

L'AIDE AU DEVELOPPEMENT, UN INSTRUMENT POUR LA GOUVERNANCE MONDIALE ?

PAR

Pierre JACQUET* et Emmanuel COMOLET** ***

Chaque année, les pays de l'OCDE¹ consacrent dorénavant plus de 100 milliards de dollars à l'aide publique au développement (APD). Tout en étant en-deçà de leurs engagements, ce volume n'est pas insignifiant. La place occupée par l'APD compte par exemple parmi les différences notables entre la mondialisation actuelle et celle de la fin du XIX^e siècle. L'attention politique que reçoit le thème de l'aide au développement dans les grandes rencontres internationales témoigne aussi de l'importance prise par cette politique publique et du retour de la problématique des relations Nord-Sud dans la gouvernance de la mondialisation. Des raisons profondes permettent de le comprendre. Avec la fin de la Guerre froide et la disparition des liens politiques et idéologiques qu'elle sous-tendait, les disparités de développement deviennent encore plus visibles, tout comme les divergences entre les pays engagés dans une dynamique de croissance économique rapide et ceux qui restent pauvres et marginalisés dans les flux d'échanges de biens, services et capitaux. Les progrès des technologies de l'information et de la communication accélèrent et généralisent cette prise de conscience. En outre, la problématique de l'interdépendance internationale s'est approfondie avec l'émergence dans le débat politique et public des grandes questions communes de l'humanité – parfois appelées « biens publics mondiaux » –, comme, entre autres, la lutte contre le réchauffement climatique, contre les grandes pandémies ou pour la préservation de la biodiversité. Dans chacun de ces domaines, même lorsque le problème vient des pays industrialisés, comme c'est le cas pour la concentration actuelle de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, les pays en développement détiennent une partie déterminante de la solution.

Instrument *a priori* privilégié des relations Nord-Sud, l'aide au développement devrait donc être pensée comme telle pour sa contribution à l'action collective internationale. Pourtant, comme nous allons le montrer, tel n'est pas encore le cas : l'aide est en fait devenue en quelques décennies une politique publique engagée un peu par défaut et par devoir – légitime – de solidarité, plutôt que par une vision stratégique qui pourrait en accroître le rôle dans la gouvernance de la mondialisation. Cela constitue sans doute l'une des raisons pour lesquelles, en dépit des promesses régulièrement renouvelées, les volumes qui lui sont consacrés restent souvent très en-deçà des objectifs fixés.

* Directeur de la stratégie et chef économiste à l'Agence française de développement (AFD, France).

** Chargé de mission à l'Agence française de développement (AFD, France).

*** Les idées exprimées dans ce texte, qui s'appuie notamment sur les analyses développées dans Pierre JACQUET, « Quel rôle pour l'aide au développement ? », *AGIR*, n° 35, sept. 2008, n'engagent que leur auteur.

¹ L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sorte de club de pays industrialisés, comptait, début 2009, 30 pays membres. Son Comité d'aide au développement (CAD), dont 23 pays font partie, mesure et suit l'aide au développement de ses membres (*cf. infra*).

Dans ce texte, nous commençons par préciser ce que l'on entend par APD et par montrer les lacunes de la définition officielle qui en est donnée. Dans une deuxième partie, nous montrons comment l'histoire a façonné cette politique publique pour en faire un objet multiforme et complexe, instrument d'une approche aujourd'hui présentée de façon essentiellement technocratique. Nous esquissons enfin ce que pourrait être le projet politique international d'une « aide publique au développement » modernisée.

QU'EST CE QUE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT ?

