvres et ne plus leur consentir que des dons. La discussion s'est ensuite progressivement étendue aux pays émergents (voir Bulow et Rogoff 2005).

Ce débat prend place dans un contexte où les prêts d'APD sont relativement peu utilisés : ils représentent moins d'un tiers de l'aide brute en 2002. Ils ne menacent donc en aucun cas la prééminence des dons. En effet, le recours aux prêts a régulièrement décliné avec la crise de la dette. Entre 1981 et 2002, leur part dans l'APD mondiale brute est tombée de 43 à 31 %. Quant à l'aide bilatérale, elle utilise particulièrement peu de prêts – moins de 20 % de ses volumes. Les discussions actuelles ne portent donc pas tant sur la question « don contre prêt », mais plutôt sur la légitimité du prêt. Faut-il priver l'APD de cet instrument lorsqu'elle intervient dans les pays

pauvres ? A cette question, il convient, nous semble-t-il, répondre par la négative (Jacquet et Severino 2004 ; Jacquet 2004).

Les arguments des opposants à l'endettement des pays en développement, y compris à des conditions concessionnelles, trouvent en effet tous des réponses qui appellent une vision plus globale et nuancée.

- L'insolvabilité des pays pauvres est l'argument le plus souvent avancé. Il est clair que les pays pauvres très endettés ressortent d'une logique de restructuration de dettes qui exige l'apport exclusif de dons sur longue période. Pour autant, des pays pauvres en croissance rapide et durable bénéficient d'une capacité d'endettement réelle qui peut desserrer leur contrainte de financement. Un aménagement des conditions de ressources en fonction, par exemple, des termes de l'échange, pourrait prendre en compte les problèmes d'instabilité à court terme de la croissance et éviter les phénomènes de "trappe à endettement".

D'une certaine manière, souhaiter la suppression de tout financement par dette des pays pauvres pour des raisons d'insoutenabilité financière revient implicitement à sous-entendre que la croissance par tête du pays pauvre a une forte chance d'être au mieux nulle sur le moyen terme. Cette position est cohérente avec une certaine approche du développement par les OMD, déconnectée des capacités de soutenabilité macroéconomique des pays et pessimiste quant à la résorption des écarts mondiaux de revenu.

- Un second argument développe l'idée selon laquelle le « paradigme de la banque de développement » ne fonctionne pas (Klein et Harford 2005). Selon ce paradigme, qui sert de fondement théorique à l'intervention des banques de développement, les prêts bonifiés sont plus performants que les dons : en effet, on démontre que non seulement, sur un marché parfait, les prêts bonifiés sont équivalents financièrement aux dons, mais que, dans un monde où les pays pauvres ne peuvent accéder aux marchés financiers en raison de défaillances de ces derniers, l'allocation de prêts aboutit par les mécanismes de refinancement à une croissance supérieure des pays bénéficiaires. Dans le cas d'un don, l'avantage est effectivement conservé par le bénéficiaire en totalité ; alors que, dans le cas d'un prêt, l'avantage est partiellement retourné au prêteur qui peut à nouveau le réallouer de manière optimale. La contestation de cette approche réside dans celle de l'infailibilité douteuse des banques de développement ; dans l'absence de démonstration pratique de la performance des projets financés par prêts ; dans l'absence de contrainte réelle de ressources pour les pays en développement.

Les travaux les plus récents ont plutôt montré que l'allocation de prêts aurait une plus grande efficacité économique que celle de subventions –

en l'absence de chocs externes, d'instabilité structurelle ou d'impossibilité physique à croître. Les dons ont en effet un impact négatif sur la pression fiscale interne (Gupta *et al.* 2003) et accroissent la consommation publique plus que l'investissement (Odedokun 2003b), à l'inverse des prêts qui ont un meilleur impact sur l'investissement. L'effet est d'autant plus marqué que le pays est corrompu et la gouvernance faible. Par ailleurs, l'effet net positif de l'aide sur la croissance mis en évidence quand la première est allouée à l'investissement et non au social, déjà évoqué, est particulièrement fort pour les prêts, qui sont centrés d'abord sur les infrastructures. Enfin, les défaillances des marchés financiers ont été beaucoup étudiées ces dernières années. Les pays pauvres pâtissent des mêmes types de problèmes que les PME face au système financier ; la mise en place à leur profit de bonifications compensant les « sur-primés de risques » illégitimes qui les taxent, ou compensant les coûts d'approche qui gênent les intermédiaires financiers pour les atteindre, ressortent de la même rationalité. L'absence d'un tel type d'instrument au bénéfice des pays pauvres a donc un clair impact de rationnement.

- Une troisième série de thèses sur l'endettement des pays pauvres ou émergents conteste plus particulièrement l'allocation d'un avantage à ces derniers au détriment des premiers, et souhaite, parallèlement, que les banques publiques multilatérales cessent tout financement, ceux-ci ayant un effet d'éviction sur le secteur privé (Bulow et Rogoff 2005).

Sur le premier point, comme on l'a déjà évoqué, les raisons d'aider *aussi* les pays émergents abondent : leur rôle dans la croissance internationale, les enjeux qu'ils représentent dans la lutte contre la pauvreté et leur participation à la production des biens publics mondiaux sont immenses. Sur le second point, on pourrait effectivement imaginer que les banques de développement allouent aux pays bénéficiaires un don, à charge pour ces derniers d'emprunter sur les marchés les sommes nécessaires au financement complet des programmes en cause. Cette mécanique fonctionne du reste déjà dans le cas d'Output Based Aid pour certains partenariats public-privé. Elle suppose toutefois le problème essentiel résolu (la disponibilité d'une banque privée à prendre un risque sur un pays émergent à un taux acceptable) et aboutit sans doute à une redondance des coûts d'instruction des opérations, pour le bénéficiaire comme pour les financeurs. En pratique, l'éviction, phénomène peu étudié, ne semble pas sensible sur les marchés émergents, où les opérateurs privés sont particulièrement réticents.

Ainsi que Klein et Harford concluent leur article, l'approfondissement du débat prêts/dons n'aboutit en fait pas à une exclusive mais plutôt à une réflexion sur les conditions du choix de l'un ou l'autre des instruments, con-

ditions qui ne sont pas gouvernées par le niveau de pauvreté du pays bénéficiaire mais par sa croissance (plus elle est élevée et stable, plus on aura recours au prêt et moins celui-ci sera concessionnel), ses structures internes (plus la fiscalité du pays financé sera structurée et élevée, plus le don aura un sens), l'objectif recherché (plus la croissance est visée, plus le prêt sera utilisé ; plus la redistribution est visée, plus le don sera utilisé) ... Les considérations d'efficacité et de volume conduiront à préférer dans le cas des pays difficiles l'intervention comme prêteur des banques de développement, mais plus les marchés seront développés, plus les agences publiques pourront envisager, par exemple, l'allocation des subventions couplées à des prêts fournis par le marché.

2. Renoncer à la dette?

Nous venons de parler du renoncement aux prêts futurs. Mais *quid* de celui aux prêts passés ? Les réductions de dettes se sont progressivement imposées comme un instrument important de l'aide au développement, à la suite d'un important mouvement d'opinion porté par les organisations de solidarité internationale et relayé progressivement par plusieurs gouvernements de l'OCDE (États-Unis, Grande-Bretagne, pays nordiques ...). Elles ont représenté 12 % des versements bilatéraux nets en 2002, pour une moyenne de 9 % sur la décennie 1990, contre seulement 2 % au cours des années 1980.

Ce mouvement est bien entendu parti du constat de la faillite de nombreux pays pauvres durant les années 1990, résultant d'un cycle historique long. Beaucoup de ces pays se sont en effet massivement endettés au cours des années 1970, durant la phase haute du cycle des prix des matières premières et dans le contexte du « recyclage des pétrodollars ». A la suite du renversement de conjoncture de la fin des années 1970, ces mêmes pays sont entrés en crise financière et se sont massivement refinancés par des prêts, de plus en plus concessionnels. Aujourd'hui, la situation financière des pays à bas revenu demeure précaire en moyenne : le stock de dette publique représente 47 % de leur PIB, 160 % de leurs exportations et 400 % de leur budget (Banque mondiale 2004), avec toutefois des variations importantes selon les pays. Mais, pour beaucoup d'entre eux, l'instabilité de leurs recettes d'exportations comme la fragilité de leur base fiscale les enferment dans une « trappe à endettement » qui coïncide avec une « trappe à pauvreté ».

Ce double constat de vulnérabilité, mais aussi de variété des situations, est à l'origine de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) qui, à la suite des nombreuses annulations de dette bilatérale, dont celles de la France (conférence de la Baule, de Dakar ...), et des initiatives de plus en plus généreuses du club de Paris, a concerné cette fois-ci la dette multilatérale.

Huit ans après le lancement de l'initiative (PPTE), que peut-on dire de sa mise en œuvre ? Des trente-huit pays éligibles, situés pour la plupart en Afrique sub-saharienne, quatorze ont atteint le « point d'achèvement » et treize autres sont encore dans la « période intérimaire ». Selon des projections récentes (Banque mondiale 2004), le stock combiné de la dette de ces vingt-sept pays devrait fondre en valeur actuelle nette d'ici la fin 2005 de 77 à 32 milliards de dollars. Ainsi, entre 1998 (année où les premiers pays ont atteint le point de décision) et 2006, la Banque prévoit que le service de la dette des vingt-sept pays participant à l'initiative aura diminué de moitié (de 16 à 8 % des recettes d'exportations, de 24 à 12 % des recettes budgétaires), de même que le stock de dette en points de PIB (de 61 à 30).

Pourtant, de nombreux travaux doutent que ces programmes d'annulation suffisent à assurer le caractère soutenable de la dette de nombreux pays (CNUCED 2004). Les mérites de l'initiative PPTE semblent donc réels mais limités. L'un de ses plus gros défauts est sans doute de susciter des attentes excessives chez les pays bénéficiaires comme chez les Organisations de Solidarité Internationale (OSI). Une étude récente par trois chercheurs du FMI (Clements *et al.* 2003) suggère que le gain de croissance du PIB par tête que l'on peut attendre de l'initiative est de l'ordre de 1 point⁴⁰. A cela pourrait s'ajouter 0,5 point si les gouvernements employaient la moitié des ressources libérées à l'investissement public. Un gain de 1,5 point de croissance annuel peut certes sembler important, mais les taux de croissance nécessaires à la réalisation des OMD sont de l'ordre de 6 à 8 points par an. L'initiative PPTE à elle seule ne suffit donc pas. De plus, les chercheurs estiment qu'une bonne partie de ces gains ont probablement été déjà réalisés puisque, sur la période 2000-2002, le PIB par tête des pays concernés par des réductions du service de la dette a déjà crû de 1,2 point par an en moyenne, contre 0,2 au cours de la décennie 1990.

Malgré la forte pression politique dont elle a bénéficié et ses premiers impacts, l'initiative PPTE a souffert de réelles lenteurs qui lui valent des critiques virulentes. Les retards sont largement dus aux conditionnalités

40. Compte tenu de l'expansion budgétaire que l'initiative PPTE permet si le principe d'additionnalité est respecté par les pays donateurs.

définies par les institutions financières internationales. Les pays bénéficiaires ont en effet dû souscrire à des engagements multiples qu'ils ont souvent du mal à tenir dans les délais prévus, comme par exemple maintenir un cadre macroéconomique « satisfaisant » au regard du FMI, à élaborer et à mettre en œuvre pendant un an au moins un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) validé par les institutions de Bretton Woods. Beaucoup d'observateurs ont crié au scandale et à la mise sous tutelle, réactualisant les griefs déjà bien implantés dans les esprits contre les conditionnalités.

La Grande-Bretagne, par la voix de son chancelier de l'échiquier Gordon Brown, et appuyé par les États-Unis, a proposé d'aller plus loin encore et d'annuler de manière inconditionnelle la dette, y compris multilatérale, de tous les pays pauvres. Les Organisations de Solidarité Internationale et beaucoup de pays pauvres ont salué l'initiative. La motivation des États-Unis semble très liée à leur volonté de légitimer les annulations extrêmement généreuses dont a bénéficié l'Irak en 2004. Quoi qu'il en soit, l'initiative marque un tournant important car elle ne se réfère plus que faiblement à la question du retour à la solvabilité des pays endettés ; elle est cohérente avec le choix d'une aide allouée sous forme exclusive de dons, déconnectée de toute considération de soutenabilité macroéconomique et visant l'atteinte de standards sociaux.

France, Japon et Allemagne expriment des réticences substantielles sur cette nouvelle initiative. Les arguments à prendre en compte pour prendre une décision sur ce point portent (i) sur la pertinence technique d'une annulation conditionnelle, (ii) sur la pertinence économique d'une nouvelle annulation, (iii) sur les impacts financiers, la structure des financements des pays et l'additionnalité globale d'une telle initiative.

La pertinence technique d'une annulation conditionnelle pose en effet question au vu du bilan de l'opération PPTE. Cette initiative a recherché un équilibre entre, d'une part, l'obtention de garanties sérieuses quant à la bonne gestion des ressources et, d'autre part, le soulagement rapide du fardeau de la dette. Rappelons que, dès le point dit « de décision » (et donc tout au long de la « période intérimaire » qui suit), chaque pays bénéficie déjà d'économies sur le service de la dette proches de celles qu'il obtiendra une fois le « point d'achèvement » atteint et le stock de la dette définitivement réduit. Mais cet équilibre a été vivement critiqué. Le principe même d'une conditionnalité, et encore plus d'une affectation du produit de l'annulation, va à l'encontre d'un courant de pensée de plus en plus influent sur l'efficacité de l'aide – porté par les OSI notamment.

Mais l'intervention des bailleurs dans les choix des affectations du produit des annulations est critiquée également par un courant de sens contraire. Ainsi, un article récent (Killick 2004) s'inquiète de la limitation de l'initiative PPTE au seul renforcement des secteurs sociaux des pays bénéficiaires, alors que bien d'autres instruments (infrastructures, secteur financier) doivent être mobilisés pour lutter contre la pauvreté. Il est vrai que l'initiative PPTE s'est traduite par une augmentation de la part des dépenses budgétaires consacrées aux secteurs de la santé et de l'éducation – un point qui est souvent mis à son crédit. Killick y voit l'influence regrettable d'un politiquement correct qui satisfait les revendications des OSI plus qu'elle ne cherche à accroître l'efficacité de l'aide. La Banque mondiale et la communauté internationale se montrent de plus en plus ouvertes à ce discours. Nous reviendrons plus loin sur ces choix sectoriels déterminants.

La pertinence économique des allègements de dette pose aussi problème quant il s'agit d'États pauvres mais « bon payeurs », ayant un accès régulier au refinancement, même majoritairement public, et bénéficiaires de taux de croissance acceptables. L'allègement de dette est en effet systématiquement suivi d'un arrêt des prêts. Cette opération n'est rentable pour le pays bénéficiaire que si le volume des dons octroyés devient au moins égal au flux net de prêts dont il bénéficiait antérieurement – et elle est dans tous les cas de figure plus onéreuse pour les bailleurs de fonds.

On rencontre déjà cette question dans le contexte actuel de l'initiative PPTE, au sujet des entreprises publiques endettées sans garantie de leur gouvernement. Ces entreprises publiques bénéficient parfois de réductions de dettes, alors même qu'elles sont parfaitement capables d'honorer leurs emprunts sans faire peser de fardeau sur les budgets nationaux⁴¹. Cette situation est regrettable puisqu'elle consomme inutilement de l'APD ; elle soumet aussi des entreprises publiques solvables à une contrainte de liquidité néfaste, par des signaux négatifs envoyés aux investisseurs. Enfin, l'histoire mouvementée des privatisations des services publics montre que les formules d'avenir résident davantage dans des partenariats public-privé où la charge de l'investissement lourd revient pour une très grande part à des entités publiques. Ces dernières devront donc conserver une forte capacité d'emprunt.

41. En Mauritanie ou au Mali, par exemple, des dettes d'entreprises publiques rentables comme la SNIM (industrie minière) et la BNDA (banque de développement agricole) ont été intégrées aux réductions de la dette nationale. Toutefois, l'inclusion des prêts aux entreprises publiques dans le processus PPTE n'est pas systématique. Elle l'est automatiquement pour les prêts garantis par les États ; elle l'est de façon conjoncturelle pour les prêts non garantis, par exemple au Ghana.

Qu'en est-il donc de l'additionnalité dans le cadre PPTE ? Une récente étude de l'office d'évaluation de la Banque mondiale (2003c) invite au scepticisme. L'engagement des pays donateurs d'augmenter leur APD totale à destination des pays PPTE semble ne pas avoir été tenu – les coûts financiers de l'initiative ayant été largement déduits des transferts des pays donateurs. L'article précité de Killick pousse encore plus loin la critique, en soulignant que l'initiative PPTE, si elle n'a pas permis d'augmenter l'aide totale apportée aux pays concernés, a en outre eu pour effet pervers une réduction de l'aide apportée aux pays pauvres non PPTE. Ces derniers abritent pourtant d'immenses populations pauvres – qu'il s'agisse du Nigeria, de l'Érythrée, de la Namibie, de l'Afrique du Sud, du Pakistan, du Bangladesh, etc.

L'initiative britannique diminuerait sans doute cet effet pervers sans l'annuler totalement, mais compte tenu de la faible probabilité d'additionnalité aurait sans doute un effet net nul sur la croissance des bénéficiaires. L'impact final de ces annulations de dettes risque donc finalement d'être de nature essentiellement redistributive : entre pays bénéficiaires et non bénéficiaires ; entre modes d'allocation de l'aide enfin et peut être surtout entre secteurs d'allocation.

Bien entendu, ce scepticisme pourrait être effacé si les volumes globaux de l'aide augmentaient substantiellement, rompant avec les dernières années et se situant en ligne avec les espoirs des promoteurs des OMD.

En somme, les annulations de dette ne sont que l'une des facettes du financement international complexe du développement des pays pauvres. Y recourir sans être assuré de la croissance des volumes globaux de l'aide est une entreprise hasardeuse. De plus, tourner le dos au concept de solvabilité fait preuve, au fond, d'un profond scepticisme quant à la capacité de ces pays à croître. S'engager dans de nouvelles initiatives en la matière sans une revue exhaustive des résultats d'impacts des dix dernières années paraît dangereux, et surtout renvoie à une philosophie implicite de l'aide comme instrument redistributif qui appelle une validation explicite.

