

**Pierre Jacquet\***

## ***QUEL RÔLE POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ?***

Le développement est devenu l'une des thématiques phares de la mondialisation. Les sommets internationaux s'en saisissent systématiquement, le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha l'a invoqué en vain, et, à travers l'*Aide Publique au Développement* (APD) mais aussi les flux de solidarité privés, d'importantes actions internationales sont engagées en son nom. La coexistence d'expériences très diverses de pays qui se sont engagés dans une dynamique de croissance économique rapide et de pays qui restent marginalisés dans les flux d'échanges de biens, de services et de capitaux a largement contribué à polariser l'attention, à la fois sur les raisons pour lesquelles certains pays « se développent » contrairement à d'autres, sur les implications en termes d'inégalités et de répartition des revenus, et sur les politiques à mettre en place. Le concept même de développement mériterait plus ample discussion. Une certaine obsession quantitative et la recherche de résultats immédiats tendent à réduire la mesure du « développement » au suivi d'indicateurs économiques ou de développement humain<sup>1</sup> à la fois incomplets et réducteurs. Mais, d'une certaine façon, la mondialisation tend à généraliser les objectifs économiques et à en faire une quête universelle, parfois exclusive. Toute autre considération relève d'un combat moral, politique et social qu'il est préférable de mener à l'intérieur de la quête de croissance économique telle qu'elle est aujourd'hui mesurée, quitte à faire graduellement évoluer la mesure, ce qui est notamment l'enjeu de la problématique du développement durable. Dans ce contexte, il est utile de revenir sur les principes et le rôle de l'APD, politique publique internationale née après la seconde guerre mondiale et menée par un

---

\* Pierre Jacquet, ancien élève de l'Ecole Polytechnique, membre du Cercle des Economistes, est directeur de la stratégie et économiste en chef à l'AFD – Agence Française pour le Développement.

nombre croissant d'acteurs multilatéraux et bilatéraux, pays industrialisés et, plus récemment, grands pays émergents.

### **L'APD, une politique par défaut, complexe et contradictoire**

Faut-il aider au développement ? D'une certaine façon, les pays industrialisés, mais aussi les nouveaux acteurs de l'aide que sont devenus les grands pays émergents comme la Chine depuis quelques années, ont répondu dans les faits par l'affirmative. Ils consacrent chaque année plus de 100 milliards de dollars à l'APD, et promettent en général d'accroître cet effort avec une constance qui n'a d'égale que celle du non respect de ces engagements. Il y a donc un « besoin d'APD » révélé, à la fois dans les discours des bailleurs de fonds et dans les réclamations des bénéficiaires, besoin qui a été particulièrement réaffirmé lors du Sommet du Millénaire des Nations unies en 2000 - conduisant à l'adoption des *Objectifs du millénaire pour le développement* (OMD) -, puis à Monterrey en 2002. Pourtant, lorsqu'il s'agit de décider des arbitrages budgétaires dans les pays donateurs, les décisions prises ne confirment pas la priorité déclarative reconnue à l'APD. De fait, l'aide a augmenté au cours des années 2000 (jusqu'en 2006), mais en grande partie grâce aux réductions de dette (qu'il est légitime de comptabiliser comme APD nette, mais dont l'essentiel ne conduit pas à de nouvelles inscriptions budgétaires et représente en quelque sorte un effort quantitatif relativement peu coûteux). C'est notamment le cas pour la France, dont les promesses faites par le Président Chirac se sont vite heurtées à la réalité des comptes publics. Au-delà de ce décalage entre promesses et réalisations, le besoin d'APD paraît bancal, pour de nombreuses raisons.

Premièrement, l'utilité de l'APD, pour les sociétés des pays bénéficiaires (sinon pour leurs élites), continue à faire débat. L'aide joue un rôle majeur et indéniable dans l'amélioration des conditions de vie de groupes d'individus, villages et collectivités. Mais peu de pays fortement aidés sont devenus des pays développés et, à l'inverse, plusieurs pays ont connu un développement spectaculaire sans que l'aide reçue puisse en porter la responsabilité. Certains programmes d'aide ont certes été couronnés de succès, comme le plan Marshall ou l'aide américaine à la Corée, ou encore comme les aides structurelles accompagnant l'élargissement de l'Union européenne (notamment à l'Espagne, à l'Irlande, à la Grèce ou au Portugal). Mais la causalité fait toujours l'objet de débats théoriques et empiriques. Plus fondamentalement, l'ignorance quant aux critères de réussite du développement économique reste considérable, comme en témoigne le récent rapport de la Commission Spence<sup>2</sup>. Les réussites spectaculaires recensées (13 pays ayant connu des taux de

croissance supérieurs à 7 % par an pendant 25 années consécutives) montrent quelques traits communs, mais frappent surtout par leur caractère idiosyncrasique, ce qui relativise à bon escient les modes en vigueur concernant aussi bien les critères de « bonne gouvernance » dont la Banque mondiale et de nombreux bailleurs de fonds sont friands<sup>3</sup>, que les priorités sectorielles ou sociales invoquées pour cibler des politiques publiques et une aide efficaces.