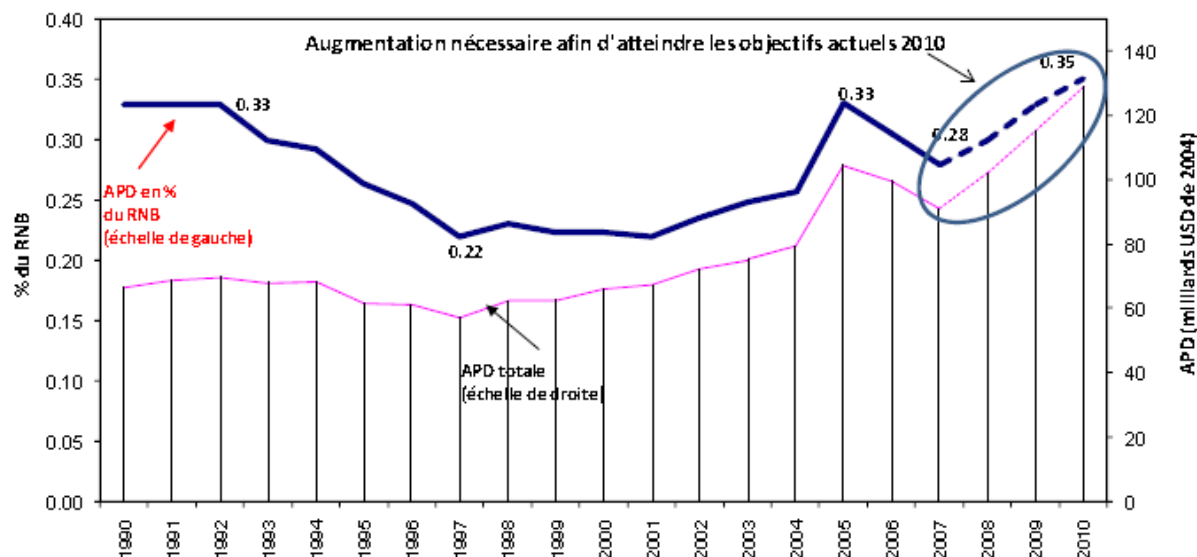
L'aide publique au développement est d'abord une statistique : selon la définition qu'en donne le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, il s'agit de l'ensemble des dons et des prêts consentis à des conditions suffisamment favorables (nets des remboursements en capital) à des pays figurant dans une liste donnée², accordés par des organismes publics dans la poursuite d'objectifs de développement économique et d'amélioration des conditions de vie – excluant notamment les activités militaires. Cette mesure a le mérite d'exister et de contribuer à la coordination entre les pays donateurs en permettant de préciser les débats, d'établir des règles de comportement, de fixer des objectifs communs, mais aussi d'analyser la nature de l'action publique engagée et ses caractéristiques d'allocation géographique et sectorielle. Ces différentes tâches relèvent notamment des missions du CAD, comité de l'OCDE établi en 1960 pour veiller à la cohérence de l'action des différents pays donateurs.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de l'APD des pays du CAD sur une vingtaine d'années. Alors que la plupart des gouvernements des pays industrialisés ont souscrit à la référence des Nations Unies d'une APD représentant 0,7 % du PIB des pays donateurs, seule une poignée de pays d'Europe du Nord atteint cet objectif. Les engagements pris au début des années 2000, notamment autour des « Objectifs du millénaire pour le développement » (OMD) adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies puis à la suite de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement en 2002, et constamment réaffirmés depuis, ont permis à l'APD de reprendre une dynamique de croissance. Cependant, l'aide au développement reste très éloignée de la cible et semble souffrir depuis 2005 d'un certain essoufflement que la crise économique et financière actuelle ne devrait pas corriger ; en particulier, une partie importante de la hausse récente de l'APD renvoie aux effets comptables des annulations de dette. Or, ces dernières, qu'il faut légitimement inclure dans l'APD – évidemment lorsque la remise de dette concerne des prêts qui n'étaient pas de l'APD, pour éviter le double comptage –, impliquent rarement une inscription budgétaire nouvelle : il s'agit donc d'une augmentation de l'APD qui – au moins en partie – ne « se voit pas » budgétairement et sera donc difficile à maintenir dans la durée puisqu'il faudra, dès lors que les dettes à réduire sont de moins en moins nombreuses, de nouvelles allocations budgétaires bien visibles pour conserver le même volume d'APD. Dès lors, la poursuite de la croissance de l'effort d'aide, conformément aux engagements de Monterrey, suppose non seulement de faire croître la part des budgets publics consacrée à l'aide pour en accroître le volume, mais aussi de consentir un effort supplémentaire pour

² L'élément de bonification des prêts, calculé par rapport à un taux de référence arbitrairement fixé à 10 %, doit être au moins égal à 25 % – et, dans le cas des pays à revenu intermédiaire, 35 % lorsque l'aide est liée à l'achat de biens et services produits par le donneur ; l'aide aux pays les moins avancés et aux pays très endettés est non liée. A titre d'exemple, avec cette méthode de calcul, un prêt sur 30 ans de 100 millions au taux concessionnel de 2,5 %, avec une période de grâce de 10 ans, contient un élément de bonification de 60 %.

compenser la décreue prévisible des contreparties au titre de l'APD des réductions de dette qui touchent à leur fin.

APD nette des membres du CAD de 1990 à 2007 et simulations jusqu'à 2010



Source : CAD, avril 2008.

Pourtant, cette statistique d'APD reste très imparfaite pour plusieurs raisons. Sur le plan économique, elle inclut des instruments – les prêts et les dons – qui véhiculent des systèmes d'incitations très différents et dont l'utilisation n'est pas neutre en termes d'efficacité de l'aide. De plus, bien que, dans une période de stabilité des volumes de prêts et de dons, l'APD nette – c'est-à-dire la différence entre l'APD décaissée et les remboursements en capital des prêts d'APD antérieurs – soit arithmétiquement à peu près équivalente au coût budgétaire pour les pays donateurs – à savoir les dons plus les bonifications sur prêts –, ce n'est pas le cas en général et le chiffre de l'APD est en réalité bien peu transparent en termes de coûts pour le contribuable du pays donneur. D'autres limites tiennent à la grande variété des financements comptabilisés au titre de l'aide. En particulier, comptent au titre de l'aide publique au développement des dépenses liées au développement mais engagées dans les pays donateurs ou en rémunération de leurs ressortissants : c'est par exemple le cas des « écolages » – les dépenses forfaitaires estimées pour les étudiants de pays en développement effectuant leurs études dans le pays donneur –, des dépenses d'accueil de réfugiés pour la première année, des dépenses administratives du système d'APD ou des dépenses de recherche pour le développement. De ce fait, une partie significative des volumes déclarés d'APD nette finance des dépenses dont l'utilité n'est pas en cause, mais qui ne constituent pas en soi des transferts de ressources à destination des pays en développement et ne contribuent pas directement localement au développement. Le CAD a récemment introduit une nouvelle statistique, celle de l'aide pays programmable (*Country Programmable Assistance* ou CPA), qui cherche à mesurer la part de l'aide réellement « programmable » par les pays bénéficiaires : il s'agit du chiffre de l'APD nette, diminuée des