3. Renoncer à l'aide bilatérale ?

La relative indépendance politique des institutions internationales, comme la multiplication de problématiques proprement mondiales, font douter certains observateurs de la valeur ajoutée voire de la légitimité des aides bilatérales. On entend parfois dire que des organismes mondiaux (à gouvernance démocratique renforcée) devraient gérer la totalité des transferts internationaux de solidarité. Les institutions multilatérales sont

aujourd'hui, il est vrai, en position de force sur bien des sujets : elles mènent la réflexion sur l'efficacité de l'aide et apparaissent aussi comme une solution naturelle aux problèmes d'harmonisation des interventions. En 2005, elles seront en bonne place pour solliciter la gestion du surcroît d'aide qui sera vraisemblablement réclamé lors du sommet des Nations Unies sur l'état d'avancement des Objectifs du Millénaire.

Il est frappant de voir comment, en quelques décennies, les évidences ont changé de camp. La charge de la preuve s'est renversée. Au moment de la formation du système d'aide, c'était aux institutions *multilatérales* de justifier leur existence, un travail théorique approfondi depuis par Rodrik (1996b). Dans le double contexte de la décolonisation et de la guerre froide, peu de personnes pensaient à contester la légitimité des programmes bilatéraux. Toutefois, cet environnement international évanoui laissant place aux nouvelles problématiques de la mondialisation, ce sont les institutions *bilatérales* qui se trouvent désormais sommées de justifier leur présence et leur rôle.

Leur principe est contesté ou, au minimum, incompris par un nombre croissant d'acteurs. N'est-il pas temps, disent-ils, de restructurer la communauté de l'aide après un demi-siècle d'existence, de la « rationaliser » et d'opérer ces regroupements qui permettent si souvent aux entreprises privées d'optimiser leurs coûts fixes et leurs effets d'échelle ? Ne faudrait-il pas, aussi, arracher l'utilisation de l'aide aux considérations « politiques » et « nationales » qui, dit-on, l'étoufferaient ? Plus fondamentalement encore, les conceptions de la solidarité ne quittent-elles pas la sphère des « dettes coloniales » et des « amitiés historiques », pour s'orienter vers une exigence de solidarité mondiale, dont l'expression naturelle est *multilatérale* ?

Ces réflexions se développent alors même que depuis trente ans, le poids financier des institutions internationales a stagné au sein de l'APD, aux alentours de 30 % des flux nets mondiaux. En dépit du profil politique et intellectuel majeur qu'ont acquis les institutions de Bretton Woods et (dans une moindre mesure) celles des Nations Unies dans le champ du développement, les organismes bilatéraux ont su conserver avec constance la gestion de plus de 70 % de l'APD nette.

Comment comprendre cette très forte stabilité ? Elle repose pour une part sur un effet d'optique : les prêts aux conditions de marché accordés par les institutions multilatérales ne sont pas pris en compte par l'OCDE dans le calcul de l'APD⁴², alors qu'ils incluent tout de même un élément de libé-

42. Cela est également vrai des institutions bilatérales qui appuient le secteur privé à des conditions proches de celles du marché (par exemple la Proparco).

ralité substantiel (lié à la prime de risque que demanderaient les marchés s'ils devaient prêter directement aux pays). Mais cette stabilité repose aussi sur un autre phénomène. Il n'offre pas en soi une justification de l'aide bilatérale, mais mérite tout de même d'être mentionné ici.

Il s'agit de la division du travail qui s'est progressivement instaurée entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux, structurée autour d'un usage différentiel du prêt et du don (Jacquet et Severino 2004). Le don est en effet devenu l'instrument caractéristique de l'aide bilatérale : depuis une trentaine d'années, la part des dons dans les versements bilatéraux s'est régulièrement accrue, allant jusqu'à représenter 83 % de l'APD brute en 2002, un record historique absolu⁴³. Dans le même temps, les bailleurs multilatéraux ont capté une part croissante de la gestion des prêts concessionnels. Depuis 1960, le poids total de ces institutions⁴⁴ dans les prêts d'APD a augmenté à chaque décennie (9, 22, 35 et 42 %⁴⁵), atteignant même 54 % en 2001⁴⁶. La récente crise de la dette a encore accéléré cette division du travail, comme l'ont montré Hernandez et Katada (1996). Quant au débat prêt-don déjà exposé, il a conduit la majorité des bailleurs de fonds – bilatéraux comme multilatéraux – à manifester leur attachement à cette répartition des tâches, en dépit du souhait des États-Unis (le rapport 2000 de la commission Meltzer est à ce titre éloquent). A quoi tient cette répartition des tâches ? Sans doute à certains avantages comparatifs des bailleurs multilatéraux dans la levée de fonds sur les marchés internationaux, comme à la volonté des gouvernements de gérer les instruments dont les bénéficiaires politiques sont les plus forts⁴⁷ (Rodrik 1996 ; Jacquet et Severino 2004).

Même si cette division du travail n'est sans doute pas de nature à justifier en profondeur l'aide bilatérale, cette dernière bénéficiera encore longtemps de cet héritage institutionnel comme du poids prépondérant donné à l'instrument « don » au sein de l'APD mondiale. Le système de développement des Nations Unies (PNUD, FNUAP, PAM, HCR ...) connaît toutefois une crise de financement importante et structurelle depuis la fin de la guerre froide qui le place en concurrence directe avec les agences bilatérales pour

43. 95 % des versements nets. La structure des engagements bilatéraux a évolué de la même façon : le poids des dons est passé de 50 à 77 % entre 1971 et 2000. Notons que le Japon utilise encore massivement le prêt bilatéral (44 % de l'APD nette sur 1990-2000).

44. Banque mondiale, Association Internationale de Développement, Fonds Monétaire International, banques régionales de développement

45. Chiffres d'APD brute. Les chiffres en APD nettes sont respectivement : 5, 26, 39 et 63 %. Ils ont donc un itinéraire sensiblement identique.

46. En APD brute. Le chiffre correspondant en APD nette est 76 %.

47. On notera bien sûr que l'aide communautaire européenne comme celle du système des Nations Unies reposent sur les dons. Toutefois, ces entités ont une nature clairement politique (Jacquet et Severino 2004).

la gestion de l'enveloppe « dons » de l'APD mondiale. Par ailleurs, les institutions bilatérales restent exposées aux critiques portant sur leur légitimité politique, l'équité de leurs allocations, comme sur les dysharmonies qu'elles suscitent, dit-on, dans le fonctionnement de l'aide.

L'un des arguments majeurs utilisés contre l'aide bilatérale tient à l'idée selon laquelle l'APD est nécessairement moins efficace dès lors qu'entrent dans ses motivations des préoccupations autres que le développement des pays bénéficiaires. Ce raisonnement fait désormais partie d'un politiquement correct que plus personne ne songe à interroger. Mais pourquoi, demande Naudet (2004), établir un lien mécanique entre ce qui motive une action et ses effets concrets ? Une intention exclusivement tournée vers la lutte contre la pauvreté constitue-t-elle une condition *sine qua non* de l'efficacité de l'aide ? Les conséquences économiques et sociales d'une intervention dépendent-elles nécessairement de ses intentions ?

On peut en douter. La séparation conceptuelle entre motivations et effets d'une action est d'ailleurs l'un des points de départ fondamentaux de l'économie classique. Naudet cite sur ce point l'un des textes les plus célèbres d'Adam Smith : « *Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du marchand de bière et du boulanger, que nous attendons notre dîner, mais bien du soin qu'ils apportent à leurs intérêts. Nous ne nous adressons pas à leur humanité, mais à leur égoïsme ; et ce n'est jamais de nos besoins que nous leur parlons, c'est toujours de leur avantage* ». Personne n'a jamais contesté, par exemple, la capacité du plan Marshall à engendrer un regain de croissance en Europe occidentale ; personne n'ignore non plus la motivation intéressée des États-Unis : recréer une demande pour leurs exportations au moment où la paix mettait au chômage leur immense appareil productif. Convient-il vraiment de dénigrer les actions bilatérales sous prétexte qu'elles ont des arrière-pensées nationales ? Pour les populations des pays bénéficiaires, la question la plus pertinente n'est sans doute pas « au nom de quoi les donateurs donnent-ils ? » mais bien plutôt « que finance l'aide ? ». Or sur la nature et la qualité des actions menées, aucune étude n'a jamais montré que l'aide bilatérale était d'une qualité inférieure à l'aide multilatérale. Des travaux récents menés par le *Center for Global Development* montrent par ailleurs, à l'encontre d'une idée reçue, que les bailleurs bilatéraux ne prennent pas systématiquement moins en compte les critères de bonne gouvernance que les bailleurs multilatéraux dans l'allocation de leur aide (Easterly 2002)

Les motivations stratégiques n'ont aucune raison d'entraîner par elles-mêmes une inefficacité de l'aide en tant qu'aide *au développement*. Pendant longtemps, d'ailleurs, l'APD « stratégique » n'était pas regardée d'un mau-

vais œil dès lors qu'elle finançait de bons projets pour les pays. Un exemple d'aide efficace longtemps cité a ainsi été celle accordée à la Corée du Sud (OCDE 1985), dont les motivations stratégiques peuvent difficilement échapper à l'analyse ...

Par ailleurs, les institutions multilatérales ont, elles aussi, leurs propres intérêts stratégiques⁴⁸. Certes, ils ne prennent pas la forme d'intérêts nationaux, encore que la gouvernance de ces institutions est souvent critiquée pour la place qu'elle accorde aux préoccupations de leurs actionnaires majoritaires. Mais au-delà, comme toutes bureaucraties (ce terme n'est pas péjoratif mais analytique), les institutions multilatérales sont au minimum motivées par leur propre survie. Afin de la garantir, les organisations bureaucratiques tentent de protéger leur existence et leur autonomie par la croissance de leurs activités et l'acquisition d'un pouvoir propre vis-à-vis de leurs partenaires. Un courant de recherche s'est développé sur ces questions, qui étudie la *bureaucratic politics* (voir les travaux fondateurs de Peters, 1978).

Les bureaucraties bilatérales, naturellement, ne sont pas exemptes de ce type d'objectifs, génétiquement liés à leur nature même d'organisation. Dans leurs comportements, toutefois, ces préoccupations sont peut-être moins déterminantes car leurs décisions sont étroitement examinées et validées par leur gouvernement. Au niveau multilatéral, à l'inverse, la logique bureaucratique a sans doute quelque chance de s'exprimer de façon plus forte : la tutelle politique étant exercée simultanément par de multiples gouvernements, des marges supplémentaires d'autonomie apparaissent. Toute un courant des sciences politiques étudie ces mécanismes par lesquels les institutions internationales acquièrent une indépendance propre à l'égard de leurs États membres (voir par exemple Pierson 1996 et Cortell 2004).

Ce faisant, notre propos n'est pas de disqualifier les institutions multilatérales dans la gestion de l'aide. Il s'agit simplement de souligner qu'elles poursuivent, elles aussi, tout comme les donateurs bilatéraux, une pluralité d'objectifs.

Pour que l'APD puisse être efficace, il importe en somme que ses résultats et ses impacts n'entrent pas en contradiction avec les objectifs de développement des pays bénéficiaires. Cette condition peut être remplie même si ses objectifs ne se limitent pas au seul « développement ».

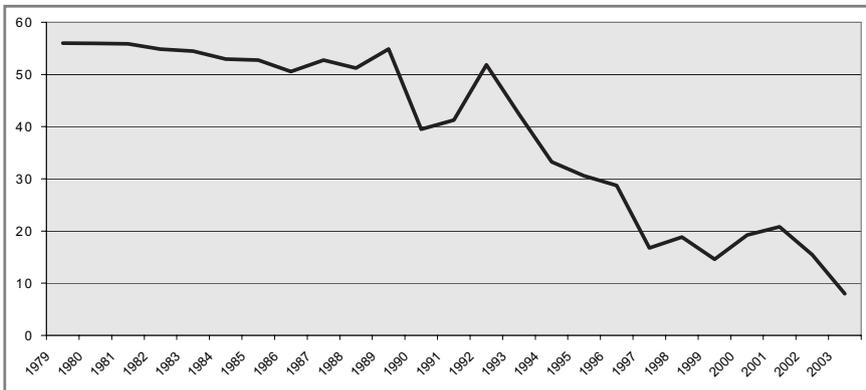
Certaines arrière-pensées stratégiques nationales peuvent, il est vrai, avoir un effet négatif sur l'efficacité de l'aide. Deux situations sont particu-

48. Plusieurs des réflexions qui suivent nous ont été suggérées par David Naudet et François Pacquement.

lièrement dénoncées dans le nouveau discours standard sur l'aide : 1) les motivations stratégiques conduisent à « lier » l'APD à des exportations nationales ; 2) elles conduisent à allouer davantage d'aide à des pays à « mauvaise gouvernance » où l'APD est, dit-on, nécessairement moins efficace.

Dans le premier cas, celui de l'aide « liée », on montre en effet que l'APD finance un surcoût, une rente accordée aux exportateurs qui fait décroître l'efficacité moyenne du dollar d'aide. Il faut bien noter, toutefois, que les aides liées ou partiellement liées ont largement perdu de leur importance ces vingt dernières années. Elles ne représentent plus que 8 % des engagements de l'APD bilatérale mondiale en 2003, contre 55 % au début des années 1980. Au cours des années 1990, par exemple au sein de l'Union européenne, la montée en puissance des règles de la concurrence pour l'attribution des marchés publics a conduit à cette évolution, qui n'a aucune raison de s'inverser à l'avenir.

Figure 4 – Part « liée ou partiellement liée » de l'APD bilatérale mondiale (en % des engagements) 1979-2003



Source : OCDE, statistiques en ligne 2004

La critique de l'aide liée demeure certes légitime, mais elle ne peut avoir qu'un poids marginal dans la réflexion sur l'aide bilatérale et ne saurait en aucun cas soutenir, comme on le lui demande parfois, les discours catastrophistes sur l'inefficacité supposée des actions bilatérales. Même en considérant que l'aide perd 20 % de sa valeur si elle est liée (Jepma 1991), la perte totale pour l'aide bilatérale serait aujourd'hui inférieure à 2 % (0.20×8). Cela n'est pas négligeable mais certainement pas déterminant pour proclamer une inefficacité radicale de l'APD bilatérale.

Le deuxième cas renvoie à l'argument selon lequel l'APD bilatérale finance davantage de pays à « mauvaise gouvernance », où l'aide est supposée nécessairement moins efficace. On a vu en détail dans la troisième partie de l'article que cette assertion ne repose sur aucun consensus scientifique, bien au contraire. La nécessité de centrer l'aide sur les pays aux « bonnes politiques et institutions » pour qu'elle soit efficace n'est pas démontrée (Roodman 2003). Bien d'autres facteurs déterminent également l'efficacité de l'aide, comme par exemple la vulnérabilité des pays aux chocs extérieurs. Par ailleurs, la notion même de « bonnes politiques » est très contestable et vivement critiquée.

Voilà qui illustre bien, au fond, pourquoi les pays du Sud ont besoin de la multiplicité des aides bilatérales. Ces dernières contribuent à garantir une diversité de vues au sein de la communauté de l'aide ; à protéger l'APD du piège des visions uniques du développement ; à conserver un œil critique sur tous les consensus et les modes. Ce sont les limites mêmes de la connaissance humaine qui commandent cette prudence (Severino et Charnoz 2004). Cette contrainte épistémologique est particulièrement sévère pour tout ce qui touche au développement : personne ne dispose de *la* recette infaillible et sans doute n'existe-t-elle pas, au moins dans une forme universelle prétendant s'appliquer à toutes les géographies. L'organisation institutionnelle de l'aide doit prendre en compte cette imperfection radicale et durable du savoir.

Aussi la meilleure façon d'atteindre les objectifs conjoints de la communauté internationale ne réside-t-elle pas forcément dans la concentration de ses opérateurs publics. L'émergence de politiques publiques mondiales ne signifie pas que la communauté internationale doive renoncer à la multitude de ses interactions bilatérales. Pour garantir la pluralité des pensées et des choix, un minimum de concurrence dans l'offre d'APD paraît utile. On comprend dès lors les analyses qui, comme celle de Kapur (2002), ironisent sur l'obsession des bailleurs à « harmoniser leur aide ». Ne s'agit-il pas pour les agences d'une forme de *planification* alors même qu'elles ne cessent de juger ailleurs la *concurrence* si vertueuse sur les marchés économique et politique ? « Ces institutions paraissent bien peu enclines à appliquer les préceptes qu'elles recommandent aux autres », écrit-il.

Naturellement, cette critique est excessive. Il existe un réel besoin d'harmonisation des aides pour quatre raisons au moins : 1) la nécessité de prendre des décisions collectives mondiales sur le volume et le financement de l'APD ; 2) accroître la capacité d'absorption des pays pauvres dont les administrations sont souvent submergées par la multiplicité des bailleurs et de

leurs procédures ; 3) tirer parti, dans certaines actions de développement, des économies et des effets d'échelle qu'une coordination des interventions peut créer ; 4) garantir dans certains contextes que la communauté internationale émette des signaux collectifs clairs sans lesquels les gouvernements locaux ne s'attelleront pas aux réformes nécessaires. Il faut donc rechercher un équilibre entre coordination et concurrence, tout en sachant que l'optimum universel n'existe pas et qu'il convient d'ajuster le degré de coopération des agences en fonction des pays d'intervention – voire même des problématiques sectorielles.

A partir de l'argument épistémologique qui vient d'être développé, découle également un argument politique fort en faveur du maintien d'une diversité d'aides bilatérales. En effet, puisqu'il n'existe ni de voie ni de conception unique du développement, les stratégies retenues par les pays bénéficiaires relèvent en dernière instance de choix politiques, qu'il n'appartient qu'à eux d'effectuer. On retrouve ici les notions d'appropriation (*ownership*) et de participation mises en avant depuis le milieu des années 1990 par les institutions multilatérales.

Sans entrer dans un débat sur la capacité des multilatéraux à favoriser cette appropriation, soulignons que les aides bilatérales jouent un rôle important dans le maintien de sa possibilité même. La diversité des réflexions et des solutions qu'elles proposent élargit la gamme des choix politiques que peuvent adopter les pays sans voir fondre leur aide. Qu'il s'agisse de santé, d'éducation, de politique de transport ou de réformes juridiques, les agences bilatérales mettent chacune en avant des voies spécifiques de développement, souvent liées à leur identité nationale. En forçant le trait, disons que l'aide française aura par exemple tendance à promouvoir le partenariat public-privé « à la française », l'aide allemande le dialogue social « à l'allemande », l'aide anglaise le *new public management* « à l'anglaise », etc.