réductions de dette³, des dépenses d'écolage, de réfugiés, de recherche et d'aide humanitaire, ainsi que des frais de gestion de l'aide et de financement des organisations non gouvernementales. Comme le montre le tableau ci-dessous, la différence entre le chiffre de l'APD et celui de l'aide programmable est très significative.

**Comparaison des chiffres de l'APD et de l'aide programmable
(en millions de dollars US)**

| | Allemagne | Autriche | Danemark | Espagne | États-Unis | Finlande | France | Italie | Japon | Pays-Bas | Royaume Uni | Suède | Commission Européenne |
|-----------------------|-----------|----------|----------|---------|------------|----------|--------|--------|--------|----------|-------------|-------|-----------------------|
| Nombre de partenaires | 110 | 53 | 71 | 81 | 128 | 62 | 123 | 76 | 135 | 93 | 93 | 91 | 144 |
| APD | 10 338 | 1 558 | 2 206 | 3 491 | 6 174 | 880 | 10 478 | 4 437 | 11 720 | 5 358 | 11 822 | 3 706 | 9 954 |
| CPA | 2723 | 158 | 905 | 831 | 12967, | 241 | 2740 | 519 | 8416 | 1601 | 3177 | 1080 | 6219 |
| CPA moyen/partenaire | 24,75 | 2,98 | 12,75 | 10,27 | 101 | 3,88 | 22,28 | 6,84 | 62,34 | 17,21 | 34,16 | 11,87 | 43,19 |

Source : OCDE (2008) et DAC Country Reporting System (base de données en ligne). Les chiffres sont les moyennes annuelles pour 2005-2006.

On trouve également une grande diversité dans les destinations sectorielles de l'APD, qui peuvent renvoyer à différentes visions du développement : faut-il financer en priorité les dépenses sociales et la réduction de la pauvreté ? promouvoir la croissance du secteur privé ? aider les banques à se refinancer parce qu'elles financent l'économie ? financer des infrastructures ? contribuer au développement rural ? donner la priorité à l'éducation ? On pourrait même considérer que certaines dépenses militaires, notamment relatives au maintien de la paix, contribuent aussi au développement.

La statistique d'APD reflète aussi une vision très limitée des instruments de financement susceptibles d'aider au développement. Elle ne comprend que les prêts bonifiés – dits « concessionnels » – et les dons – y compris le financement de l'assistance technique –, ce qui constitue une gamme réduite d'instruments. Une idée répandue voudrait aussi que l'aide doive essentiellement consister à fournir des dons. Cette vision a conduit à la mise en place d'une architecture de l'aide fondée sur de nombreuses administrations distribuant des subventions et, hormis les banques de développement multilatérales (comme la Banque mondiale) et régionales (comme la Banque africaine de développement), seuls quelques bailleurs bilatéraux – essentiellement le Japon, l'Allemagne et la France – disposent de banques de développement gérant les prêts concessionnels. Au-delà de l'instrument, c'est la culture de financement qui est en question : la culture bancaire est une culture du risque, ouverte aux techniques et instruments financiers. La culture du don est celle de la solidarité et de la générosité. On peut facilement associer les deux, par exemple en intégrant des subventions dans tout type d'instrument financier – ce que fait un prêt bonifié. En revanche, l'introduction de la culture financière dans des appareils de gestion de subventions n'est pas immédiate. Or, la croissance économique repose sur la capacité à prendre des risques et sur la possibilité de se protéger face à certains risques existants. Le financement du développement peut donc bénéficier des instruments de financement et de couverture de risques. Par exemple, différentes formes de garanties peuvent s'avérer extrêmement utiles et

³ Certaines réductions de dette sont comptabilisées au titre de l'APD, ce qui est normal, puisque le non-paiement du service de la dette libère des ressources. Cependant, par rapport à la situation de référence dans laquelle le pays débiteur rembourse sa dette, la réduction de dette ne finance pas de « dépenses programmables » puisqu'elle couvre, précisément, le service de la dette ainsi réduite.

efficaces⁴. L'une des perspectives prometteuses pour le financement du développement tient au panachage de différents types d'instruments financiers (prêts, dons, garanties et assurances), permettant une meilleure modulation des échéances de remboursement aux états de la nature (évolutions défavorables, catastrophes naturelles, etc.) et aux profils de vulnérabilité des pays pauvres.