Ces offres, par leur dissemblance, constituent un contrepoint utile à l'offre standardisée des institutions multilatérales, qui hésitent peu à proposer les mêmes solutions à tous les pays du monde. Cette assertion peut sembler polémique ; elle est pourtant analytique : Ravi Kambur (2004) a bien montré qu'au travers du CPIA (Country Policy and Institutional Assessment), ces indicateurs qui déterminent largement l'allocation des aides de l'AID, c'est en réalité une méthode unique de développement qui est promue auprès de tous les pays du monde. Cela ne veut pas dire, certes, qu'au sein des institutions multilatérales, n'existent pas de dialogues, de débats et de controverses sur les modèles de développement ; mais ces discussions demeurent internes et ne se traduisent pas par une offre véritablement diversifiée : au

niveau opérationnel, les questions sont tranchées et privent de ce fait les pays très dépendants de l'aide multilatérale d'une partie significative de leur vie politique.

Au fond, le développement est bien un chemin *politique*, non pas simplement technique ou technocratique. Pour construire librement leur identité, les pays ont besoin d'entrer en interactions avec des entités qui leur ressemblent, c'est-à-dire des pays, des États qui leur proposent des éléments d'identité. Les relations avec les technocraties multilatérales sont certes utiles, mais loin d'être suffisantes lorsqu'il s'agit pour un pays de choisir et de bâtir ses nouvelles structures économiques et sociales (Pacquement 2004).

4. Renoncer aux conditionnalités ?

Toute la démarche actuelle de sélection des pays bénéficiaires est fondée sur l'idée selon laquelle « *aid cannot buy reforms* » – en d'autres termes, que la pratique de la conditionnalité aurait démontré son inefficacité. Diffusé par de nombreux travaux (Collier 1997 ; Collier et Dollar 1998 ; Dollar et Svensson 2000 ; FMI 2001 ; Easterly 2005), ce scepticisme règne désormais dans bien des milieux de la coopération internationale. Reste qu'il a de quoi stupéfier ceux qui ont directement pris part à l'aide au développement ces vingt dernières années.

Cette critique des conditionnalités, qui soi-disant « échouent » à modifier les comportements des pays partenaires, omet un autre aspect de la critique même des conditionnalités : ces dernières étaient-elles appropriées ? Il est heureux, de fait, que les pays n'aient pas toujours mis en œuvre toutes les conditionnalités conçues par les institutions de Bretton Woods, compte tenu des ambivalences et des incertitudes qui existent sur les « bonnes » politiques économiques à suivre. Arguer du fait que les conditionnalités n'ont pas été systématiquement appliquées pour déduire que tel ou tel pays est « peu performant » ou que la conditionnalité « n'a pas réussi » n'est donc pas satisfaisant.

Les conditionnalités, de plus, demandent du temps pour être mises en œuvre, souvent davantage qu'il n'en était accordé par les institutions financières internationales. Ces conditionnalités ont potentiellement d'importantes implications politiques ; elles peuvent déstabiliser les gouvernements : pensons aux privatisations, au changement de politique monétaire, à la lutte contre la corruption, ou encore à la réforme de la filière coton dans les pays d'Afrique de l'Ouest, etc. Souligner que ces réformes

sont étonnamment difficiles et lentes pour prétendre qu'elles « ne marchent pas » relève d'une certaine naïveté sur les processus de changements et l'économie politique des pays.

Bien souvent, en outre, les conditionnalités sont réclamées par les pays eux-mêmes ou, tout du moins, par leurs réformateurs. Nombreux sont les professionnels de l'aide qui connaissent ces conversations de fin de journée avec tel ou tel haut fonctionnaire, quel que soit le continent, au cours desquelles il dit : « maintenez vos conditionnalités pour nous aider à faire avancer les choses ». Que de réformes ont été faites dans les pays pauvres en renvoyant à la Banque mondiale, au FMI ou aux bailleurs bilatéraux la responsabilité du rôle du « méchant » !

Dans les pays du Sud, la conditionnalité a fait changer la politique. Par exemple au sud du Sahara : tous ceux qui ont connu ces pays il y a vingt ans, et qui regardent ce qui y est fait aujourd'hui, ne peuvent pas douter que les méthodes de gestion et les politiques économiques aient évolué pour partie sous pression des exigences des bailleurs de fonds. Il y a eu là un long et patient travail fait de négociations, d'échecs, des retours en arrière ... mais également d'avancées. Aussi, après avoir critiqué les conditionnalités impatientes ou mal ajustées, il faut rendre hommage à la Banque mondiale et au FMI pour leur immense travail sans lequel cette transformation des modes de gestion publique n'aurait pas eu lieu. La conditionnalité a été l'instrument de changement, un instrument heureusement moins efficace que les IFI ne l'auraient voulu, mais heureusement plus efficace qu'une partie de la littérature économique et que les IFI elles-mêmes ne le pensent aujourd'hui.

Il est préoccupant que les recherches intellectuelles actuelles sur les conditionnalités ne reflètent pas cette réalité historique, et conduisent à suggérer l'abandon pur et simple de la conditionnalité au profit de méthodes d'allocation basées sur la performance – dont on a vu les limites. La transformation des réalités de l'action publique dans les pays fragiles est l'une des valeurs ajoutées fondamentales de l'APD qui, pour avancer sur ce front, a besoin des conditionnalités. D'ailleurs, en dépit des discours négatifs et pessimistes, les bailleurs continuent d'y recourir dans la pratique (Killick 2004).

5. Renoncer à l'aide projet?

Au cours de la dernière décennie, le débat sur les canaux de l'aide s'est largement structuré autour du débat entre aide projet et aide programme (voire aide budgétaire)⁴⁹.

Ces deux formes d'allocation ont toujours coexisté, et le second a même pris une importance prépondérante dans les années 1990, à l'occasion de l'ajustement structurel, comme des grandes crises financières. Mais il s'agissait alors, en pratique, de refinancer la dette des pays pauvres. La forme « moderne » de l'aide programme prend place dans un contexte d'équilibre macro-économique *ex ante*, sans nécessité technique d'une intervention, par exemple, du FMI. Il s'agit d'une modalité de décaissement de l'aide effectuée globalement au profit du budget de tout un pays ou d'un secteur, et le cas échéant appuyée sur des conditionnalités *ad hoc*. La justification de l'extension de cet instrument est double :

— l'efficacité: la multiplication des projets a été considérable dans les années 1990. Une réduction du nombre des projets devrait permettre aux pays bénéficiaires de penser davantage en termes de politiques publiques et de discuter avec leurs bailleurs sur ces bases. Elle devrait aussi faciliter l'amélioration de la vitesse de décaissement de l'aide, comme le financement de dépenses publiques récurrentes que les projets ont structurellement du mal à intégrer.

— l'efficacité: le coût cumulé de l'instruction et du suivi des projets est lui aussi considérable et rend la supervision des projets difficile. Il fait en conséquence décroître la qualité de l'aide.

Sur ces bases, les bailleurs de fonds, fortement sollicités par des gouvernements très demandeurs (au premier rang desquels on peut citer le Mozambique, ou le Burkina Faso), se sont progressivement engagés dans la mise en place de ces nouveaux instruments, appuyés par un discours très volontariste. L'état des lieux est encore modeste, mais les avancées sont réelles⁵⁰. Elles s'accompagnent d'importantes transformations qualitatives: en

49. On peut en effet distinguer: 1/ L'aide projet où le bailleur de fonds finance un projet très délimité, en vérifie généralement chaque étape (études, revue des marchés publics, suivi des travaux, etc.) et liquide souvent lui-même la dépense (paiement des fournisseurs); 2/ L'aide programme (aide budgétaire affectée) qui consiste en un financement direct des politiques sectorielles des États bénéficiaires et prend souvent la forme de versements dans des pots communs (basket funding) associant de nombreux bailleurs. Ces fonds sont inscrits au budget, mais peuvent avoir leurs propres règles de fonctionnement; 3/ L'aide budgétaire globale qui transfère des fonds directement vers le compte du Trésor du pays bénéficiaire.

50. Il n'existe à ce jour pas de statistique satisfaisante sur l'utilisation de l'aide programme par la communauté internationale. Dans sa base statistique, le CAD de l'OCDE la définit d'une façon très restrictive, qui montre néanmoins la place croissante de cet instrument: il représente 10 % de l'APD de l'OCDE sur la période 1999-2003 (Table 5), contre 5,4 % sur la période 1989-1998 et 2,5 % sur 1984-1988.

effet, le déploiement des aides budgétaires s'accompagne aussi d'un mouvement d'allocation de l'aide sur la base de résultats et d'impacts qu'autorise plus difficilement la gestion par projet, et dont l'Union européenne s'est fait un champion. La conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide de mars 2005 a fixé des objectifs assez précis à la communauté internationale⁵¹. En effet, le développement des aides budgétaires est aussi conçu comme un puissant instrument d'alignement des donateurs et d'amélioration de la cohérence de leurs actions.

Pourtant, il existe des critiques et des limites au mouvement que nous venons d'évoquer et qui expliquent la relative lenteur de sa progression.

Une première série de limites repose dans la réticence de certains acteurs bilatéraux, et d'une partie du personnel des agences d'aide comme des administrations bénéficiaires, à sortir d'un système projet qui est connu, et donne une visibilité concrète aux actions bilatérales – une visibilité nécessairement perdue dans le système de l'aide budgétaire. Par ailleurs, certains pays en développement, particulièrement ceux qui sont faiblement dépendants de l'APD, sont très peu désireux de voir se déployer des aides budgétaires qu'ils considèrent comme un risque pour leur souveraineté.

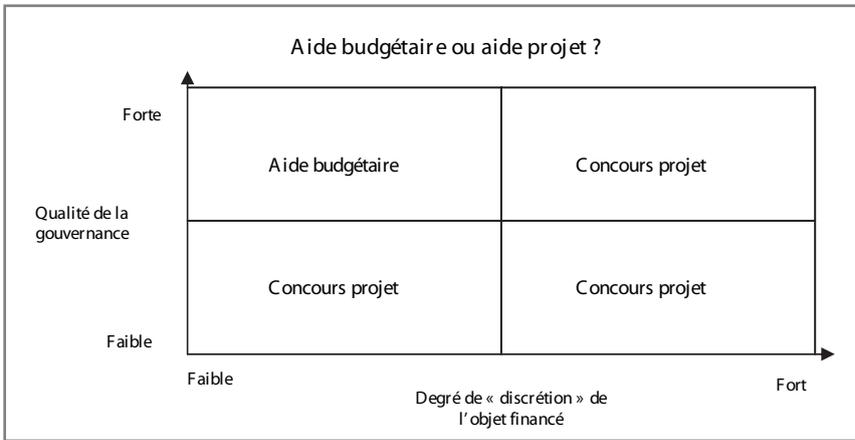
Une seconde série de limites tient à la crainte de voir le « consensus international » réduire la diversité de l'offre d'aide, en particulier sa diversité idéologique, comme celle de ses acteurs (OSI ...).

Une troisième série tient à l'impossibilité de déployer des aides budgétaires dans des contextes de gouvernance affaiblie ou de désordre politique.

Enfin, les aides budgétaires ne peuvent remplacer les concours projets dans le cas des grandes infrastructures à fort contenu en investissement et à faibles coûts récurrents. Plus l'opération est de nature « discrète », moins elle est « continue », plus le financement de projet « *one shot* » est pertinent.

Ainsi donc, dans cette question comme les quatre qui précèdent, le véritable sujet n'est pas de renoncer à un instrument, mais de préciser les conditions de son emploi optimal. En l'occurrence, la matrice ci-contre peut fournir un cadre de réflexion pertinent :

51. Parmi les indicateurs cibles à atteindre d'ici 2010, soulignons le septième (« au moins 85 % de l'aide au secteur public devront être comptabilisés dans le budget national des partenaires ») ou encore le neuvième (« au moins 25 % de l'aide devront être apportés dans le cadre d'approches fondées sur les programmes »). Notons que ces indicateurs ne sont pas définitivement adoptés et pourraient être modifiés dans un proche avenir.



Le nombre de situations dans lesquelles les concours projets sont pertinents risque de demeurer le plus élevé dans le futur, compte tenu du contexte médiocre de gouvernance de la plupart des pays pauvres. Mais les volumes des aides budgétaires s'accroîtront vraisemblablement beaucoup, notamment pour financer les dépenses récurrentes liées à l'atteinte des OMD. Leur champ d'élection devrait donc se situer dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la maintenance des routes ou des systèmes hydrauliques par exemple, bref partout où les dépenses publiques ont un caractère continu lié à l'atteinte d'une norme sociale ou physique.

VI. LES SECTEURS D'INTERVENTION : ENTRE CYCLES, MODES ET RUPTURES

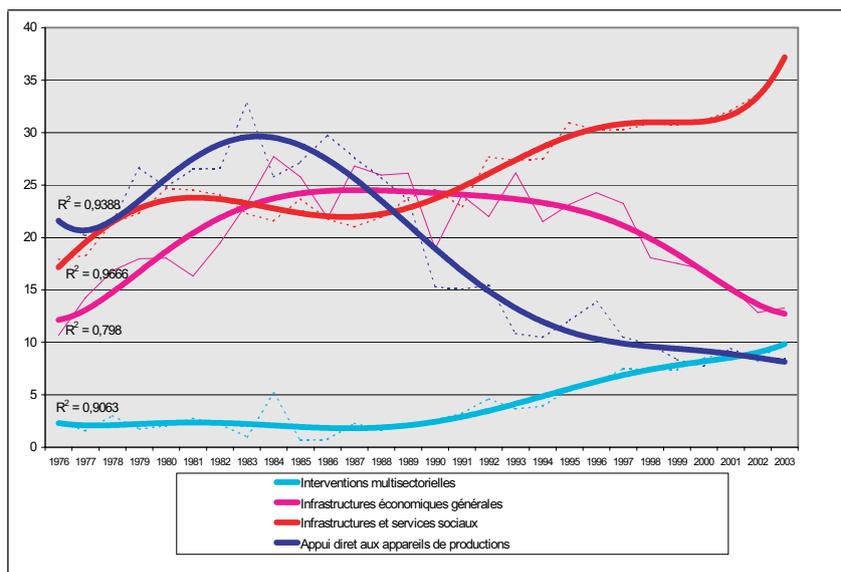
L'allocation sectorielle de l'APD est sujette à de profonds effets de mode dont il convient de se garder à distance. Le défi des bailleurs de fonds est de rester fidèle à une compréhension précise des besoins de chaque partenaire.

La répartition de l'aide entre secteurs d'intervention a évolué ces trente dernières années au rythme des stratégies de développement, des modes de pensées, des priorités des bailleurs de fonds et des bénéficiaires. Pour mettre ces fluctuations en évidence, on peut s'appuyer sur l'appareil statistique de l'OCDE qui distingue quatre grands domaines d'affectation sectorielle de l'aide. Un bloc social, d'abord, qui renvoie aux infrastructures et aux services de santé, d'éducation, de planning familial, d'eau potable, d'assainissement, etc. Il est assez hétéroclite mais capture bien l'effort d'aide dirigé vers une amélioration directe des conditions de vie des populations. Un bloc d'infrastructures économiques, ensuite, qui regroupe le soutien aux éléments constitutifs de l'environnement économique : services financiers, transport, communication, énergie, etc. Troisièmement, un bloc d'appuis directs aux divers secteurs productifs : agriculture, exploitation minière, construction, commerce, tourisme, etc. Et, enfin, un bloc « multi-sectoriel », dont la progression depuis le début des années 1990 s'explique notamment par la montée, modeste mais réelle, des interventions environnementales répertoriées dans cette catégorie.

Sur la base de ces distinctions, on discerne des tendances de long terme et des évolutions cycliques de plus court terme. La principale tendance de ces trente dernières années aura été la réorientation de l'APD vers les services et infrastructures sociales. Ce bloc d'intervention capte en effet 34 % de l'aide bilatérale en 2003, contre seulement 18 % en 1976. Jusqu'au milieu des années 1990, ce déplacement de ressources s'est fait au détriment de l'appui à l'agriculture et à l'industrie ; mais par la suite il a fini par dégrader également la place des interventions économiques générales, réduite de 26 à 13 % de l'APD bilatérale entre 1993 et 2003.

Cette tendance reflète fidèlement le changement idéologique des années 1970 en défaveur de la préoccupation productive, notamment de l'industrie – une évolution documentée par Hjertholm *et al.* (2000) ou enco-

Figure 5 – Poids (en %) dans l'APD bilatérale mondiale des différents secteurs d'intervention (courbes lissées en tendances polynomiales)



Source: OCDE, statistiques en ligne, 2004

re Thorbecke (2000). La montée en puissance des flux privés au cours des années 1990 a semblé rendre moins nécessaire le soutien de l'APD aux activités productives – un soutien par ailleurs activement dissuadé par la mise sous surveillance des aides liées dans le cadre des disciplines du crédit à l'exportation de l'OCDE (Pacquement 1998). Ces dynamiques ont accéléré le report de l'aide sur les secteurs sociaux.

Si l'on quitte maintenant l'analyse de la tendance pour étudier les cycles plus courts, on observe que le bloc social a connu deux périodes de forte progression au sein de l'APD ces trente dernières années (fin des années 1970 et décennie 1990), deux périodes entrecoupées d'un léger déclin (au cours des années 1980). Pour comprendre ces variations, il faut se tourner vers l'histoire des idées et des situations financières.

1. Croissance économique et redistribution sociale: deux pôles d'attraction cyclique?

Plus encore sans doute que les stratégies nationales de développement, les stratégies d'aide n'ont cessé d'osciller entre deux ordres de priorité perçus, à tort ou à raison, comme imparfaitement compatibles à court terme.

Chacun peut en effet s'interroger : le premier objectif de l'aide est-il de stimuler la croissance économique des pays aidés ou bien d'améliorer le plus rapidement possible le sort des populations les plus défavorisées ? Des dilemmes semblent possibles, les interventions de « ciblage social » des populations démunies risquant parfois d'obérer les efforts plus larges de stimulation de la croissance, seule garante (de manière nécessaire mais non suffisante) d'une réduction constante et continue de la pauvreté. De là l'existence de deux pôles dans les stratégies de développement et d'aide : l'économique et le social. Ce contraste a rythmé l'évolution des orientations stratégiques des programmes d'assistance mis en place par les pays du Nord (Severino et Charnoz 2004b).

Dans les années 1950 et 1960, c'est la préoccupation d'une croissance économique forte et rapide qui domine la communauté de l'aide. Les premiers modèles théoriques, comme les premiers espoirs des pays nouvellement indépendants, identifiaient la dynamique de développement à un besoin de capital productif, donc à la résorption d'un déficit de moyens (*bridge the gap*). Ce sont Domar (1946) et Harrod (1948) et qui modélisèrent les premiers cette conception. Elle assimilait le développement à une pure question de financement. Leur modèle devait permettre aux pays de quantifier le taux d'épargne intérieure conduisant à un taux de croissance donné. Un autre modèle tout aussi influent, celui de Chenery et Strout (1966), complétait le calcul du déficit d'épargne par la mise en évidence d'un déficit de devises étrangères. Ces dernières sont en effet nécessaires pour importer les biens d'équipement permettant l'industrialisation. L'aide étrangère semblait dès lors avoir pour vocation d'alléger la contrainte de devises pour débloquer l'investissement national en capital productif.