Enfin, le calcul de ce qui fait la bonification d'un prêt reste également rudimentaire. On peut considérer qu'il y a « aide » dès qu'on permet à un pays en développement de s'affranchir de deux contraintes possibles – et liées – qui limitent son financement. La première est la cherté de l'accès au crédit et ce n'est alors pas au taux de 10 % qu'il faut évaluer le volume de bonification inclus dans un prêt, mais par rapport au coût d'accès à la ressource du pays considéré ; la seconde est la contrainte de rationnement du crédit, liée au fait que certains pays n'y ont simplement pas accès. Etre prêt à prendre des risques lorsque les acteurs des marchés financiers n'y sont pas disposés fait aussi partie des services que les agences d'aide au développement rendent aux pays. Ainsi, l'une des valeurs ajoutées des banques de développement, pour les pays bénéficiaires, réside dans leur capacité à partager leur cote de crédit très largement supérieure à celle de ces derniers, leur donnant ainsi accès à des financements de meilleur marché et d'une maturité plus longue.

Cette discussion sur la mesure et les instruments de l'APD montre la complexité de l'objet, à mettre en perspective avec le simplisme de la mesure, et suggère que s'intéresser au financement du développement est beaucoup plus important et prometteur que de mettre l'accent sur la seule activité d'aide au développement telle que définie par le CAD. Dans cette optique, le rôle des « donneurs » publics n'est plus tant d'apporter un certain volume de ressources – rôle qui reste néanmoins essentiel – que de contribuer, par le choix de leurs actions et de leurs instruments, à maximiser le volume et l'impact du financement global disponible pour un pays. Cela doit amener les bailleurs de fonds publics à s'intéresser davantage à leur interaction avec tous les autres « fournisseurs » de ressources financières et d'assistance au développement : les organisations non gouvernementales, nationales et internationales ; les fondations philanthropiques, dont le rôle s'est considérablement accru dans les deux dernières décennies ; et les entreprises privées, dont l'intérêt et les investissements peuvent être catalysés par l'intervention d'acteurs publics. Il s'agit donc d'un nouveau métier, qui suppose un apprentissage déjà bien engagé.

A ces décalages dans la mesure s'ajoute donc, concernant l'APD, la diversité des finalités, que nous évoquons brièvement dans la section suivante.

UN OBJET COMPLEXE A FINALITES MULTIPLES

L'aide au développement est aujourd'hui essentiellement analysée sous l'angle de la réduction de la pauvreté. Or, sans contester l'importance et la permanence de cet objectif, cette politique publique est aussi mue par d'autres considérations, implicites ou explicites.

⁴ Cf. par exemple James WINPENNY, *Garantir le développement ? L'impact des garanties financières*, OCDE, Paris, 2005. L'Agence française de développement dispose de plusieurs instruments de garantie et vient d'accroître sensiblement les volumes consacrés à sa gamme de garanties Ariz – passant de 12-15 millions d'euros par an jusqu'en 2007 à 56 en 2008 et 150 prévus en 2009 et 200 en 2010 –, qui encourage et sécurise le financement des projets de création d'entreprises, les apports de fonds propres d'une maison-mère dans sa filiale ou les prises de participation, l'accès au refinancement des institutions de micro-finance et l'implication des banques privées dans le financement des PME.

L'une des limites de l'approche actuelle fondée sur la réduction de la pauvreté est qu'elle nie la dimension politique de l'APD. Or, cette dernière est financée par des contribuables de pays industrialisés et, qu'on le veuille ou non, l'allocation des ressources des contribuables est un acte politique. Le devoir et l'envie de solidarité en sont l'un des éléments, mais il n'est pas exclusif et, plutôt que de garder ces dimensions politiques implicites, voire de les cacher, l'essence de cette politique publique apparaîtrait mieux si on entreprenait de les étudier et de les discuter.

Les raisons d'être de l'aide publique au développement sont en effet nombreuses et peuvent être de différents ordres ; elles peuvent de fait correspondre à différentes conceptions de l'action internationale dans les stratégies et politiques menées par les Etats⁵. Ainsi, la recherche de la puissance et la promotion de stratégies d'influence des Etats donateurs font partie des motivations de l'aide au développement qui ont notamment marqué l'APD du temps de la Guerre froide et gardent une actualité. Cette logique de puissance est parfois analysée comme une logique de domination, selon laquelle l'APD, qui a historiquement succédé au colonialisme, en serait également la continuation par d'autres moyens. Des interprétations plus libérales perçoivent l'aide comme pouvant être le résultat de la poursuite d'intérêts privés, qui aboutissent *in fine* à l'amélioration du bien-être matériel de tous, donateurs et bénéficiaires, dans un jeu à somme positive. La dimension morale de l'aide publique au développement est également cruciale, l'aide étant avant tout considérée comme un acte de solidarité internationale : c'est peut être cette dimension qui correspond le plus à l'idée intuitive véhiculée par l'APD.

Ces différents aspects se combinent. Comme c'est le cas de nombreuses politiques publiques, l'aide au développement n'a pas d'explication ou de justification unique ; ses fondements évoluent en fonction des conditions historiques de sa mise en œuvre. Comme le montre l'évolution de l'aide au développement⁶, les motivations et les intérêts fluctuent et ne sont pas libres de contingences stratégiques, politiques ou économiques qui marquent l'action internationale. Les différentes motivations de l'aide se sont ainsi accumulées par strates successives et historiquement contingentes.

Ainsi, les années de Guerre froide sont caractérisées par la décolonisation et la poursuite de stratégies d'influence clairement identifiées. L'APD est, au cours de ces décennies, principalement déboursée par les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne et l'URSS. La solidarité avec les anciennes colonies joue un rôle important dans la distribution de l'aide, avec, schématiquement, un partage des tâches, la France étant impliquée en Afrique de l'Ouest et du Nord, la Grande-Bretagne en Afrique de l'Est et dans certains pays d'Asie et les Etats-Unis dans le Proche- et Moyen-Orient. L'APD était alors considérée comme un instrument géopolitique destiné à contenir l'influence du camp adverse, communiste ou capitaliste, dans les pays du « Tiers-Monde ». Il s'agissait de soutenir leur développement économique et, en quelque sorte, d'« acheter leur soutien ». La dimension stratégique et réaliste de l'aide n'était pas pour autant dépourvue d'objectifs plus altruistes, les personnes au service de l'aide étant plutôt guidées et motivées par ses derniers. Cependant, la configuration géopolitique a fait que des montants considérables ont été dépensés dans le but d'éviter qu'un gouvernement ne tombe dans le camp adverse. Cette approche politique

⁵ Cf. par exemple Olivier CHARNOZ / Jean-Michel SEVERINO, *L'Aide publique au développement*, La Découverte, Paris, 2007 ;

⁶ Pour un panorama complet concernant la France, Cf. Daniel COHEN / Sylviane GUILLAUMONT-JEANNENEY / Pierre JACQUET (dir.), *La France et l'aide publique au développement*, Rapport du Conseil d'analyse économique n° 62, La Documentation Française, Paris, 2006.

était sous-tendue par une vision économique largement inspirée du modèle économique de croissance dominant à l'époque, le modèle dit de « Harrod-Domar », dont l'une des interprétations fondait une approche quantitative et financière de la croissance : pour atteindre un objectif de croissance donné, il fallait une cible d'investissement adéquate et le rôle de l'aide était alors de combler l'écart entre ce besoin d'investissement et l'épargne nationale disponible⁷. Transférer des ressources aux pays en développement au titre de l'APD apparaissait donc bien comme servant à la fois les intérêts stratégiques des donateurs et les aspirations économiques des pays en développement.

Ce modèle s'est peu à peu épuisé dans les années 1960 et au début des années 1970, surtout après le premier choc pétrolier de 1973, avec la prise de conscience géopolitique du « Tiers-Monde » et l'aspiration à un « Nouvel ordre économique international », en même temps que progressaient les théories du développement inégal imputant aux pays industrialisés la responsabilité première du mal-développement des autres. L'aide est alors devenue un devoir moral de compensation et de solidarité du Nord vers le Sud, au titre duquel un effort significatif était attendu des pays donateurs en termes de pourcentage de leur PIB.

La crise de la dette dans les années 1980 a bouleversé la donne. L'APD a été réorientée vers la gestion de la crise et l'ajustement structurel. La chute du Mur de Berlin en 1989 a ravivé les interprétations hégéliennes de l'histoire⁸. La « fin de l'histoire » était censée se produire de manière spontanée, autonome et « naturelle », tous les pays du monde devant accéder à horizon court à la démocratie libérale et à l'économie de marché et, par conséquent, à la prospérité. L'aide au développement a marqué une nouvelle fois le pas (par exemple, l'APD des Etats-Unis et de la France a presque été divisée par 2 entre 1990 et 1997), dans un contexte par ailleurs caractérisé par des pressions budgétaires croissantes dans les pays donateurs et par la montée des doutes sur l'efficacité de l'APD. Le discours dominant s'est principalement appuyé sur l'exemple des tigres et dragons asiatiques, dont l'enrichissement sans intervention extérieure a été remarquable, et a vanté les bénéfices de la mondialisation comme vecteur de prospérité. Le développement économique, social et humain devait se faire notamment *via* la libéralisation du commerce et la promotion de la bonne « gouvernance » en vue d'atteindre un nouvel ordre mondial prospère et harmonieux. Les failles de ce raisonnement ont été exposées, débattues et remises en cause par les événements historiques qui ont suivi. Néanmoins, il s'est agi d'un moment historique important dans la mesure où la solidarité internationale devait avoir des contreparties en termes de « bonne gouvernance »⁹. Les actions de coopération internationale se sont alors recentrées sur les questions sociales (notamment l'atténuation des effets des plans d'ajustement structurel) plutôt qu'économiques, et sur l'Afrique sub-saharienne. Selon l'AID¹⁰, la part des secteurs sociaux dans l'APD est passée de 29 % à 52 % au cours des années 1990 – au détriment également des infrastructures. L'Afrique subsaharienne reçoit désormais environ 40 % de l'APD, alors que ce chiffre était proche de 30 % au cours des années 1980. Ce moment a culminé avec le Sommet du millénaire et l'affichage des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), série de huit objectifs – principalement

⁷ Cf. la discussion critique de William EASTERLY, *The Elusive Quest for Growth : Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press, Cambridge, 2002.