Très influents par leur simplicité même, ces derniers modèles, dits « à double déficit », ont cautionné l'intervention volontariste des États dans la mobilisation de l'épargne domestique (notamment par nationalisations), comme dans l'accumulation programmée d'un vaste capital physique. Les pays du Nord ont prêté main forte à ces stratégies en accordant des prêts en devises durant de longues années, pour financer le décollage industriel des pays. Cette logique d'accumulation du capital a bien réussi dans certaines régions du monde, notamment en Extrême-Orient ; mais pas en Afrique ou en Amérique Latine (dans un contexte social différent, mais aussi avec des options d'ouverture aux exportations totalement opposées). Face à la rentabilité décevante de ces investissements, à la persistance de la grande pauvreté et à l'envol des endettements nationaux, les institutions d'aide ont revu leur conception des « besoins prioritaires ». Bientôt, l'urgence des préoccupations

pations sociales allait passer au premier plan, au détriment de l'accumulation de capital économique.

Ainsi, dans les années 1970, sous l'influence du Bureau International du Travail et du Président MacNamara de la Banque mondiale, les flux d'aide se redirigent lentement vers le traitement direct de la pauvreté, par un soutien accru aux politiques d'emploi, de redistribution et de satisfaction des besoins « essentiels ». C'est à cette époque que Perroux (1973) développe le concept des « coûts de l'Homme ». Il distingue ceux nécessaires à la survie (lutte contre la mortalité), à une condition physique et mentale minimale (soins médicaux, secours invalidité, vieillesse, chômage) et, enfin, à une vie spécifiquement humaine (éducation de base, loisirs).

Ce revirement de la conception des « besoins prioritaires » allait être de courte durée. La crise de la dette allait rapidement conduire aux plans d'ajustement qui, sous l'égide des institutions financières internationales, allaient placer au premier rang les préoccupations financières. La méthode préconisée ne reposera plus alors sur un effort public d'investissement financé par endettement international, mais sur des réformes structurelles devant construire des économies de marché, ouvertes au commerce et aux investissements privés. Le thème de la « bonne gouvernance » des pays du Sud fera ainsi son entrée dans les conférences internationales. Il sera bientôt rejoint par celui de « l'efficacité de l'aide » – dont on commencera à douter dès lors que s'écroulera, avec le mur de Berlin, son utilité géostratégique traditionnelle.

Ces deux thèmes (bonne gouvernance et efficacité) ont transformé la perception des besoins de financement des PED. Ils ont modéré, jusqu'à une période récente, l'obsession des volumes financiers en introduisant celle, plus qualitative, de la pertinence des projets parrainés et de la qualité des politiques publiques des pays aidés. Toutefois, après plus de quinze années « d'ajustement structurel » (caractérisées par un bilan social douloureux, des avancées économiques mitigées et des investissements productifs asséchés par le remboursement des dettes), la communauté internationale constate une nouvelle fois l'immensité des besoins sociaux et financiers des pays en développement. Elle réalise que « l'ajustement structurel » a consisté à effacer progressivement la dette des pays pauvres, par refinancement « doux » ou annulation, tout en diminuant l'aide globale, alors même que les économies des pays en cause étaient en berne. La dépression systémique de ces derniers ne pouvait donc que se prolonger.

La conception prévalante des « besoins prioritaires » des PED allait donc de nouveau connaître une profonde inflexion sociale. Ce changement s'ob-

serve dans l'allocation sectorielle de l'aide dès la première moitié des années 1990. Le bloc social atteint un plateau (30 % de l'APD) qu'il ne quittera pas pendant cinq ans. C'est alors qu'en juillet 2000 à New York, 147 chefs d'États et de gouvernements sacralisent cette nouvelle orientation de l'aide. Ils s'engagent en effet sur un ensemble d'objectifs collectifs largement « sociaux » à atteindre d'ici l'an 2015. Ces Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), validés depuis par les 189 pays membres des Nations Unies, tranchent avec les déclarations d'intention passées par leur précision : au nombre de huit, ils se déclinent en dix-huit sous-objectifs et en quarante-huit indicateurs cibles. Les enjeux auxquels les OMD doivent répondre, s'ils ne sont pas déconnectés de toute prise en compte de la croissance, tracent les contours d'une philosophie sociale mondiale qui fait écho aux « coûts de l'Homme » de Perroux : lutte contre l'extrême pauvreté et la faim ; lutte contre les pandémies, contre la mortalité infantile et maternelle ; avènement d'une éducation primaire universelle ; engagement pour l'égalité des sexes et la participation politique des femmes ; protection de l'environnement. Avec les OMD, une définition universelle des conditions de vie minimales se met tacitement en place. Ils constituent *de facto* une étape dans la reconnaissance d'un nombre croissant de droits à chaque être humain, et plus encore dans l'implication de tous les États du monde dans leur financement.

On observe néanmoins aujourd'hui une résurgence de la problématique de l'investissement en capital physique, comme condition nécessaire de toute croissance économique. L'une de ses manifestations les plus nettes est l'initiative du NEPAD, lancée à l'occasion du trente-septième sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine en juillet 2001. En échange d'un engagement volontaire et volontariste des bénéficiaires de l'aide à mettre en œuvre une « bonne gouvernance », ces derniers espèrent accroître leurs soutiens internationaux pour répondre aux immenses besoins africains en infrastructures lourdes, régionales notamment. Ce dernier revirement sectoriel est également visible à la Banque mondiale⁵², qui s'est dotée en 2003 d'un nouveau « plan d'action pour les infrastructures » (Banque mondiale 2003d).

Dans un effort louable de synthèse entre préoccupations économiques et sociales, des approches plus fines émergent aujourd'hui sous un vocable maladroit en français : celui de « croissance pro-pauvres » ou *pro-poor growth*. Ces réflexions sont nées du constat que la relation entre croissance et lutte

52. Voir aussi l'interview de Carole Brookins (2004), directrice exécutive à la Banque mondiale.

contre la pauvreté, si elle est certes positive, varie néanmoins entre pays compte tenu de la façon dont le revenu national est distribué. De là l'idée que certaines croissances sont « meilleures que d'autres » du point de vue des populations les plus pauvres, et que la « qualité » de la croissance compte autant que sa quantité⁵³.

Pour autant, donner un contenu précis à la notion de « croissance pro-pauvre » n'est pas une tâche simple. Deux définitions s'opposent, avec en arrière-fond des débats idéologiques sur l'objectif à suivre. La première prend pour critère l'évolution de la pauvreté absolue : une croissance économique sera d'autant plus « pro-pauvre » que le revenu moyen des pauvres s'élève rapidement. L'autre prend pour critère l'évolution des écarts de revenus : une croissance sera dite « pro-pauvre » si elle réduit les inégalités. De ces deux approches on sera tenté de préférer la première : les OMD invitent moins à la lutte contre les inégalités que contre la pauvreté absolue. De plus, à suivre la seconde définition, la croissance chinoise n'apparaît pas « pro-pauvre » puisqu'elle s'accompagne d'une explosion des inégalités, même si en vingt ans la prévalence de la pauvreté y a chuté de 64 à 17 % ...

Reste entière la question de savoir ce qui permet de conduire à cette « croissance pro-pauvre ». Le concept lui-même invite à étudier avec autant d'attention le stock de capital (physique, humain et environnemental) que les politiques redistributives. Il conduit également à mettre l'accent sur des modes d'intervention qui, tels la microfinance, mettent à portée des plus pauvres de nouvelles opportunités économiques pour générer des activités monétaires. En somme, à travers cette notion, à mi-chemin entre le « tout social » et le « tout économique », un nouveau pragmatisme est peut-être en train de s'instaurer. Son défaut est naturellement de laisser les acteurs de l'aide quelque peu démunis pour décider de la bonne structuration sectorielle *ex ante* de leurs actions, mais cette indétermination est sans doute le prix à payer pour échapper aux modes. Cette situation ne comporterait que de modestes inconvénients si la communauté internationale n'était confrontée qu'à des gouvernements clairs sur leurs propres choix. Mais les circonstances politiques intérieures des pays et la crise de leurs administrations rendent souvent nécessaire une bonne dose d'orientation extérieure.

53. Voir notamment les actes de la conférence EUDN-AFD de novembre 2003 (AFD 2004).

2. Entre État et marché: de l'errance idéologique au pragmatisme de la voie moyenne

Une autre façon de lire l'évolution sectorielle de l'aide est de la rattacher aux conceptions de l'État contenues dans les paradigmes successifs du développement. A l'idéal d'un État dirigiste et volontariste, impliqué dans la formation des appareils productifs, la décennie 1980 a substitué l'idéologie de l'État minimum, replié sur un noyau de fonctions régaliennes. Le bilan social et les déceptions économiques de cette approche, celle du « consensus de Washington », ont depuis suggéré une forme étatique intermédiaire, traçant les contours d'un « État régulateur » impliqué dans la production d'un ensemble de biens publics, assurant la redistribution sociale et garantissant (plutôt qu'organisant) les interactions entre agents privés.

En dépit du bon sens apparent de cette voie médiane, il faut rappeler que les autres conceptions de l'Etat semblaient elles aussi rationnelles. En effet, elles étaient fondées, au moment de leur heure de gloire, sur des faits économiques majeurs, des faits récents qui semblaient parler d'eux-mêmes et indiquer une direction claire aux efforts de développement (Lindauer & Pritchett 2002).

Au début des années 1960, qu'est-ce qui obsède les économistes ? La crise de 1929 et la grande dépression ont mis en évidence l'instabilité des économies libérales et capitalistes, la fragilité des marchés financiers, la possibilité d'un chômage massif et durable. Le succès des économies de guerre a souligné la capacité des États dirigistes à mobiliser pour produire. La transformation de la Russie, pays rural et pauvre, en une puissance industrielle et militaire majeure, semble démontrer la prodigieuse efficacité de la planification centrale. Le déclin de la Grande-Bretagne discrédite le libéralisme, dont elle est le berceau historique et le bastion. De là, très naturellement, une première conception de l'État idéal: il doit mener l'accumulation du capital, industrialiser par planification. L'APD a très naturellement appuyé l'action publique en faveur des secteurs productifs.

Puis vingt années passent et testent ces idées. Même si personne n'imagine encore l'effondrement prochain de l'URSS, les économies planifiées n'ont visiblement pas tenu leurs promesses – comme au Mexique, en Chine, à Cuba ou en Inde. La crise de la dette, aussi, jette le discrédit sur la stratégie d'industrialisation par « import-substitution ».

Le nouveau consensus, celui « de Washington », qui allait régner sur la décennie 1980 et une partie des années 1990 s'est construit comme l'exact opposé du précédent. Les gouvernements interventionnistes font désor-

mais partie des problèmes, non plus des solutions. La croissance économique supporterait mal leurs « interférences ». L'accumulation du capital est confiée au secteur privé, non plus aux autorités publiques. Les emprunts gouvernementaux semblent dangereux ; l'investissement direct étranger est jugé préférable. Le commerce extérieur tire la croissance, les exportations doivent créer l'activité, et les importations discipliner les producteurs locaux. L'APD, quant à elle, réduit massivement son appui aux appareils de production (souvent publics), incite les États par des prêts conditionnés à se réformer, à privatiser, à maîtriser leurs dépenses. La rigueur monétaire et budgétaire devient une condition absolue d'accès au crédit. Le traitement de la dette accapare une fraction croissante de l'aide : la part des dépenses « sociales » stagne en son sein.

Une fois de plus, l'histoire allait rappeler à l'ordre ces théoriciens de l'État – ou du non-État⁵⁴. Au cours des années qui suivent, l'Amérique Latine voit sa croissance économique ralentir durablement, en dépit d'une application assidue des règles de l'ajustement structurel. A la réussite brésilienne des années 1970, aux espoirs argentins, ont fait place deux décennies de relative déception. L'Afrique sub-saharienne a enduré une régression économique réelle, souvent doublée de troubles politiques et civils. La transition des pays soviétiques vers l'économie de marché a été plus douloureuse que prévue : nombre d'entre eux sont encore loin d'avoir retrouvé le niveau de production qui prévalait avant les changements politiques. A l'inverse, l'Inde et la Chine, systèmes dirigistes, réformateurs lents et précautionneux, ont vu leur économie croître rapidement. De même, les succès du Sud-est asiatique, où l'État a joué un grand rôle, contribuent à réorienter la pensée dominante.

Cette dernière a depuis réhabilité la place de l'État dans les stratégies de développement, en reconnaissant davantage l'intérêt des efforts de redistribution, de certaines politiques industrielles, bref d'interventions actives. En 1997, la Banque mondiale choisit *l'État* comme thème central de son *Rapport sur le développement dans le monde*, façon à peine voilée de reconnaître son changement de cap. Pour autant, il ne s'agit pas d'un retour aux idées anciennes. Dans l'esprit des bailleurs de fonds, le lieu par excellence de l'action étatique est devenu la sphère sociale, non celle des appareils productifs – le tout dans le cadre d'une « bonne gouvernance », judicieux mélange d'État et de marché. Les grandes oubliées de cette évolution sont bien sûr les infrastructures économiques de base (transport, énergie, communi-

54. Voir notamment, parmi les revirements récents spectaculaires, Francis Fukuyama (2004).

tion...): leur part dans l'APD décline de façon accélérée depuis le milieu des années 1990. Néanmoins depuis quelques années, on l'a dit, une prise de conscience a lieu et l'on peut sans doute prévoir un retour en force de la thématique des infrastructures économiques dans les priorités de l'aide.

3. L'environnement: un nouveau point d'attention qui peine à s'imposer

Les transformations de l'APD liées à la mondialisation n'ont pas d'implication sectorielle uniforme ; elles multiplient même les opportunités d'oscillations entre secteurs d'intervention⁵⁵. La seule véritable nouveauté thématique est celle de l'environnement.

Certes, qualifier cette problématique de « nouvelle » au sein de l'aide fera sursauter les professionnels qui depuis les années 1960 mènent des interventions à dimension environnementale. Toutefois, ces quinze dernières années une nouveauté est bien apparue: la communauté internationale se dote progressivement (même si difficilement) d'une politique environnementale globale. Le premier « Sommet de la Terre », tenu à Rio en 1992, a de ce point de vue marqué l'Histoire.

Ces préoccupations se traduisent par des Accords Multilatéraux Environnementaux (AME) qui tentent de dépasser les clivages Nord-Sud: conventions cadres sur la préservation de la diversité biologique, contre la désertification, contre le changement climatique, ou encore le protocole de Kyoto qui est entré en vigueur suite à la ratification de la Russie. D'autres sujets, comme l'eau, la pêche ou encore l'environnement marin, ne font toujours l'objet que de déclarations générales, de simples cadres de travail, même si la pression monte pour que se constituent de véritables AME à leur sujet. Il est permis d'espérer que ces accords multilatéraux auront à terme un rôle régulateur d'ampleur comparable à celui de l'OMC. Aucune Organisation mondiale de l'Environnement n'a encore vu le jour, mais les AME tracent déjà un ensemble d'obligations légales qui pourraient en former la base et fonder à terme de véritables régimes de sanction.

55. L'enracinement de l'APD dans les problématiques de la mondialisation lui confère, on l'a vu en première partie, quatre préoccupations structurantes: 1) la mise à niveau des économies qui entrent dans le marché mondial 2) l'accompagnement social des populations les plus défavorisées 3) la gestion ex ante ou ex post des conflits 4) les Biens Publics Mondiaux. La résultante sur les interventions sectorielles de l'aide est en fait incertaine. L'axe n° 1 légitime le soutien aux infrastructures économiques, le n° 2 aux interventions sociales, le n° 3 aussi bien aux unes qu'aux autres... Quant à l'axe n° 4, celui des Biens Publics Mondiaux, sa diversité thématique ne permet pas de faire pencher par principe la balance sectorielle dans un sens ou dans l'autre.

Une difficulté majeure de la problématique environnementale et de la gestion « raisonnée » des ressources naturelles tient au fait qu'elles s'accompagnent d'enjeux lourds d'économie politique, de partage de rente, d'équité internationale, intra-nationale et intergénérationnelle. Beaucoup de pays du Sud ont des écologies fragiles dont le capital naturel est exploité de manière « minière » : l'équité intergénérationnelle exige que les politiques nationales comme les programmes de coopération contribuent à rectifier cette situation. La question du réchauffement climatique se double, pour sa part, d'une difficulté frontale : 75 % des gaz à effet de serre ont été produits par les pays du Nord au cours des 150 dernières années ; rétrospectivement le développement des pays riches apparaît donc fondé sur un usage inéquitable des ressources naturelles, notamment de l'atmosphère ; les pays du Sud revendiquent leur droit à consommer les ressources restantes sans contrainte.

Réconcilier ces visions opposées suppose un travail titanesque de négociation. Les pays du Nord doivent l'aborder avec pragmatisme, notamment être prêts à mettre la main au portefeuille pour acheter cette nécessaire coopération. Sans attendre la résolution de cette négociation, les agences d'aide ont commencé à réorienter une part (modeste) de l'APD vers le traitement des problématiques environnementales mondiales.

L'absence de définition consensuelle des « actions environnementales » ne permet pas encore de mesurer avec précision l'allocation de l'APD en leur faveur. Les études disponibles (Pagiola *et al.* 2002, Reisen *et al.* 2004) laissent néanmoins entendre que la part de l'aide qui leur est consacrée est bien faible. Au cours de la période 1990-2000, elle aurait été de 3 % pour l'aide bilatérale et de 5 % pour l'aide multilatérale, soit un total annuel moyen de deux milliards de dollars. Une légère croissance a certes été observée après la conférence de Rio, mais elle s'est essouffée en quelques années. Le meilleur symbole de cet épuisement est, bien malgré lui, le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), mécanisme créé en 1991, institution centrale dans le financement multilatéral des actions environnementales. Force est de constater qu'il n'a pas su ou pu monter en puissance : disposant de 2,02 milliards de dollars pour son exercice 1994-1998, il n'a pu mobiliser que 1,99 milliards pour la période 1998-2002 et enfin 2,2 pour les années 2002-2006. En huit ans, il a subi une chute de 10 % en dollars constants.

Ces chiffres donnent cependant une lecture partielle de la réalité institutionnelle de l'APD. Si l'on peut bien dire qu'il existe un problème global de financement des Biens Publics Mondiaux liés à l'environnement, il est tout aussi incontestable que la culture interne des agences d'aide a profondé-

ment évolué ces quinze dernières années (Ibrekk 2000), en intégrant systématiquement dans leur horizon de travail ces préoccupations.

Après avoir examiné les instruments de l'aide et ses secteurs d'intervention, la troisième étape d'une analyse « micro » de l'APD conduit à étudier les organismes qui la mettent en œuvre. Là encore, des mutations sont à l'œuvre qui ne sont pas clairement lisibles de l'extérieur.

VII. LES MUTATIONS INTERNES DES AGENCES D'AIDE

Les agences d'aide se transforment en réponse à leur environnement. Crédibilité et réputation sont devenues des actifs clés pour le bon exercice de leurs responsabilités. Par suite, de nouveaux métiers se développent, comme de nouvelles techniques de mesure des résultats. La formalisation des métiers du développement et la bureaucratisation des agences sont de plus en plus marquées : elles sont le prix paradoxal de la transparence et d'une redevabilité accrues.

L'identité et la gestion internes des agences d'aide se sont modifiées de façon accélérée au cours des quinze dernières années. Ce n'est pas leur éthique professionnelle qui a changé ; elle est toujours restée au service des pays en développement. C'est bien plutôt leur environnement qui a évolué, leur imposant des adaptations profondes.

La transformation de ces institutions est trop souvent résumée au seul avènement du « management fondé sur les résultats » (*Result Based Management*). Elle est pourtant plus complexe. Deux phénomènes sont particulièrement notables. Tout d'abord, l'apparition d'une nouvelle contrainte opérationnelle dans l'activité des agences, celle de gérer leur réputation et leur crédibilité vis-à-vis de toutes leurs parties prenantes. Ensuite, deux métiers prennent en leur sein une nouvelle importance : la recherche et la communication, deux domaines de compétence qui ne relèvent ni du spécialiste financier ni de l'ingénieur. Parallèlement, la technicité et la formalisation des pratiques progressent considérablement. Elles conduisent à une analyse plus approfondie des impacts, mais aussi à un alourdissement considérable des procédures d'instruction. Avant de préciser ces changements, interrogeons leurs causes.

1. Les racines du changement

Sans prétendre les hiérarchiser, on peut en identifier six : 1) la crise de légitimité de l'APD ; 2) l'évolution générale du management public ; 3) la médiatisation des questions de développement ; 4) l'évolution des théories économiques ; 5) le recours croissant, par les agences d'aide, à des partenariats dans toutes les dimensions de leur activité ; 6) le développement des contraintes légales sur la transparence.

Premier point, l'APD a traversé toutes ces dernières années une double crise de légitimité. Aux yeux des États, on l'a vu, elle a été minée par l'effon-

drement de ses fondements géostratégiques. Aux yeux de certains observateurs de la société civile (non pas des citoyens dans leur ensemble), la légitimité de l'aide a été remise en cause par l'échec économique de nombreux pays aidés – un échec considéré trop vite comme celui de l'aide elle-même. L'avènement des ONG, perçues comme plus proches des populations, a aussi remis en cause les organismes classiques d'aide. Ces pressions imposent aux agences de faire publiquement la démonstration de leur efficacité. Un impératif de crédibilité extérieure vient donc compléter leur éthique professionnelle du résultat. Il se traduit notamment par une nécessité accrue de transparence et de communication.

Deuxième point, le secteur public des pays développés est, dans toutes ses composantes, soumis à une exigence grandissante d'efficacité et de réduction des coûts. Compte tenu des taux d'imposition qui prévalent dans les pays de l'OCDE, aucun d'entre eux n'échappe à la nécessité de mieux utiliser ses ressources publiques. Dans les années 1980, un nouveau courant de pensée apparaît dans les pays anglo-saxons et scandinaves: le *New Public Management*. Cette approche a pour ambition de réformer l'État en empruntant les méthodes du secteur privé selon quatre lignes de forces: décentralisation, performance, culture de service-client, mécanismes de marchés. La France et le Japon ont été moins influencés par cette dynamique que d'autres, mais ses idées ont tout de même renouvelé certaines pratiques. L'attention portée à l'efficacité des administrations impose aux agences d'aide de faire la preuve publique d'une utilisation économe de l'argent des contribuables. Une nouvelle fois, un impératif de crédibilité apparaît.

Troisième point, la question du développement se médiatise et se politise, notamment du fait de la montée en puissance des sociétés civiles. Cette mutation constitue pour les agences à la fois une contrainte (celle de devoir répondre à des critiques violentes, parfois justifiées mais parfois infondées) et une opportunité (celle d'être potentiellement mieux entendues lors des arbitrages budgétaires gouvernementaux). Notons que, du point de vue critique de la société civile, les agences d'aide portent avec elles l'héritage de deux décennies d'ajustement structurel douloureux – et des histoires coloniales. Une atmosphère de suspicion s'est donc durablement installée. La nécessité de restaurer la confiance est l'une des urgences qui renforce l'impératif de crédibilité.

Quatrième point, l'effondrement successif des grands paradigmes économiques du développement laisse l'APD dans une relative indétermination théorique (Severino et Charnoz 2004). Paradoxalement, cette indétermination renforce le rôle des chercheurs dans la définition des pratiques de

l'aide. En situation d'incertitude, en effet, toute idée qui peut se prévaloir d'un consensus scientifique est d'emblée promise à une plus vaste audience. C'est ce qu'ont bien compris les institutions multilatérales qui, comme la Banque mondiale, ont pris grand soin de dominer durablement la recherche théorique et empirique sur les stratégies de développement. Dans ce contexte, si elles souhaitent conserver une voix dans les débats, les autres agences ne peuvent que suivre ce mouvement, en accroissant leurs activités de recherche, leur capacité de réponse, de formulation théorique et de validation empirique de leurs propositions.

Cinquième point, les agences ont également plus que jamais recours dans leur travail à de multiples « partenariats ». Par co-financements ou harmonisation de procédures, elles coopèrent bien davantage entre elles qu'il y a vingt ans. Elles interagissent aussi de façon croissante avec des entreprises privées et des organisations de la société civile. Dans ce contexte, il devient crucial pour elles de préserver et renforcer leur capital relationnel, leur réputation, leur crédibilité professionnelle.

Enfin, les agences de financement sont de plus en plus contraintes par des codes ou réglementations à caractère social, environnemental ou financier, dérivant soit de l'univers de la « responsabilité sociale et environnementale », soit de la lutte contre la corruption, le financement du terrorisme ou le blanchiment, et qui les poussent à développer des méthodes d'instruction des opérations de plus en plus intrusives.

Ces six séries causales convergent pour suggérer que l'évolution des agences d'aide n'est ni une mode, ni une extravagance: elle constitue une stratégie rationnelle de survie en réponse à un monde qui change.

2. Une contrainte de crédibilité, des métiers nouveaux

L'efficacité et l'efficience sont depuis longtemps au cœur des objectifs opérationnels des agences de développement, même si les incarnations techniques de ces préoccupations ont évolué. La nouveauté, ces dernières années, réside dans l'avènement d'une nouvelle contrainte: la nécessité de gérer réputation et crédibilité. On l'a dit, les agences doivent désormais être capables de prouver publiquement leur efficacité et leur efficience. Elles sont donc amenées à repenser leurs méthodes de travail.

Dans le même temps, et pour les mêmes raisons, deux nouveaux métiers s'implantent progressivement au sein des agences (liés à la gestion des savoirs et à la communication), suscitant une évolution de leur culture profes-

sionnelle qui n'est pas toujours simple à vivre de l'intérieur. De façon simplifiée (nécessairement caricaturale) on peut analyser l'identité des agences en opposant des éléments traditionnels à des éléments plus nouveaux.

L'identité fondamentale des institutions d'aide allie quatre types de métiers : bailleur de fonds (prêts et dons), assureur (couverture des risques des investisseurs privés), opérateur de projets (par implication directe ou indirecte), conseiller en politiques publiques.

Ces métiers traditionnels n'appartiennent pas seulement au passé ; ils ont un grand avenir et sont appelés à évoluer. Pour autant, deux nouvelles séries de métiers sont apparues en sus : un premier ensemble lié à la production intellectuelle et à la gestion des savoirs ; un second ensemble renvoyant à la communication stratégique et aux relations institutionnelles. Ces nouveaux métiers ne sont ni financiers ni techniques (au sens de l'ingénieur) ; ils sont davantage d'une nature cognitive – en ce sens qu'ils ont pour objet la création et la gestion de représentations, scientifiques ou relationnelles.

Les métiers du « savoir » prennent plusieurs formes dans les agences : des réflexions en amont des projets sur l'analyse des besoins, des actions de recherche liés aux activités de terrain, des efforts de capitalisation de l'expérience opérationnelle, une participation accrue aux débats internationaux à travers lesquels se jouent de grandes décisions. Ces nouveaux métiers sont particulièrement bien représentés au sein de la Banque mondiale. Depuis les années 1980, elle domine la recherche en économie du développement grâce à un vaste pôle de réflexion, *The World Bank Institute*, qu'elle a su créer et financer. Dès son arrivée en 1995 à la tête de la Banque, James Wolfensohn lui a permis de prendre une nouvelle longueur d'avance sur les autres institutions de développement, en lançant le thème de la « *knowledge bank* ». Nombre d'observateurs ont alors dénoncé une idée creuse, un effet de manche, une imposture. Les plus perspicaces, néanmoins, ont su percevoir que la Banque prenait ainsi, à bras le corps, les nouveaux enjeux d'influence nés avec la massification d'Internet. Elle a ainsi largement organisé à sa main la diffusion internationale des réflexions sur le développement – une stratégie concrétisée notamment par le projet *developmentgateway.com*. Sous l'impulsion de Mark Malloch Brown, le PNUD tente depuis 1999 de suivre ce modèle. D'autres bailleurs encore, comme le DFID britannique, ont su se doter d'une cellule de recherche très active et d'un *think tank*. L'AFD s'est également engagée dans cette direction.

Quant aux métiers de la *communication*, leurs formes sont aussi variées que leurs audiences. Vis-à-vis de leurs tutelles politiques, les agences d'aide

doivent garantir la transparence de leur fonctionnement et de leurs décisions. C'est là, déjà, un effort de communication important qui suppose d'identifier voire de créer l'information pertinente. Dans son rapport à la société civile, la communication des agences a pour enjeu délicat l'établissement d'un dialogue de long terme concrètement utile au travail de chaque partenaire. Face au grand public, enfin, les institutions de développement ne sont pas exemptes de toute responsabilité pédagogique. Elle peut se traduire par une information active ou des actions plus défensives pour ne pas laisser libre cours aux idées fausses qui entachent parfois l'APD.

Ces nouveaux métiers ne relèvent pas, pour les institutions d'aide, du luxe ou de l'autopromotion. Ils relèvent d'une nécessité vitale. La bataille du développement se mène, aussi, sur le terrain des idées et des partenariats. Si une agence n'a pas les moyens de formuler ni de diffuser ses propositions avec force auprès de ses partenaires, elle aura peu de chance de susciter l'adhésion autour de ses stratégies et, par suite, de leur donner l'ampleur nécessaire pour qu'elles aient un véritable impact.

3. La quantification des résultats et des impacts⁵⁶

Compte tenu de la nécessité, pour les institutions de développement, de construire un discours audible et convaincant sur leur efficacité, on comprend qu'elles partagent toutes désormais la même démarche de mesure des *résultats* et des *impacts* de leurs actions⁵⁷. Cette quantification est mise en œuvre à trois niveaux : celui des projets et programmes, celui des stratégies d'intervention (stratégie pays ou stratégies sectorielles) et, enfin, au niveau mondial et consolidé de toutes les agences. Présente à différentes échelles de management, la mesure des résultats tend ainsi à devenir un outil de gestion micro *et* macro de l'aide au développement.

La quantification des résultats se heurte pourtant à plusieurs difficultés méthodologiques importantes. Comment savoir, par exemple, si l'APD est bien responsable des évolutions qu'elle pense avoir engendrées par son action ? Ce problème « d'attribution » est très difficile à résoudre. Un résultat constaté sur le terrain, positif ou négatif, peut être le fruit d'autres facteurs que l'aide au développement. La difficulté augmente encore si une

56. La rédaction de cette section doit beaucoup à Damien Navizet, chargé de mission à l'AFD.

57. La chaîne logique des projets peut être résumée de la façon suivante : des *ressources* sont mises en œuvre (ex : matériaux de construction et main-d'œuvre) ; elles produisent des *réalisations* (puits d'eau potable) qui à leur tour engendrent des *résultats* (part de la population utilisant les puits) ; ces derniers contribuent enfin à un *impact* de développement (taux de prévalence des maladies hydriques).

agence souhaite évaluer *ses* propres résultats dans un pays ou un secteur où d'autres institutions interviennent également. Par pragmatisme, les bailleurs s'accordent de plus en plus pour considérer que les résultats relèvent de leur responsabilité partagée.

A la question de l'attribution s'ajoutent celles de la disponibilité et de la fiabilité des données. Lorsqu'elles existent, elles sont souvent peu sûres et faiblement homogènes d'un pays à l'autre. Pour cette raison notamment, le renforcement des instituts nationaux de statistique fait l'objet d'un soutien unanime des bailleurs de fonds.

En dépit de ces incertitudes, la quantification des résultats s'est généralisée au niveau des projets et des programmes. Les outils les plus répandus sont, d'une part, le « suivi-évaluation » (qui permet un suivi global de la qualité du portefeuille de projets, mais aussi un suivi opération par opération), et d'autre part « l'évaluation rétrospective » (qui a généralement lieu quelques années après la fin des projets et tente d'en évaluer l'impact à long terme). Il est possible d'agréger ces résultats, mais on parlera alors de « proportion d'opérations satisfaisantes ».

L'évolution la plus notable et la plus récente en matière d'évaluation quantifiée des résultats a été son application aux stratégies d'intervention elles-mêmes, géographiques et sectorielles, et non plus simplement aux opérations individuelles. On raisonne ainsi à l'échelle d'un pays, d'une région, d'un secteur. Ce champ d'analyse est nouveau et commence juste d'être exploré par les agences d'aide. Des outils similaires à ceux appliqués aux projets voient le jour pour suivre et évaluer l'efficacité des stratégies de développement.

Dans tous les cas, la quantification des résultats doit, pour être de bonne qualité, débiter très en amont des projets et des stratégies, dès la phase d'instruction et de préparation. Il s'agit d'identifier *ex-ante* les objectifs que l'on désire atteindre, les traduire en indicateurs quantifiables, mesurer ces derniers pour caractériser la situation de départ, puis suivre enfin leur évolution dans le temps. Les stratégies opérationnelles qui découlent du « management fondé sur les résultats » relèvent de cette démarche: les opérations de l'agence sont déduites des résultats recherchés tels qu'ils ont été formalisés. Pour les agences, la quantification des résultats devient progressivement un outil central de gestion, de conception des stratégies et de choix des modes d'intervention.

Cette démarche offre également un cadre de gestion de l'aide mondiale dans son ensemble, via les OMD qui quantifient les finalités de l'aide. Sur cette base, on peut tenter de chiffrer les besoins de financement, comparer

les stratégies géographiques et sectorielles, bref de nourrir l'espoir d'une systématisation et d'un alignement complet de toute la machinerie de l'aide internationale en vue des objectifs communs. Cette perspective, néanmoins, peut se révéler contre-productive. Tout d'abord, les objectifs quantifiés de l'APD n'épuisent pas la complexité des objectifs de l'aide. Ensuite, ce n'est pas parce que l'on dispose d'objectifs consensuels que l'on connaît *la* bonne façon de les atteindre. Les modes d'intervention de l'APD ne doivent pas s'uniformiser sous prétexte que certains objectifs sont bien délimités.

4. Vers de nouvelles méthodes d'évaluation des projets

Beaucoup de progrès restent à faire pour connaître l'impact réel des projets sur les pays et populations bénéficiaires. On ne peut se contenter, on l'a vu, d'observer les résultats des projets, puisque d'autres facteurs et événements peuvent être causes des résultats, ou les avoir influencés, sans avoir été engendrés par le projet lui-même. En vue d'assurer une plus grande rigueur méthodologique, les agences d'aide – telles la Banque mondiale ou encore l'AFD – suivent aujourd'hui des pistes nouvelles.

Il s'agit en particulier d'estimer les « effets contrefactuels » des projets c'est-à-dire, d'une certaine manière, ce qui serait arrivé sans eux, s'ils n'avaient pas eu lieu. Pour déterminer cet état contrefactuel, il est nécessaire de distinguer l'effet des interventions d'aide des effets d'autres facteurs. La méthode actuellement développée consiste à comparer les groupes cibles (impliqués par les projets) avec des groupes témoins (non impliqués).

La difficile identification du « contrefactuel » est au cœur des nouvelles conceptions de l'évaluation (Duflo 2003 ; Duflo et Kremer 2003). Elle peut être réalisée selon plusieurs méthodes regroupées en deux grandes catégories : des modes expérimentaux (aléatoires) et des modes quasi-expérimentaux (non aléatoires). Du point de vue statistique, les modes aléatoires sont considérés comme les plus rigoureux. Ils consistent à déterminer de manière aléatoire les membres du groupe cible (c'est-à-dire les bénéficiaires d'un projet ou d'un programme) tout comme les membres du groupe témoin. Si la taille de l'échantillon est appropriée, les deux groupes sont statistiquement équivalents et parfaitement comparables. Cette méthode permet d'éviter les biais de sélection inhérents à toute méthode d'évaluation.

Lorsqu'il n'est pas possible d'avoir recours à ces méthodes aléatoires, sont alors envisagées des méthodes quasi expérimentales (non aléatoires). Ici, le

groupe témoin est constitué après le groupe cible, en s'assurant, grâce à des méthodes économétriques, que les caractéristiques observées des deux groupes soient les plus proches possibles. L'avantage principal des conceptions quasi expérimentales est qu'elles peuvent partir de sources de données existantes et sont donc plus rapides et moins coûteuses à mettre en œuvre. La connaissance acquise à partir des études d'évaluation d'impact de ce type devrait fournir une ressource nouvelle pour la conception de projets, programmes et stratégies futures avec des conséquences importantes sur le travail et l'organisation des agences d'aide.