⁸ Francis FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, Free Press, New York, 1992.

⁹ Pour une discussion critique, cf. notamment N. MEISEL / J. Ould-Aoudia, « La 'bonne gouvernance' est-elle une bonne stratégie de développement ? », Document de travail de l'Agence française de développement (département de la recherche) n° 58, 2008.

¹⁰ Agence internationale de développement (IDA en anglais), bras concessionnel de la Banque mondiale, qui apporte des ressources bonifiées aux pays les plus pauvres.

sociaux – devant permettre de mobiliser les fonds, publics et privés, avec des cibles quantifiées et des indicateurs de suivi. Par un mouvement de balancier, le « tout social » a succédé au « tout économique » des plans d’ajustement structurel.

Dans le même temps, l’aide publique s’est fragmentée, de plus en plus de pays et d’institutions menant des actions dites d’aide internationale, tandis que de nombreux acteurs privés (non publics) émergeaient. L’Etat ayant perdu son monopole d’action et une partie de sa pertinence sur certaines thématiques ayant trait au développement, de nombreuses fondations et organisations s’intéressent à l’aide aux pays pauvres. Le mouvement de privatisation de l’Etat a donc également eu partiellement lieu dans le domaine de l’aide au développement, notamment par le biais du soutien qu’accordent les Etats à la philanthropie privée sous forme de réduction ou déduction d’impôts. Néanmoins, si flux privés et flux publics peuvent utilement se compléter, ils n’ont pas les mêmes rôles et sont difficilement comparables. Une nouvelle problématique importante est ainsi apparue, celle de la coopération entre les différents acteurs de l’aide.

De plus, le rôle de l’APD dans les zones conflictuelles et les « Etats fragiles », par nature en marge du processus spontané de développement avec et par la mondialisation, s’est vu renforcer dans les années 1990, en vue de stabiliser des situations sociales, économiques et politiques précaires. Ce fut en effet la décennie du génocide rwandais ou des interventions en Somalie et en Bosnie. L’aide a alors cherché à atteindre directement les populations affectées, particulièrement fragiles à ce moment de leur histoire, et à identifier les modalités d’intervention permettant d’accroître l’efficacité des ressources ainsi mises à disposition.

Depuis 2001, l’aide publique au développement a retrouvé des visées géopolitiques, tout en s’inscrivant également dans une dimension de coopération internationale sur des sujets d’intérêt mondial, *via* la production de biens publics mondiaux. L’héritage des décennies passées et les limites de l’utilisation politique de l’aide ont cependant conduit peu à peu à renforcer les dimensions technocratiques. C’est ainsi que le débat sur l’efficacité de l’APD, pour important qu’il ait été, notamment en termes d’amélioration de la qualité des institutions d’aide au développement, a sous-tendu une approche souvent quantitative et mécanique, essentiellement prescriptive, impatiente vis-à-vis des résultats et des erreurs : or, le développement est une dynamique de longue haleine, faite d’expériences diverses et non déterministes¹¹, de processus de tâtonnements dans lequel les erreurs de parcours jouent un rôle sans doute irremplaçable d’apprentissage et d’« appropriation ». Cette dernière notion, au cœur des engagements de la Conférence de Paris de 2005 sur l’efficacité de l’aide et de la Conférence d’Accra de 2008 qui a poursuivi cette dynamique, restera un vœu pieux tant que les donateurs auront la certitude de ce qui « marche » ou « ne marche pas » et chercheront à l’imposer aux bénéficiaires.

DE L’ACTION COLLECTIVE INTERNATIONALE

L’aide publique et son architecture font face aux difficultés traditionnelles de l’action collective : ainsi, des individus ou des groupes qui auraient intérêt à s’associer pour obtenir

¹¹ A cet égard, cf le rapport de la Commission sur la croissance et le développement présidée par le prix Nobel d’économie Michael SPENCE, *The Growth Report : Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Commission on Growth and Development, 2008, disponible sur le site Internet www.growthcommission.org.

un bien profitable à tous ne le font pas nécessairement¹² et il n'est pas envisageable d'attendre des unités de décision qu'elles agissent ou s'organisent simplement parce que les gains de l'action collective seraient supérieurs à ses coûts, ce qui est le raisonnement volontiers fait pour déplorer l'inaction. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de politiques publiques auparavant régaliennes comme l'action internationale des nations.

Les acteurs de l'aide au développement ont souvent des objectifs semblables (lutte contre la pauvreté, amélioration des infrastructures et des conditions sociales, etc.), mais qui répondent parfois à des logiques différentes, ce qui pose un véritable problème d'action collective. Il semblait y avoir auparavant, de manière schématique, les Etats donateurs et les Etats bénéficiaires, qui constituaient deux ensembles disjoints complémentaires. Désormais, ces deux ensembles ne sont plus disjoints et, surtout, ils ne sont plus qu'une partie d'un nombre croissant d'acteurs, notamment privés. Le nombre des fondations, ONG, organisations multilatérales et partenaires bilatéraux intervenant en matière d'aide au développement s'est sensiblement accru, donnant au paysage de l'aide au développement une complexité sans cesse plus aigüe. Les tentatives institutionnelles visant à harmoniser et à coordonner les actions des différents acteurs publics¹³ peuvent se révéler utiles, mais elles ne suffisent pas et les disparités de situations des pays rendent nécessaires une approche non univoque qui dépende des circonstances.