5. L'essor des disciplines de « due diligence » et la formalisation des métiers opérationnels

Depuis les années 1990, la préparation des opérations de financement s'est considérablement alourdie, transformant profondément le métier des opérationnels et accroissant notablement les coûts d'instruction – ce qui en soi justifie la recherche de partenariats et de cofinancements afin de partager ces coûts. Le montage des projets a été particulièrement concerné :

- la vérification de la cohérence des opérations financées avec les politiques sectorielles et macroéconomiques des pays est devenue incontournable, et en général indissociable au point que, souvent, c'est la pertinence de la politique nationale elle-même qui est l'objet de l'essentiel de l'attention lorsqu'un projet est monté ;
- la qualité environnementale et sociale des opérations donne lieu à des investigations de plus en plus approfondies et complexes, dont les défaillances ou ambiguïtés conduisent d'ailleurs les agences d'aide à connaître parfois de douloureuses confrontations avec les ONG ;
- le souci de lutte contre la corruption requiert de considérables efforts dans la préparation et le suivi des opérations. La législation anti-blanchiment et anti-terroriste entraîne depuis quelques années des démarches additionnelles très lourdes, surtout quand les entités financées par les bailleurs appartiennent à la sphère du privé ou du para-public ;
- la préoccupation de la mesure des résultats et des impacts aboutit également à formaliser davantage l'évaluation et le suivi des opérations, à les quantifier de plus en plus comme on vient de l'évoquer ;

- enfin, la volonté de mieux mesurer les coûts conduit les agents à renseigner systématiquement des bases d'information sur les « temps passés » – sur leurs différentes activités.

Toutes ces exigences éthiques et techniques additionnelles s'appliquent aussi au montage des aides programmes ou budgétaires, avec des modalités différentes mais une intensité non moindre.

En conséquence, les métiers opérationnels au sein des agences d'aide deviennent beaucoup plus encadrés qu'autrefois par des procédures et des standards que l'instruction et le suivi des interventions doivent respecter et satisfaire. Des méthodes de programmation stratégique structurent aussi de plus en plus l'activité des ingénieurs et des financiers. En somme, l'autonomie a tendance à se réduire, la technicité à augmenter, le spectre des exigences et savoir-faire à s'accroître, les cadres formels et procéduraux à s'intensifier. Avec la maturité, les agences d'APD se « bureaucratisent » de plus en plus. C'est le prix à payer pour leur plus grande transparence, une meilleure maîtrise économique mais aussi une plus grande responsabilité sociale et environnementale. Cette évolution ne va pas se ralentir. La volonté de la société de demander des comptes aux agences publiques (et à leurs agents) va continuer à élever le niveau de ces exigences, à mesure que s'accroîtra la sensibilité publique en matière d'éthique, de qualité et d'efficacité.

Les trois dernières parties de cet article ont tenté d'examiner les mutations internes de l'APD, via les institutions qui la mettent en œuvre, leurs instruments et leurs secteurs d'intervention. Celle qui suit invite à prendre du recul vis-à-vis de l'APD pour l'observer dans le contexte général de l'ensemble des politiques publiques des pays riches.

VIII. LES INCOHÉRENCES DES PAYS DÉVELOPPÉS

Les pays riches mènent de nombreuses politiques incohérentes avec l'APD. Ces contradictions sont encore mal analysées, mais sont vraisemblablement très importantes. Une mise en cohérence constitue un enjeu majeur de gouvernance nationale et mondiale.

Si l'APD constitue une ressource exceptionnelle pour lutter contre la pauvreté dans le monde, d'autres politiques des pays développés peuvent contribuer à cet objectif ou à l'inverse lui nuire. Les problèmes de cohérence sont réels. A quoi sert, par exemple, d'aider les pays pauvres à améliorer leurs capacités d'exportations si, dans le même temps, les pays développés maintiennent leurs barrières commerciales ?

C'est en 1991 que l'OCDE a poussé sur la scène la notion de « cohérence des politiques au service du développement ». Depuis, l'idée a fait un certain chemin. La Déclaration du millénaire de septembre 2000 y fait référence, de même que le consensus de Monterrey de 2002 sur le financement du développement. L'Union européenne en a fait l'un des trois principes d'organisation de ses politiques d'aide (cohérence, coordination, complémentarité). Enfin, elle est au cœur des négociations commerciales du cycle de Doha.

Mais en dépit de cette dynamique, les pays de l'OCDE prennent toujours peu en compte les « effets secondaires » de leurs politiques sur les PED lorsqu'ils les conçoivent et les mettent en œuvre. A l'heure de la mondialisation, il s'agit là d'une défaillance de gouvernance des pays développés. Pour la résorber, il faudra sans doute davantage que des bonnes volontés nationales. Un changement durable ne pourra avoir lieu sans une coordination collective au niveau international.

La préoccupation de « cohérence » ne se limite pas à un examen critique des comportements des pays riches. Au-delà, elle invite à identifier l'ensemble des politiques qui, à côté de l'APD, peuvent contribuer à la réalisation des objectifs internationaux, qu'il s'agisse de croissance globale (politiques commerciales, politiques migratoires, politiques de recherche ...), de Biens Publics Mondiaux (politique environnementale, politique sanitaire ...) ou encore de réduction des conflits (intermédiation politique, lutte contre le financement illégal des guerres ...). Comme le souligne Gunning (2004), la logique commande ensuite de comparer les coûts et avantages de chacune des politiques disponibles dans la poursuite de chacun des objectifs. Cette démarche comparative n'a pas encore été engagée de façon systématique, ni par les gouvernements, ni même par la communauté scientifique. Il faut

dire que l'idée même en est très neuve et qu'elle semble difficile à mettre en œuvre de manière consensuelle. Elle n'en trace pas moins un vaste agenda de recherche.

1. Les politiques concernées

L'analyse de la « cohérence » conduit certains observateurs à confondre deux concepts qui méritent pourtant des analyses distinctes : tout d'abord l'*effet* des politiques gouvernementales d'un pays riche sur le développement des pays pauvres ; ensuite, l'*effort* de ce même gouvernement pour corriger et améliorer cet effet – ce qui conduit notamment à étudier le coût d'adaptation des politiques menées. Sans doute parce qu'elle est en apparence plus facile à mesurer, c'est sur cette deuxième question que se concentre l'attention de la société civile. Flux financiers, flux humains, flux commerciaux, Biens Publics Mondiaux ... Les domaines ne manquent où les pays du Sud, comme les ONG, somment les pays développés d'aligner leurs comportements sur les intérêts des nations les plus pauvres. Nous mentionnons ici quelques-unes des politiques et domaines d'action pour lesquels les observations se multiplient aujourd'hui, tentant d'évaluer et comparer les *efforts* des pays riches (OCDE 2003b). Notons d'emblée que l'exercice butte sur des problèmes méthodologiques difficiles, dès lors qu'il s'agit par exemple de comparer les coûts respectifs des multiples composantes d'une politique donnée.

L'Aide Publique au Développement. Pour évaluer l'effort global d'un pays riche, l'APD est l'une des premières politiques que l'on pense à observer. Quelle part de la richesse nationale le pays lui consacre-t-il ? Au-delà de la question financière, d'autres, plus qualitatives, importent également. Comme on l'a vu précédemment, certains choix stratégiques dans l'utilisation de l'aide peuvent en effet amoindrir son efficacité, comme le fait de la « lier » à des exportations nationales, de trop peu l'harmoniser avec celles des autres bailleurs de fonds, de la fractionner en projets trop petits et trop nombreux, etc. On voit néanmoins la difficulté de cette analyse : rares sont les indicateurs qualitatifs qui ne sont pas sujets à débat. Les « meilleures pratiques » de l'APD ne sont pas toujours identifiées ou identifiables.

La politique fiscale en faveur des donations privées. Certains pays riches, plus que d'autres, facilitent la mobilisation de fonds privés en faveur d'actions philanthropiques d'intérêt international. Seuls trois pays de l'OCDE (l'Autriche, la Finlande et la Suisse) n'ont mis en place aucun mécanisme fiscal susceptible de favoriser ces financements. Ici la mesure de l'effort gou-

vernemental peut sans doute être relativement objective – et la comparaison internationale avoir un sens.

La politique d'aide à l'investissement étranger. La politique administrative et fiscale des pays émetteurs d'Investissements Directs Étrangers peut avoir d'importantes conséquences pour les pays receveurs. Existe-t-il des mécanismes permettant aux investisseurs privés de couvrir leurs risques ? La double taxation des bénéficiaires a-t-elle encore lieu ? Une aide est-elle apportée pour améliorer le climat des affaires des pays receveurs ? Les investissements en actions sont-ils juridiquement facilités ? Chacune de ces composantes peut sans doute faire l'objet d'une évaluation quantifiée mais comment les pondérer pour en déduire l'effort total d'un gouvernement ?

La politique agricole. Dans bien des pays pauvres, l'expansion de l'agriculture est un facteur capital de réduction de la pauvreté ; pourtant les pays développés protègent leurs producteurs via des barrières tarifaires, des subventions à la production et à l'exportation – un ensemble de mesures qui équivaut à une aide de plus de 300 milliards de dollars chaque année au sein des pays de l'OCDE. Voilà qui fausse gravement les échanges internationaux au détriment des pays pauvres et émergents (Watkins 2003). Les marchés les plus protégés par les pays riches concernent précisément les produits pour lesquels les PED disposent d'avantages comparatifs, comme le riz, le coton ou le sucre. Les pays pauvres ont besoin d'une plus grande ouverture des marchés développés, mais également de se protéger. Il conviendrait de leur accorder une ouverture commerciale asymétrique. L'aide alimentaire, enfin, déstructure trop souvent encore les systèmes de production locaux au lieu de les renforcer.

La politique commerciale. Le droit de douane moyen appliqué aux produits manufacturés exportés par les PED a été largement réduit au cours des dernières décennies, mais des pics tarifaires et des barèmes « progressifs » (taxant plus fortement les produits à plus forte valeur ajoutée) frappent bien des secteurs sensibles (notamment le textile) pour lesquels, là encore, les PED détiennent de véritables avantages comparatifs. Quant aux barrières dites « non tarifaires », on sait par exemple que l'initiative européenne « Tout sauf les armes »⁵⁸ n'a pas eu l'effet escompté sur les exportations des Pays les Moins Avancés (PMA) compte tenu de « règles d'origine » trop restrictives ou trop lourdes à gérer administrativement.

58. La Commission européenne a lancé en février 2001 l'initiative « Tout sauf les armes » qui étend le libre accès au marché communautaire, en franchise de droits et de quotas, à tous produits en provenance des pays les moins avancés, sauf les armes et les munitions.

La politique migratoire. L'effet des migrations sur le développement des pays d'origine fait actuellement l'objet d'une profusion de recherches qui en montrent la force mais aussi les ambiguïtés – via, par exemple, la fuite des cerveaux (aux effets négatifs) ou les transferts de ressources des travailleurs migrants (effets positifs, même si toujours débattus). La plupart des recommandations normatives admettent que l'ouverture organisée d'un pays développé aux migrations (en particulier aux travailleurs non qualifiés) exerce un effet positif sur le développement des régions émettrices du monde.

Droits de propriété intellectuelle. Quelle forme convient-il de donner aux droits de propriété intellectuelle pour encourager l'innovation scientifique tout en permettant la diffusion mondiale des technologies qui en découlent ? Cette quadrature du cercle conduit par exemple à envisager de nouvelles formes de financement public multilatéral au profit de la recherche médicale. Elle enjoint également à limiter le champ d'application des droits de propriété en matière de recherche génétique : définis de façon trop vaste aujourd'hui, ils limitent non seulement la diffusion des technologies mais aussi la recherche fondamentale elle-même (Henry 2003).

Politique environnementale. La contribution des pays riches au développement passe aussi par leur action sur ou en faveur de l'environnement mondial. Les biens communs de la planète, renouvelables ou non, constituent des facteurs essentiels de production dans les pays pauvres. De grands efforts sont actuellement déployés pour concevoir un système de « comptabilité environnementale nationale » permettant de suivre et de comparer l'état des ressources et des efforts environnementaux dans chaque pays (voir par exemple Hamilton 2003).

Politique étrangère et de sécurité. Compte tenu des interactions fortes qui existent entre paix et développement, la contribution d'un pays au progrès des PED peut aussi se manifester par son engagement dans des actions de maintien de la paix et de prévention des conflits. Pensons à l'action menée contre les exportations illicites de diamants (processus de Kimberley) ou à toutes celles qui devraient avoir lieu contre les grands trafics internationaux : armes, pétrole, bois ...

Normes et standards. Normes environnementales, sociales et sanitaires, procédures de lutte contre le blanchiment ... Avec l'unification accélérée des marchés développés et des règles de la concurrence, ces vingt dernières années ont vu l'explosion des normes et standards imposés aux agents économiques. Cette dynamique, loin de s'essouffler, implique de plus en plus les entreprises des PED. L'équilibre à trouver est délicat entre la nécessaire diffusion de normes légitimes (liées par exemple aux droits de l'homme ou à

la production de Biens Publics Mondiaux fondamentaux) et, d'autre part, la revendication des pays pauvres à se développer dans des conditions environnementales et sociales comparables à celles des pays riches au moment de leur propre décollage économique. Un vaste effort de négociation, voire de marchandage financier, est nécessaire pour accommoder les intérêts des différentes parties, on l'a vu.

Cette liste rapide permet d'apprécier la thématique de la « cohérence des politiques » dans la diversité de ses implications. Quel est, aujourd'hui, l'effort des pays développés ?

2. L'engagement observé

La cohérence des politiques des pays développés ne fait encore l'objet d'aucun système multilatéral de suivi structuré, reconnu et incontesté. L'OCDE conduit certes, depuis plusieurs années, des revues « par les pairs » qui permettent de formuler certaines observations et recommandations. Toutefois, la fréquence et l'amplitude de l'exercice sont notablement limitées.

Cette faiblesse du suivi des politiques nationales par les institutions internationales n'est pas surprenante. Le système multilatéral n'assure déjà pas lui-même (ou peu) la cohérence de ses propres actions. Il y a certes, en principe, un accord structurel sur les grands objectifs des différentes organisations: le droit international les oblige à interpréter leur mandat en tenant compte des mandats de toutes les autres. Mais dans la pratique, le système multilatéral n'assure pas la cohérence de ses politiques – économiques, financières, commerciales, environnementales et sociales⁵⁹.

Un « think tank » américain, *the Center for Global Development*, a mis au point en 2002 une méthodologie de quantification et d'étalonnage des efforts des pays développés⁶⁰. Cet « Indice d'Engagement pour le Développement » (*Commitment to Development Index*) note les « performances nationales » dans sept domaines: l'aide publique au développement, la politique commerciale, l'encouragement à investir dans les PED, les politiques migratoires, l'implication dans les actions de maintien de la paix, la politique environnementale, l'effort scientifique et technologique. Classé pre-

59. Un exemple ? L'expansion des marchés a été menée sans prendre en compte sa viabilité sociale et environnementale. L'architecture des institutions internationales demeure déséquilibrée ; elle donne une prééminence nette aux préoccupations économiques et commerciales sur les autres enjeux du développement humain.

60. Commitment to Development Index 2004, <http://www.cgdev.org/rankingtherich/home.html>

mier, le gouvernement néerlandais a depuis adopté cet Index comme indicateur officiel de la cohérence de ses politiques.

L'indice 2004 classe 21 pays. Il met à l'honneur les pays nordiques – propulsés en tête de classement par l'importance de leur effort d'APD, leur contribution aux opérations de maintien de la paix et leur bonne conduite environnementale⁶¹. La Norvège, toutefois, est tirée vers le bas par ses barrières commerciales agricoles singulièrement hautes. Le Japon arrive en queue de classement, compte tenu des obstacles qu'il oppose aux importations en provenance des PED et aux flux migratoires ; il pâtit aussi du recours massif de son APD à des prêts peu concessionnels, comme de sa faible contribution aux opérations de maintien de la paix mises en œuvre par les Nations Unies. La France, quant à elle, se classe septième, soutenue par le relèvement de son effort d'aide publique et ses bonnes performances environnementales⁶².

L'effort de rigueur méthodologique est réel, mais tout indicateur de ce type soulève deux questions fondamentales. Comment pondérer les différentes politiques ? Est-on sûr de connaître les « bonnes pratiques » qu'il convient de « bien » noter ?

A partir de là, une avalanche de questions apparaît. Peut-on compenser une APD faible par une politique scientifique plus forte ? Faut-il dédouaner les États-Unis ou l'Australie de leur faible effort d'aide au nom de leur ouverture historique aux migrations internationales ? Faut-il moins bien noter les donateurs qui aident des pays réputés « mal gérés », même si ces derniers sont particulièrement vulnérables, par exemple, aux variations de prix des matières premières ? Faut-il, dans l'analyse, pénaliser les pays qui accordent davantage de prêts que la moyenne des donateurs ? Ceux dont les solidarités géographiques reposent sur des liens historiques, non pas seulement sur des indices de pauvreté ?

L'index proposé par la *Center for Global Development* pose donc davantage de problèmes (techniques et éthiques) qu'il n'en résout. De ce point de vue, il ouvre un champ de recherche quantitatif et qualitatif promis à un grand avenir. Politiquement il a déjà l'avantage de souligner l'ampleur des progrès possibles : la moyenne de l'Index pour les 21 pays étudiés n'est que de 5 sur 10. Le message est clair : les pays de l'OCDE peuvent et doivent mieux faire.

61. A noter, l'initiative de la Suède qui a défini en septembre 2003 un cadre politique intégré en faveur du développement mondial. Il comprend les services de coopération mais aussi les ministères de l'agriculture, du commerce, etc.

62. La France émet, par exemple, relativement peu de gaz à effet de serre comparée aux autres pays industrialisés.

3. Les sources de blocage

Pourquoi l'engagement des pays riches en faveur du développement n'est-il pas plus fort ? Plusieurs hypothèses peuvent être explorées. Les gouvernements font-ils face à des opinions publiques réticentes ? A des groupes d'intérêts qui bloquent l'émergence de nouvelles priorités gouvernementales ? A des pièges d'action collective internationaux ?

Sur le premier point, la réponse est claire : la solidarité internationale ne manque pas de soutien public. La bonne volonté est là. Une étude récente de l'OCDE (2003) montre que l'appui public aux politiques d'APD n'a pas faibli depuis vingt ans. Contrairement aux idées reçues, il n'y a pas de « lassitude » à l'égard de l'aide. L'opinion s'interroge certes sur son efficacité – cela est sain et naturel – mais elle continue de la soutenir très fortement. Les contribuables souhaitent davantage de solidarité. Entre 70 et 80 % des Italiens, des Espagnols ou encore des Français estiment que l'aide étrangère de leur pays est insuffisante. Si les citoyens étaient plus et mieux informés, si la possibilité leur était donnée de participer directement à un débat politique sur cette question, ils constitueraient sans doute de précieux soutiens pour réformer et accroître l'effort global des pays riches.

Toutefois, les enjeux du développement ne sont connus et compris que de façon très fragmentaire par l'opinion publique. Les politiques de coopération sont peu visibles, en dépit de certaines campagnes de sensibilisation. Les Objectifs du Millénaire, eux-mêmes, ne sont souvent connus que des spécialistes. Trop peu a été fait pour informer et susciter l'adhésion à leur égard. Les débats publics nationaux sur le sujet, à quelques exceptions près, sont rares et superficiels. Plus qu'un problème structurel d'opinion, l'effort des pays riches est bridé par un manque d'information et de débat public.

Explorons maintenant la piste des groupes d'intérêts nationaux. Dans chaque pays développé, pour chaque politique publique, il n'en manque jamais pour s'opposer au changement. Il n'est pas de choix public qui ne s'accompagne d'effets redistributifs – pensons aux politiques commerciales, agricoles, scientifiques, etc. Il n'est donc pas de choix public qui ne s'accompagne de la création ou de la disparition d'une ou plusieurs rentes, plus ou moins fortes, plus ou moins structurelles, plus ou moins visibles. Bref, il y a toujours des perdants et des gagnants, même si les premiers peuvent être une minorité et les seconds une vaste majorité.

Cette économie politique de la réforme est souvent le principal facteur de blocage. Toutefois, elle est aussi sa principale chance de succès si les réformateurs savent susciter de nouveaux rapports de force. Il s'agira, par

exemple, d'impliquer les opinions publiques ou de profiter qu'un groupe bénéficie de la réforme pour qu'il se mobilise en sa faveur. Dans tous les sujets qui nous occupent ici, la prise en compte des groupes d'intérêts ne devrait pas conduire à la paralysie, mais à un réalisme tactique qui invite à réformer progressivement, en prenant soin d'accroître peu à peu la coalition d'intérêts favorable au changement.

Enfin, troisième niveau d'analyse, la communauté internationale est soumise à de délicats « pièges d'action collective ». APD, migrations, investissement, commerce, agriculture, environnement, sécurité ... La plupart des politiques qui ont un effet important sur le monde en développement sont caractérisées par des situations dans lesquelles aucun pays n'a intérêt à modifier son comportement de façon unilatérale. Si les États-Unis ne sont pas prêts à la suivre, l'Union européenne peut-elle réformer sa politique agricole, restreindre les droits de propriété sur les brevets médicaux, faire évoluer ses normes environnementales et sociales, etc. ?

Ces situations renvoient à certains concepts bien connus de la théorie des jeux, notamment ceux du « dilemme du prisonnier » et des « équilibres de Nash ». Ils permettent de comprendre pourquoi chaque pays, suivant le cas, est incité à l'attentisme, à l'effort minimum, à la concurrence forcée, à la dérégulation ... Ces choix non-coopératifs sont néfastes pour le monde en développement, comme pour la production de Biens Publics Mondiaux. Pour sortir de ces trappes d'inaction, il faut imposer de nouveaux modes de coopération, de nouveaux « régimes internationaux » mêlant un ensemble de mécanismes institutionnels : un contrat, un système d'information et de contrôle et, surtout, des sanctions crédibles.

Considérons l'APD. Aujourd'hui, les donateurs conservent un pouvoir discrétionnaire sur le niveau de leurs contributions, parfois dans le cadre d'engagements communs non contraignants (comme à Monterrey). Ce système de contributions volontaires conduit directement à un dilemme du prisonnier. Chaque pays a objectivement intérêt à minimiser sa contribution en reportant sur ses partenaires la charge financière des objectifs communs. *In abstracto*, la solution optimale serait de réformer l'architecture même du système, en créant un mécanisme fort et permanent de coordination pour mobiliser les ressources reconnues nécessaires.

4. Comment avancer ?

Une visibilité accrue des enjeux du développement au sein des vies publiques nationales des pays riches serait sans doute la meilleure garantie de

progrès. Voilà un rôle qui revient naturellement à la société civile et aux partis politiques. La sensibilité de ces derniers est très variable. Beaucoup ignorent largement la question de l'aide, semblant penser qu'elle ne mobilise pas leur électorat. Peu d'enjeux conduisent pourtant des citoyens à commuer dans une même analyse éthique ou encore à donner spontanément une part de leurs ressources (à des ONG). Les questions du développement peuvent et devraient devenir politiques, au sens noble du terme. La fin des grandes idéologies, le manque d'intérêt des jeunes citoyens à l'égard de l'engagement et de l'action, manifestent un vide qui peut sans doute susciter l'intérêt pour les valeurs humanistes présentes dans l'aide au développement.

Malgré nombre d'initiatives, très peu de gouvernements, dans un tel contexte, et surtout de ministères en charge de l'aide au développement, ont fait de « l'éducation au développement », et de la communication avec la société civile, un axe essentiel de leur action. La tâche est difficile, car elle doit être conduite en étroit partenariat avec des OSI, des collectivités locales et des associations rétives à l'embrigadement politique. Pourtant, cette entreprise serait très productive pour l'ensemble de la politique publique.

CONCLUSION

Les « mutations imprromptues », ces incohérences toujours renouvelées de l'APD, ont leurs racines dans trois caractéristiques fondamentales de ce champ d'action: les limites de la connaissance des processus de développement ; la densité des dilemmes éthiques auxquels fait face toute pratique de l'aide ; la diversité de ses acteurs, de ses parties prenantes et donc des logiques à l'œuvre. Quant aux lignes de force qui structurent l'avenir proche de ces mutations, quatre semblent particulièrement puissantes : le défi de la mise en place d'un filet social planétaire, la production des biens publics mondiaux, plusieurs questions liées au monde arabo-musulman et la gestion des conflits.

En ce début de XXI^e siècle, l'aide publique au développement est en cours de reformulation de ses fondements, de ses objectifs, de ses défis. Les huit thèses que nous avons mises en avant expriment la variété des tensions motrices au sein de l'APD.

A cet état des lieux des mutations de l'aide, deux séries de réflexions peuvent être apportées en forme de conclusion. Comment expliquer ces « mutations imprromptues », ces incohérences apparentes de l'APD ? Et quelles sont les lignes de force qui semblent devoir structurer leur avenir ?

1. Retour sur les « mutations imprromptues »

A ce stade de la réflexion, il peut paraître étrange d'employer encore le terme de mutations « imprromptues »: tout au long de cette étude, nous nous sommes efforcés de présenter les mécanismes du changement, d'en mettre en évidence les causes et les directions. Mais qu'avons-nous trouvé ? Trois réalités structurantes qui, mises ensemble, font de l'APD une politique publique complexe, aux mouvements peu ordonnés et au déchiffrement difficile.

La première source de complexité est la limite même de la connaissance humaine (actuelle, voire possible) des processus de développement. L'indétermination du cadre théorique dans lequel l'aide agit est pour partie irréductible. On peut lire à cette lumière, entre autres choses, la remise en cause successive de tous les « paradigmes du développement » de ces cinquante dernières années. Des cycles de convergence et d'éclatement affectent donc les représentations, l'identité et le travail opérationnel de l'APD. Parmi les derniers mouvements en date: l'attrait montant pour l'allocation selon la « performance » des pays bénéficiaires, comme gage « d'efficacité ».

Le second facteur de complexité est la densité des dilemmes éthiques auxquels fait face toute pratique concrète de l'aide au développement. Entre équité et efficacité (pensons à l'allocation géographique), objectifs de développement et redistribution, urgences du moment et impératifs de long terme, appropriation nationale et priorités internationales ... il n'est jamais simple de trancher. Les heurts et hésitations de l'APD relèvent aussi de ces conflits de valeurs, dont la résolution relève au mieux de consensus provisoires. Le monde moral n'offre en lui-même aucune solution définitive à ces dilemmes. Ces derniers ne sont tranchés, lorsqu'ils le sont, que par des évolutions éthiques plus ou moins diffuses – ou encore par la configuration des rapports de force à un moment donné sur un sujet donné. De rares travaux ont tenté d'analyser l'aide internationale à partir de ses conceptions éthiques sous jacentes⁶³. Cette clef de lecture, à notre sens, mérite davantage d'attention qu'elle n'en a reçue jusqu'à présent.

Un troisième facteur de complexité, enfin, renvoie au nombre même des acteurs de l'aide et à la diversité de ses parties prenantes. L'APD connaît certes des leaders mais pas de centre formel de décision. Elle vit à travers un vaste éventail d'intervenants, de partenaires et d'observateurs – du Nord et du Sud, publics et privés, multilatéraux et bilatéraux, internationaux, nationaux et locaux. Ces derniers sont eux-mêmes influencés par des doctrines en mouvement, plus ou moins conciliables – ce qui renvoie aux déterminants éthiques. L'APD ne cesse donc d'être tiraillée entre de multiples pôles et logiques : humanitaire et développement, social et économique, émotionnel et technique, *realpolitik* et idéalisme, recherches académiques et pratiques opérationnelles, etc.

De ce point de vue, le trait le plus frappant des mutations actuelles est la contradiction qui s'installe entre, d'une part, la recherche de résultats mondiaux et consensuels, clairs et lisibles et, d'autre part, la dépendance continue de l'aide envers les intérêts géostratégiques prioritaires des principales puissances. Au premier mouvement appartient la « technocratisation » croissante de l'APD, la définition d'objectifs précis comme ceux du Millénaire, ou encore l'implication de l'aide dans la gestion des problèmes communs de l'humanité – les fameux biens publics mondiaux. Appartient au second courant la polarisation récente sur l'Irak et l'Afghanistan, comme sur d'autres zones de crises politico-humanitaires.

Chercher à réduire le nombre des acteurs comme la diversité des motivations peut paraître tentant, mais serait sans doute vain voire contre

63. Voir notamment Opeskin (1996), Naudet (2000, 2005).

productif: la diversité des thèses et des visions du développement prémunit contre la « pensée unique ». Cela ne veut pas dire, pour autant, que l'APD ne peut être rendue plus cohérente: les instruments peuvent être spécialisés selon des finalités plus claires; les processus d'harmonisation entre bailleurs doivent encore progresser; la gestion par la performance peut conquérir de nouveaux champs d'application légitime.

Mais au-delà de ces préoccupations, le regard doit être fixé sur les défis de fond à la résolution desquels l'APD devra contribuer si elle entend demeurer une politique publique pertinente – et d'avenir.

2. Lignes de force à venir

Le premier défi est celui de la mise en place d'un filet social planétaire, via les OMD. Les années qui viendront verront sans doute la poursuite de la différenciation des situations au Sud entre, d'une part, des pays pauvres ou émergents à croissance rapide, et d'autre des pays en crise ou à croissance lente. Dans les premiers, l'APD continuera à jouer un rôle d'accélérateur de croissance. Dans les seconds, elle participera à la mise en place d'un système de redistribution sociale globale. Les organismes d'aide ne pourront agir, toutefois, qu'à hauteur des ressources qui leur seront confiées. Leur crédibilité sera largement fonction de leur capacité à simplifier l'aide, à la distribuer rapidement et à la mettre en œuvre de façon efficace en vue d'objectifs simples tels que le revenu par habitant, l'accès à l'éducation et à la santé primaire, à l'eau ou encore à l'énergie. Voilà qui suppose une révolution culturelle urgente mais à peine entamée dans les institutions de développement: ajouter au concept opérationnel de « projet » celui de « financement récurrent d'un service public » pour les populations les plus pauvres. Les conséquences de cette mutation, y compris politiques, sont immenses; elles commencent à peine à être analysées. Elles comportent notamment la mise sous tutelle durable de certaines fonctions économiques et sociales dans un nombre important de pays très pauvres. Pour ces derniers, l'accès de leurs citoyens aux services essentiels dépendrait alors des financements accordés et des conditions posées par les pays riches. Un nouveau « contrat social planétaire » est nécessaire pour gérer une telle situation, que la déclaration de Monterrey ne fait qu'esquisser.

La mise en place de ce nouveau contrat social sera d'autant plus difficile que le concept même de « filet social planétaire » est récusé et contesté tant par ceux qui ne souhaitent pas une telle extension de la solidarité, que par

ceux qui espèrent une croissance rapide et un rattrapage économique des pays les plus pauvres, ou encore pensent que l'augmentation massive de l'aide créerait une trop grande dépendance. Néanmoins, il ressort nettement que l'aide internationale, avec les OMD, entre dans un nouveau paradigme.

Le second défi est celui des Biens Publics Mondiaux. Notre siècle se caractérise par l'émergence de « grands problèmes communs » de l'humanité et la nécessité de réguler le marché mondial unique qui se met en place. Les pays du Sud, ne serait-ce que par leur poids démographique et spatial, en sont une composante essentielle. Au-delà même des questions de solidarité, ces enjeux de gestion collective de la planète requerront des flux croissants de ressources et d'information entre Nord et Suds. Il est stratégique pour les acteurs de l'APD de savoir répondre à cette nouvelle demande d'action publique. Mais les organismes d'aide sont encore diversement armés, idéologiquement et techniquement, pour le faire. Du climat au Sida, de la stabilité financière internationale à la gestion des flux migratoires, de la pollution de la Méditerranée à la préservation des patrimoines communs, les questions posées ne cessent de croître en nombre et en complexité. Elles exigent une élévation constante de la qualité opérationnelle et intellectuelle des organisations d'aide.

Le troisième défi est géographique. Il renvoie *de facto* au monde arabo-musulman. L'aide au développement a longtemps vu en Afrique son ultime frontière, mais les pays musulmans, qui s'étendent jusqu'en Extrême-Orient, forment un nouveau défi majeur qui englobe en partie le précédent. Certains de ces pays sont des succès économiques, comme la Tunisie ou, pendant longtemps, l'Indonésie, le plus grand pays musulman. L'Islam n'est donc pas en soi un facteur de sous-développement, contrairement à ce que certaines voix laissent entendre. Mais la conjonction des impasses du Moyen Orient, des reculs du Caucase, de la marginalisation des communautés musulmanes d'Extrême Orient, ou de la permanence de la misère en Afrique subsaharienne sahélienne (tous phénomènes aux causes variées d'un endroit à l'autre), favorise le discours extrémiste, au Nord et au Sud, sur un choc inévitable des civilisations – discours qui fournit à son tour une « justification » au terrorisme et à l'extrémisme politique.

Sans un développement économique et social accéléré et mieux intégré au reste de la planète, les pays en cause risquent de demeurer une zone de tension problématique. L'APD peut-elle contribuer à traiter cette question ? Oui, et elle le doit pour demeurer crédible. Mais il s'agit de pays très divers, dont beaucoup sont peu sensibles aux conditionnalités classiques de l'aide,

car équilibrés au plan macro-économique, et trop avancés pour être exclusivement du ressort des dons. Les défis de méthode sont donc considérables et ne peuvent relever d'une politique générale unique. De plus, une partie notable de ces pays (Moyen Orient, Caucase ...) a davantage fait partie des oubliés de l'aide que de ses premiers bénéficiaires. Ils commandent donc une réinvention des modes d'intervention à la hauteur (financière) des défis posés, pour soutenir une croissance durable et obtenir certaines réformes. La mobilisation américaine sur l'Irak comme le projet de « Grand Moyen Orient » rejoignent l'attention que l'Union européenne porte à cette région depuis longtemps, mais multiplie les interrogations sur la méthode à employer pour traiter les problèmes de gouvernance de ces pays. Aucune solution miracle ou unique n'étant disponible, la communauté internationale ne pourra s'abstraire d'un dialogue de longue durée appuyé par des moyens financiers.

Le dernier défi est celui de la gestion des conflits. Le nombre des zones de crise ne paraît pas devoir se réduire dans un proche avenir. L'APD va demeurer un outil indispensable pour les traiter. Mais son efficacité, son dimensionnement et ses méthodes sont en question et connaissent bien des contradictions opérationnelles. Sans détenir de solution complète, la communauté internationale a néanmoins appris à mieux gérer les situations de post conflit, et des succès ont été rencontrés. Mais on en sait toujours aussi peu sur la façon de prévenir les conflits, et la manière dont l'APD peut contribuer à diminuer les risques structurels, sociaux et politiques.

Chacun de ces agendas de la globalisation va instrumentaliser l'aide selon ses enjeux propres. Les désarticulations apparentes de cette politique mondiale risquent d'en être accrues, d'autant que la convergence des BPM avec la poursuite des OMD, mais aussi les objectifs propres de chaque État, demandera un travail complexe d'assemblage global et local. Pour le mener à bien, les agences d'aide devront élargir leur gamme d'instruments, construire davantage de partenariats avec la société civile et le secteur privé, intervenir au niveau macro comme au niveau micro ... C'est pourquoi les pensées doctrinaires sur l'utilisation de l'aide sont dangereuses pour son efficacité.

L'APD est donc destinée à demeurer une politique complexe, touffue, difficilement réductible à une fonction d'objectifs simple, mais de plus en plus encadrée par des demandes mondiales structurées, dont la satisfaction sera mesurable et dont la réalisation bousculera pratiques et instruments. Dans un tel univers, seuls survivront les institutions bilatérales et multilatérales capables d'accepter et de gérer cette complexité, dans leurs stratégies, dans leur organisation et avec leur culture propre.

RÉFÉRENCES

- AFD (2004), *Poverty, Inequality and Growth*, actes de la conférence AFD-EUDN 2003, Notes et Documents, Agence Française de Développement, Paris.
- Alesina A. et D. Dollar (2000), *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why ?*, *Journal of Economic Growth* 5, p. 33-65.
- Amprou J. et E. Duret (2000), *Réformes, Groupes d'Intérêt et Dépendance à l'Aide: Théorie et Estimation Économétrique* in « *Survivre grâce à l'Aide, Réussir malgré l'Aide* », Cahier des Sciences Humaines No.13, Autrepant, IRD.
- Amprou J. et L. Chauvet (2004), *Efficacité et Allocation de l'Aide: Revue des Débats*, Notes et Documents, No.6, AFD.
- Banque mondiale (1997), *Rapport sur le développement dans le monde: l'État dans un monde en mutation*, Washington DC.
- Banque mondiale (1998), *Assessing Aid*, Washington DC.
- Banque mondiale (2003), *Supporting Sound Policies with Adequate and Appropriate Financing*, article préparé à l'occasion de la réunion du Comité de Développement du 13 septembre, Washington DC.
- Banque mondiale (2003b), *Costing the Service Delivery MDGs*, 9 avril, Briefing Note to the Board, Washington DC.
- Banque mondiale (2003c), *Debt Relief for the Poorest: an OED Review of the HIPC Initiative*, Washington DC.
- Banque mondiale (2003d), *Infrastructure Action Plan*, juillet, Washington DC.
- Banque mondiale (2004), *Global Development Finance: Harnessing Cyclical Gains for Development*, Washington DC.
- Banque mondiale (2005), *Global Development Finance: Mobilizing Finance and Managing Vulnerability*, Washington DC.
- Becker, G. (1964), *Human Capital*, Columbia University Press, New York.
- Behrman, J. (1955). *Aid for Economic Development and the Objectives of the United States Foreign Economic Policy*, *Economic Development and Cultural Change*, numéro 4.
- Berger, S. (2003), *Notre Première Mondialisation. Leçons d'un échec Oublié*, Paris, République des Idées, Seuil, 2003.
- Berthélemy JC. et A. Tichit (2002), *Aid Allocation Decisions. A Three-dimensional Panel Analysis*, WIDER Discussion Paper No. 2002-123, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Boone, P. (1995), *The Impact of Foreign Aid on Savings and Growth*, Working Paper, London School of Economics.
- Boone, P. (1996), *Politics and the Effectiveness of Foreign Aid*, *European Economic Review* n° 40, p. 289-329.