Si la concurrence entre bailleurs n'est pas toujours négative, la coopération et la coordination se révèlent plus efficaces dans un nombre important de situations – là où les coûts de transaction liés à la multiplicité et à la dispersion des donateurs sont élevés, notamment dans les situations de conflits ou de sortie de conflits ou dans le cadre de la production de biens publics mondiaux tels que la lutte contre le réchauffement climatique ou la protection de la biodiversité. La coordination engagée sous l'égide du CAD, appelée « harmonisation de l'aide » et qui a fait l'objet de plusieurs réunions internationales, a sensiblement progressé avec l'adoption de codes de conduite, d'objectifs et d'indicateurs de suivi. Cependant, elle a aussi malheureusement contribué à alimenter une bureaucratie internationale de l'aide avec des codes et un jargon propres, susceptible si l'on n'y prend garde de désincarner l'aide au développement en l'éloignant de tout ancrage concret, réaliste, politique et stratégique. Une vision technocratique s'impose fréquemment *via* le suivi de la réalisation des OMD, la quantification des résultats et le souci de rendre des comptes qui, pour avoir contribué à améliorer la qualité du management de l'aide, n'en ont pas moins entériné une vision et une pratique prescriptives vis-à-vis des bénéficiaires. Or, l'aide est d'autant plus efficace que les pays aidés sont à même de définir et poursuivre leurs propres intérêts. La définition des intérêts nationaux nécessite cependant une architecture institutionnelle qui fait parfois défaut. Dans ce contexte, le « cavalier seul » et la concurrence de donateurs comme la Chine ou l'Inde, qui n'adhèrent pas aux pratiques de l'harmonisation de l'aide, dérangent la plupart des pays du CAD. Cette concurrence pourrait être salutaire si elle conduit à mettre davantage l'accent sur la valeur ajoutée apportée aux bénéficiaires et à repenser les finalités et les modalités des pratiques de l'aide et des efforts d'harmonisation.

Toutefois, les enjeux de l'action collective internationale ne s'arrêtent pas à la problématique de la coordination entre bailleurs de fonds. La thèse de cet article est que les compétences développées au titre de l'administration d'une aide publique au développement de qualité sont aujourd'hui largement sous-utilisées au regard des enjeux de la gouvernance

¹² Mancur OLSON Jr, *The Logic of collective action*, Harvard University Press, 1971. Cet auteur cite l'exemple de l'impôt, qui ne serait pas payé sans mécanisme contraignant.

¹³ Cf. la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2 mars 2005.

de la mondialisation et de l'efficacité des politiques publiques. L'aide au développement est un des instruments dont disposent les Etats dans la gestion des relations entre pays développés et pays en développement. Or, comme nous l'avons souligné au début de ce texte, l'action collective internationale, associant les différents groupes de pays, est essentielle à la gouvernance de la mondialisation. L'existence de biens publics mondiaux en situation critique (climat, biodiversité, pandémies notamment) fait du financement du développement et de l'orientation de ce développement des clefs de cette action collective. Cette approche redonne un objectif de « grande politique » à une politique publique trop longtemps cantonnée à l'arithmétique de l'APD, en facilitant aujourd'hui l'action au niveau international dans un certain nombre de domaines dans lesquels celle-là est désormais nécessaire.

L'APD peut ainsi être vue comme le ciment permettant de construire des partenariats politiques et économiques entre pays aux niveaux de vie distincts, chacune des parties apportant un élément de l'accord contractuel et poursuivant ses propres intérêts, qui vont eux-mêmes dépendre des comportements du partenaire. La théorie des jeux analyse les conditions de mise en place de tels partenariats. En matière de lutte contre le réchauffement climatique ou de protection de la biodiversité par exemple, les pays industrialisés peuvent apporter l'exemplarité, les technologies, une assistance technique éventuelle et des financements, tandis que les autres pays peuvent être amenés à prendre en compte ces différents enjeux dans leurs politiques publiques et leurs choix de développement tout en apportant leur savoir-faire et leur important capital naturel. Dans de nombreux cas, cette approche sera compatible, voire renforcera les stratégies de développement¹⁴. Parfois aussi, la préservation des biens publics mondiaux apparaît comme un facteur de développement à long terme, mais entre en conflit avec des objectifs de court terme : par exemple, la croissance économique en Afrique doit naturellement entraîner une hausse de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce cas, il est important que l'aide au développement veille à simplifier l'accès à l'énergie tout en facilitant financements et accès aux technologies permettant de développer les énergies renouvelables et promouvoir l'efficacité énergétique.

La recherche de tels partenariats s'interprète aisément dans le cadre d'un « dilemme du prisonnier », l'une des références conceptuelles des théoriciens des jeux, dans laquelle la coopération est souhaitable pour chacun des joueurs mais ne se produit pas spontanément car aucun d'entre eux n'a suffisamment confiance dans le comportement de l'autre. Lorsque le jeu est constamment rejoué, une simple stratégie de rétorsion – on coopère, puis on arrête la coopération si l'autre joueur se montre non coopératif – permet d'ancrer la coopération. Robert Axelrod¹⁵, l'un des spécialistes du dilemme du prisonnier, parvient à cette conclusion en interprétant les partenariats au titre du développement économique comme un dilemme du prisonnier. Dans la réalité, cependant, la répétition continue du jeu est un luxe qui n'est pas toujours accessible : ainsi, les risques importants d'évolutions irréversibles du climat nécessitent de mettre urgemment en place de tels partenariats.

¹⁴ Par exemple, les expériences d'agro-écologie fondées sur le « semis direct sous couverture végétale », forme de culture sans labour, permettent à la fois de stocker du carbone et d'améliorer les rendements agricoles dans les pays pauvres menacés par l'érosion.

¹⁵ Robert AXELROD, « Theoretical foundations of partnerships for economic development », draft paper, 2001.

CONCLUSION : QUEL AVENIR POUR L'AIDE ?

Au cours des quelques décennies de l'histoire de l'aide, les motivations des donateurs ont beaucoup évolué, montrant que l'aide au développement est une politique publique complexe, insuffisamment appréhendée sous l'angle d'une vision stratégique dans la mondialisation. Elle répond à de multiples motivations, dont la seule considérée comme ouvertement avouable, le développement des bénéficiaires, se heurte à l'impuissance du seul apport de ressources externes pour fonder une dynamique de croissance ou de réduction durable de la pauvreté. La conséquence en est double : d'une part, l'aide n'est pas suffisamment conçue en fonction d'autres objectifs possibles et légitimes et, d'autre part, son impuissance relative vis-à-vis du seul objectif de développement la cantonne à un devoir de solidarité qui la relègue loin dans la liste des priorités de l'action publique des gouvernements, en dépit de nombreux discours plus allants.

La politique d'aide au développement pourrait, certes, se poursuivre telle quelle, gérant ses contradictions et des ressources budgétaires limitées dans un contexte de compétition internationale. Cependant, elle passerait alors à côté d'un rôle majeur qu'elle pourrait jouer dans la gouvernance de la mondialisation, comme « monnaie » de la coopération internationale et comme élément de catalyse et de lien entre tous les acteurs (privés, publics, non gouvernementaux, bi- et multilatéraux).

Ce nouveau rôle n'a pas vocation à se substituer à l'ancien. L'APD va bien entendu continuer à servir de filet de protection sociale et de redistribution planétaire des revenus et ce rôle plus traditionnel pourrait être mieux reconnu pour ce qu'il est, à savoir l'amorce d'une politique sociale mondiale. La lutte contre la pauvreté est un objectif indispensable, surtout si on définit la pauvreté comme l'accès insuffisant à des biens et services essentiels, mais il s'agit-là d'un objectif sans cesse fuyant, puisque les notions de besoins essentiels, de pauvreté ou de droits fondamentaux sont relatives – dans l'espace et dans le temps. Dès lors, l'objectif parfois assigné à l'aide d'éradiquer la pauvreté peut paraître une utopie. Le développement économique et social des pays riches n'a d'ailleurs pas éradiqué la pauvreté. Il faut certes poursuivre cette utopie, mais concevoir aussi l'aide au développement comme l'instrument pérenne d'une politique sociale adaptée à l'interdépendance économique internationale et à l'absence de gouvernement mondial. Cette approche renforce par exemple l'importance des initiatives récentes engagées pour développer des formes de taxation internationale.

Au-delà de ce rôle, ce qu'on appelle, faute de mieux, l'APD est aussi la combinaison d'une capacité à transférer des ressources publiques, d'un savoir-faire technique et d'une connaissance de terrain susceptible de répondre aux enjeux actuels. Il y a désormais une nécessité à agir et à se concerter au niveau international sur de nombreux sujets, alors même qu'il n'existe pas d'« Etat-nation global » ou d'espace social international. L'aide peut servir d'accompagnement et de pendant financier à l'architecture institutionnelle visant à réguler les relations internationales. Elle peut contribuer à la mise en place des partenariats indispensables à la préservation des biens publics mondiaux et à l'émergence d'un développement durable à l'échelle planétaire, tant par l'apport de ressources et d'appuis techniques que par l'action de catalyseur qu'elle peut avoir auprès de l'ensemble des acteurs impliqués, publics comme privés. Ce projet de penser l'aide comme une véritable politique publique mondiale est un projet politique majeur. Toutefois, à la différence des années 1960 ou 1970, il n'est fondé ni sur une vision de segmentation idéologique du monde, ni sur une approche mercantiliste des intérêts des donateurs, ni enfin sur la concurrence à courte vue

entre pays pour l'obtention d'avantages politiques de court terme. Il reconnaît simplement la nature de la mondialisation, à savoir celle d'un réseau d'Etats-nations fortement interdépendants, qui conservent leur autonomie de décision, qui sont soumis à de fortes inégalités de taille, de puissance et de revenus et qui sont confrontés à des enjeux communs qui appellent une action collective urgente et délibérée.