- Bordo M., Taylor A. et J. Williamson (2003, sous la direction de), *Globalization in Historical Perspective*, University of Chicago Press.
- Bourguignon F. et Bureau D. (2003), *L'architecture des prélèvements en France: état des lieux et voies de réforme*, rapport du Conseil d'Analyse Economique au Premier ministre, La documentation française.
- Bourguignon, F. (2000), *The Pace of Economic Growth and Poverty Reduction*, mimeo, DELTA, Paris.
- Bourguignon, F. (2004), *Global Distribution and Redistribution*, keynote address, 16th Annual Bank Conference on Development Economics, 3 mai, Washington D.C.
- Brookins, C. (2004), interview publiée par la lettre d'information « Transition », décembre 2003/avril 2004.
- Bruno M., Ravallion M. et L. Squire (1998), *Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues*, in Tanzi V. et K.Y. Chu (sous la direction de) « Income Distribution and High Quality Growth », MIT Press, Cambridge.
- Bulir A. et A.J. Hamann (2001), *How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications?*, discussion paper No. 2001/143, WIDER.
- Bulow J. et K. Rogoff (2005), *Grants versus Loans for Development Banks*, article présenté à la conférence de l'American Economic Association, Philadelphie, 7 janvier.
- Burnside C. et D. Dollar (1997), *Aid Policies & Growth*, policy research working paper n° 1777, Banque mondiale, Washington D.C.
- Burnside C. et D. Dollar (1997), *Aid, Policies and Growth*, policy research working paper n° 1777, World Bank Development Research Group, Washington D.C.
- Burnside C. et D. Dollar (1998), *Aid, the Incentive Regime and Poverty Reduction*, Policy Research Working Paper 1937, World Bank Development Research Group, Washington D.C.
- Burnside C. et D. Dollar (2000), *Aid, Policies and Growth*, American Economic Review n° 90, p. 847-868.
- Chami R., Fullenkamp C. et Jahjah Samir (2003), *Are Immigrant Remittance Flows a Source of Capital for Development?*, IMF working paper n° 03-189, Washington DC.
- Châtaigner, J.M. (2004), *Aide publique au développement et réforme des systèmes de sécurité*, Afrique Contemporaine n° 209, p. 39-49.
- Chenery H. et A. Strout (1966), *Foreign Assistance and Economic Development*, septembre, American Economic Review.
- Clemens M., Radelet S. et R. Bhavnani (2004), *Counting Chickens when they Hatch: the Short Term Effect of Aid on Growth*, working paper n° 44, Center for Global Development, Washington DC.
- Clements B., R. Bhattacharya et T. Quoc Nguyen (2003), *External Debt, Public Investment, and Growth in Low-Income Countries*, working paper 03/249, FMI.

- CNUCED (2004), *Debt sustainability: oasis or mirage?*, Genève et New York.
- Collier P. et A. Hoeffler (2002), *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*, policy research working paper n° 2902, Banque mondiale, Washington D.C.
- Collier P. et D. Dollar (2001), *Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals*, World Development 29(11), p. 1787-1802.
- Collier P. et D. Dollar (2002), *Aid Allocation and Poverty Reduction*, European Economic Review 46(8), p. 1475-1500.
- Collier P. et J. Dehn (2001), *Aid, Shocks and Growth*, Development Research Group, Banque mondiale, Washington D.C.
- Collier, P. (1997), 'The failure of conditionality', in C. Gwin et J. Nelson (Eds.), *Perspective on Aid and Development*, Overseas Development Council, Washington DC.
- Collier, P. et D. Dollar (1998), *Aid allocation and poverty reduction*, policy research working paper no. 2041, World Bank.
- Commission on macroeconomics and health chaired by Jeffrey D. Sachs (2001), *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, décembre, Organisation mondiale de la Santé, Genève.
- Conceição, P. (2003), *Assessing the Provision of Global Public Goods*, in Kaul et al. (sous la direction de) 'Providing Global Public Goods: Managing Globalization', Oxford University Press.
- Cortell, A. (2004), *Historical Institutionalism and International Organization design: a synthetic approach to IO independence*, article préparé pour la 'Conference on Theoretical Synthesis and the Study of International Organization', 6 et 7 février, Washington DC.
- Dalgaard C., Hansen H. et F. Tarp (2004), *On the Empirics of Foreign Aid and Growth*, Economic Journal 114(496), p. 191-216.
- de Janvry A. et E. Sadoulet (2000), *Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-1994*, Review of Income and Wealth 46(3), p. 267-287.
- Dessus S., Lafay J. et C. Morrisson (1998), *A Politico-economic Model for Stabilization in Africa*, Journal of African Economics, Vol.7, N° 1, pp.91-119.
- Devarajan S., M. Miller et E. Swanson (2002), *Goals for Development: History, Prospect and Costs*, Banque mondiale, working paper n° 2819, Washington DC.
- Dollar D. et A. Kraay (2000), *Growth Is Good for the Poor*, Development Research Group, Banque mondiale, Washington D.C.
- Domar, E. (1946), *Capital Expansion, Rate of Growth and Employment*, avril, Econometrica.
- Duflo E. et M. Kremer (2003), *Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness*, paper prepared for the World Bank Operations Evaluation Department (OED) Conference on Evaluation and Development Effectiveness, 15 et 16 juillet, Washington DC.

- Duflo, E. (2003), *Scaling Up Evaluation*, article préparé pour la conférence ABCDE à Bangalore, 21 et 22 mai.
- Durbarry R., Gemmell N. et D. Greenaway (1998), *New Evidence on the Impact of Foreign Aid on Economic Growth*, CREDIT research working paper n° 98-8, University of Nottingham.
- Easterly, W. (2002), *Evaluating Aid Performance of Donors*, Center for Global Development, Washington DC.
- Easterly, W. (2005), *What did adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans*, *Journal of Development Economics*, 76(2005), p. 1-22.
- Edgren, G. (2002), *Aid is an Unreliable Joystick*, *Development and Change* 33 (2), p. 261-267.
- Eichengreen, B. (1991), *Historical research on international lending and debt*, *Journal of Economic Perspective*, Volume 5, Number 2, p. 149-169, printemps.
- Elbadawi, I. (2004), *Globalization, Economic Shocks, and Armed Conflict*, paper presented to the Conference on Globalization, Territoriality, and Conflict, San Diego, January 16-18, 2004.
- Fitoussi, JP. (2003), Commentaire, in Bourguignon et Bureau (2003), *L'architecture des prélèvements en France: état des lieux et voies de réforme*, rapport du Conseil d'Analyse Économique au Premier ministre, documentation française.
- FMI, 2001, *Conditionality in Fund-supported programs – Policy Issues*, mimeo, 20 février.
- Fukuyama, F. (2004), *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, Ithaca.
- GAO (US General Accounting Office) (2002), *Switching some Multilateral Loans to Grants Lessens Poor Country Debt Burden*, Report to Congressional Requesters, Washington DC, avril.
- Gomanee K., Girma S. et O. Morrissey (2003), *Searching for Aid Thresholds Effects: Aid, Growth and the Welfare of the Poor*, CREDIT working paper, Nottingham University.
- Gounder R. et K. Sen (1999), *What Motivates Foreign Aid: A Case Study of Australia's Aid to Indonesia*, *The Journal of Developing Areas*, n° 33, p. 379-94.
- Guillaumont P. et L. Chauvet (2001), *Aid and Performance: A Reassessment*, *Journal of Development Studies*, n° 37, p. 66-92.
- Guillaumont, P. (1999), *Reducing Poverty by Aid Reallocation: Uncertainties and Alternative Assumptions*, commentaire de l'article de P. Collier et D. Dollar présenté à la Conférence ABCDE Europe, juin, Paris.
- Gulhati, R et R. Nallari (1998), *Reform of foreign aid policies: the issue of inter-country allocation in Africa*, *World Development* 16(10), p. 1167-84.
- Gunning, J. (2004), *Why Give Aid?*, article préparé pour la deuxième conférence AFD-EUDN, 25 novembre, Paris.

- Gupta S., B. Clements, A. Pivorarsky et E. Tiongson (2003), *Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?*, FMI, Washington DC.
- Hamilton, K. (2003), *Accounting for Sustainability*, juillet, Banque mondiale, Washington DC.
- Hansen H. et F. Tarp (2000), *Aid Effectiveness Disputed*, Journal of International Development, n° 12, p. 375-398.
- Hansen H. et F. Tarp (2001), *Aid and Growth Regressions*, Journal of Development Economics 64(2), p. 547-570.
- Harrod, R. (1948), *Toward a Dynamic Economics*, Macmillan, Londres.
- Heltberg, R. (2001), *The Poverty Elasticity of Growth*, discussion paper n° 2002-21, WIDER, Helsinki.
- Henry, C. (2003), *Of Patents and Genes: Flows of Knowledge and Intellectual Property Rights*, article préparé pour la conférence ABCDE, 15-16 mai, Paris.
- Hernandez L. et S. Katada (1996), *Grants and debt forgiveness in Africa*, working paper n° 1653, Banque mondiale, Washington DC.
- Hjertholm P., Laursen J. et H. White (2000), *Foreign Aid and the Macroeconomy*, in Tarp F. (sous la direction de) 'Foreign Aid and Development', Routledge, chapitre 15, p. 351-371.
- Ibrekk, H. (2000), *Donor Survey of Environmental Aid Effectiveness*, in 'Environment Strategy Background Paper', Environment Department, Banque mondiale, Washington D.C.
- Jacquet P. (2004), *Notes for the panel on "Loans vs. Grants"*, rencontre organisée conjointement par l'IFC, JBIC, la KfW et l'AFD, Center for Global Development, 1^{er} octobre, Washington D.C.
- Jacquet P. et S. Marniesse (2005), *Financer les biens publics mondiaux: enjeux et instruments*, document de travail, Agence Française de Développement, Paris.
- Jacquet P. et JM. Severino (2002), *L'aide au développement: une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation*, Revue d'Economie Financière, n° 66.
- Jacquet P. et JM. Severino (2004), *Prêter, donner: comment aider ?*, Revue d'Economie Financière, n° 74, p. 285-317
- Jepma, C. (1991), *The Untying of Aid*, OCDE, Paris.
- Kaldor, M. (2000), *Cosmopolitanism and Organised Violence*, paper prepared for Conference on 'Conceiving Cosmopolitanism', 27-29 avril, Warwick.
- Kaldor, M. et R. Luckham (2001), *Global transformations and new conflicts*, IDS Bulletin 32(2), p. 48-69.
- Kambur, R. (2004), *Reforming the Formula: A Modest Proposal for Introducing Development Outcomes in IDA Allocation Procedures*, octobre, disponible sur le site de l'auteur.

- Kaul I., Conceição P., Le Goulven K. et R. Mendoza (2003, sous la direction de), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press.
- Kebadjian, G. (1997), *Les théories de l'économie politique internationale*, Points-Seuil, Paris.
- Killick T. (2004), *Politics, Evidence and the New Aid Agenda*, *Development Policy Review*, 22(1), p. 5-29.
- Kindleberger, CP (1986), *The International Economic Order: Essays on Financial Crisis and International Public Goods*, University of California Press, Berkeley.
- Kosack, S. (2003), *Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life*, *World Development* 31(1), p. 1-22.
- Lensink R. et H. White (2001), *Are There Negative Returns to Ai*, *Journal of Development Studies* 37(6), p. 42-65.
- Lindauer D. et L. Pritchett (2002), *What's the Big Idea? The Third Generation of Development Advice*, *Economia*, vol. 3, n° 1, automne.
- Maizels A. et M. Nissanke (1984), *Motivations for Aid to Developing Countries*, *World Development*, 12 (9).
- McGillivray, M (2003), *Modelling Aid Allocation. Issues, Approaches and Results*, WIDER Discussion Paper n° 2003-49, WIDER, Helsinki.
- McGillivray, M. (2002), *Modelling Foreign Aid Allocation*, mimeo, WIDER, Helsinki.
- McKinlay R. et R. Little (1977), *A Foreign Policy Model of US Bilateral Aid Allocation*, *World Politics* 30(1), p. 58-86.
- McKinlay, R. et Little (1979), *The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and Donor Interest Models*, *Political Studies* 27(2), p. 236-50.
- Meltzer, A. (2000), *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, United States Congress, mars, Washington DC.
- Michailof, S. (2004), *Commentaires sur « Reforming the Formula » de Ravi Kambur*, deuxième conférence AFD-EUDN, novembre, Paris.
- Ministère hollandais des Affaires Étrangères (2003), *Co-ordination and Sector Support: An Evaluation of the Netherlands Support to Local Governance in Uganda, 1991-2001*, Policy and Evaluation Department, La Hague, Juin.
- Mosley P., Hudson J. et S. Horrell (1987), *Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries*, *Economic Journal* 97, p. 616-641.
- Naudet, JD (2000), *L'aide extérieure est-elle un instrument de justice ? Une analyse des évolutions des fondements éthiques de l'aide au développement*, *L'Économie Politique* n° 7, 3^e trimestre.
- Naudet, JD (2004), *Commentaires sur « Why Give Aid ? » de Jan Willem Gunning*, deuxième conférence AFD-EUDN, 25 novembre, Paris.
- Naudet, JD (2005), *Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement*. A paraître.

- OCDE (1985), *Twenty-Five Years of Development Co-operation*, Paris.
- OCDE (2003), *L'opinion publique contre la pauvreté*, Paris.
- OCDE (2003b), *La cohérence des politiques, un impératif pour le développement mondial*, Paris.
- Odedokun, M. (2003), *Analysis of Deviations and Delays in Aid Disbursements*, discussion Paper No. 2003/26, WIDER.
- Odedokun, M. (2003b), *Economics and Politics of Official Loans versus Grants*, Discussion Paper No. 2003/04, WIDER.
- Opeskin, R. (1996), *The Moral Foundations of Foreign Aid*, World Development, Vol 24 n° 1, p. 21-44.
- Pacquement, F. (1998), *L'OCDE et l'évolution de l'aide par prêts*, Afrique Contemporaine n° 188, octobre-décembre.
- Pacquement, F. (2004), *Allocution d'ouverture du séminaire anniversaire du GEMDEV*, 19 novembre, Paris.
- Pagiola S., Martin-Hurtado R., Shyamsundar P., Mani M. et P. Silva (2002), *Generating Public Sector Resources to Finance Sustainable Development*, technical paper n° 538, Banque mondiale, Washington D.C.
- Perroux, F. (1973), *Trois outils d'analyse pour le sous-développement*, Institut des sciences mathématiques et économiques appliquées, revue 'Développement, Croissance et Progrès', n° 1.
- Peters, BG. (1978), *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, Longmans, New York.
- Pettifor A. et R. Greenhill (2003), *Debt Relief and the Millennium Development Goals*, Occasional Paper, Background Paper for the Human Development Report 2003, PNUD, New York.
- Pierson, P. (1996), *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*, Comparative Political Studies 29(2), avril, p. 123-63.
- Ravallion M. et G. Datt (1996), *How Important to India's Poor Is the Sectoral Composition of Economic Growth?*, World Bank Economic Review 10(1), p. 1-25.
- Ravallion M. et S. Chen (1997), *What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty?*, World Bank Economic Review 11(2), p. 357-382.
- Ravallion, M. (2000), *Growth and Poverty: Making Sense of the Current Debate*, Banque mondiale, Washington D.C.
- Reddy S. et A. Heuty (2004), *Achieving the MDGs: a Critique and a Strategy*, working paper series, volume 14 numéro 3, Aout, Harvard Center for Population and Development Studies.
- Reisen H., Soto M. et T. Weithöner (2004), *Financing Global and Regional Public Goods Through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System*, OECD Development Center, working paper n° 232.

- Rodrik, D. (1996), *Understanding Economic Policy Reform*, Journal of Economic Literature 34(1), p. 9-41.
- Rodrik, D. (1996b), *Why Is There Multilateral Lending?*, Proceedings of the World Bank Annual Conference in Development Economics 1995, Washington DC.
- Roodman, R. (2003), *The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-country Empirics*, Center for Global Development, working paper n° 32, Washington DC.
- Severino, JM. (2001), *Refonder l'aide au développement au XXI^e siècle*, janvier, Critiques Internationales.
- Severino, JM. (2004), *L'aide d'après-guerre*, article paru dans Le Monde du 14 décembre.
- Severino, JM. et O. Charnoz (2004), *Un paradoxe du développement*, mai, Revue d'Economie du Développement.
- Severino, JM. et O. Charnoz (2004b), *Financer le développement aujourd'hui*, in 'Rapport moral sur l'argent dans le monde 2003-2004', Association d'économie financière, Paris.
- Soros, G. (2002), *On Globalization*, Public Affairs, Oxford.
- Thorbecke, E. (2000), *The development doctrine and foreign aid 1950-2000*, in FTarp (sous la direction de) 'Foreign Aid and Development', p. 17-47, Routledge, Londres et New York.
- Timmer, P. (1997), *How Well Do the Poor Connect to the Growth Process?*, CAER II Discussion Paper n° 17, HIID, Harvard University.
- UNMP, United Nations Millennium Project (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York.
- Véron, JB. (2004), *La délicate mais indispensable implication de l'aide dans les conflits*, Afrique Contemporaine n° 209, p. 51-64.
- Watkins, K. (2003), *Northern agricultural policies and world poverty: will the Doha 'development round' make a difference?*, Oxfam Great Britain, article préparé pour la conférence ABCDE, 15 et 16 mai, Paris.
- World panel on financing water Infrastructures chaired by Michel Camdessus (2003), *Financing Water for All*, mars, préparé pour le 3^e Forum Mondial de l'Eau à Kyoto.