Deuxièmement, les motivations des donateurs ont aussi beaucoup évolué<sup>4</sup> : depuis la vision stratégique de l'aide prévalente pendant toute la période de la guerre froide, se sont succédé la promotion des intérêts commerciaux et économiques de leurs propres entreprises, la prise de conscience d'un devoir de redistribution des pays riches vers les pays pauvres, la gestion de la crise de la dette et l'ajustement structurel, et, plus récemment, l'affichage des OMD. Une vision cynique conduirait à penser que les pays donateurs poursuivent essentiellement leurs intérêts et n'affichent l'objectif de développement que pour des raisons de communication et pour se donner bonne conscience dans l'affichage de bon aloi de la générosité internationale. Cela les amène à rivaliser de promesses et d'initiatives à vocation altruiste plus ou moins suivies d'effets. Quant aux gouvernements des pays bénéficiaires, ils cherchent essentiellement à recevoir des ressources. Cela conduit à un équilibre à peu près stable, mais dans lequel aussi bien le terme d'aide que celui de développement paraissent impropres. Tout cela suggère que l'APD est une politique publique complexe, mal définie, considérée comme nécessaire, mais insuffisamment appréhendée sous l'angle d'une vision stratégique dans la mondialisation. Elle répond à de multiples motivations, mais la seule considérée comme vraiment 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. D'où cet inconfort permanent vis-à-vis d'une politique difficile à justifier autrement que par un objet qui lui échappe largement, dont l'efficacité est constamment critiquée. Elle reste, de ce fait, insuffisamment financée par rapport à son importance réelle, tout en faisant l'objet de promesses quasi-systématiquement non tenues.

Troisièmement, la concurrence des motivations des donateurs a posé un problème d'action collective qui a marqué la dynamique de coordination entre eux. Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a été constitué pour organiser cette coordination, et pour éviter, par exemple, la concurrence stérile, dans le cadre de l'aide liée, entre des donateurs rivalisant de « générosité » pour placer leurs exportations. Mais ce souci légitime de coordination a aussi conduit au développement d'une

bureaucratie internationale de l'aide avec ses propres codes et modes d'action, porteuse d'une culture technocratique fondée sur des bonnes pratiques et la recherche de résultats, qui dépouille peu à peu l'aide de tout ancrage politique et stratégique considéré comme source d'inefficacité. L'universalité des OMD, la quantification des résultats poursuivis, le souci de rendre des comptes ont beaucoup contribué à l'amélioration de la qualité du management de l'aide. Mais ils ont aussi entériné une vision excessivement prescriptive vis-à-vis des bénéficiaires. Le souci légitime d'accroître l'efficacité a aussi pu conduire à identifier des bonnes pratiques universelles et à nier le droit à l'erreur sans lequel l'apprentissage de « bonnes » politiques est peu probable. En fin de compte, cette approche porte aussi en germe une contradiction intrinsèque : elle prône à juste titre « l'appropriation » (*ownership*) de leurs politiques par les pays bénéficiaires, mais les donateurs sont amenés à en définir les règles et les modalités. Dans ce contexte, le « cavalier seul » et la concurrence des nouveaux donateurs émergents, dont l'aide relève explicitement d'une politique étrangère active visant à leur assurer un certain nombre d'avantages, politiques ou économiques, comme, par exemple, l'accès aux ressources naturelles et énergétiques, dérange la communauté établie du CAD d'une façon peut être salutaire en ce qu'elle amène à repenser les finalités comme les modalités d'intervention et à mettre davantage l'accent sur la valeur ajoutée apportée aux bénéficiaires.

### **Reconnaître l'importance stratégique de l'APD**

La politique d'APD pourrait, certes, se poursuivre telle quelle, gérant tant bien que mal ce faisceau de contradictions et avec des ressources budgétaires limitées dans un contexte ambigu d'émulation entre de nombreux acteurs et de concurrence serrée dans l'emploi des fonds publics. Mais elle passerait alors à côté d'un rôle majeur qu'elle pourrait jouer dans la gouvernance de la mondialisation<sup>5</sup>. Deux dimensions complémentaires devraient guider la réflexion.

La première est celle de la solidarité internationale. Ce souci de solidarité est bien ancré dans les préoccupations des habitants des pays riches<sup>6</sup>. L'APD joue déjà ce rôle et met en œuvre une redistribution planétaire des revenus, quelque limitée qu'elle soit. Mais toutes les implications n'en sont pas vraiment tirées. On a parfois l'impression que l'APD est conçue comme une étape vers la « fin de l'histoire »<sup>7</sup>, lorsque tous les pays seront développés, que la pauvreté sera éradiquée et que les démocraties libérales fonderont un avenir inéluctablement radieux. On peut douter de cet avenir pour de nombreuses raisons. L'éradication de la pauvreté est un objectif certes louable, surtout si on définit la pauvreté

comme l'accès insuffisant à des biens et services essentiels. Mais on peut aussi penser que la lutte contre la pauvreté est un combat sans fin. En effet, au-delà de la satisfaction de besoins essentiels à la survie de l'homme, la notion de pauvreté demeure relative : les besoins non satisfaits dépendent du niveau de vie observé chez les autres. L'atténuation des manifestations de pauvreté relative et des inégalités est un objectif social majeur quel que soit le niveau de développement. Or, les chocs auxquels sont soumises les sociétés peuvent faire tomber des milliers, voire des millions d'individus dans la pauvreté relative. Même si l'on définit la pauvreté comme le non accès à un certain nombre de droits fondamentaux, la définition même de ces droits est appelée à évoluer dans le temps. Dans les pays industrialisés, personne ne considère que la politique sociale soit une étape temporaire : il y a toujours des groupes de personnes qui ont besoin d'être soutenus et accompagnés. La mondialisation fait aussi naître ce besoin au niveau international, alors même qu'il n'existe pas d'« Etat nation global ». En l'absence d'une politique sociale mondiale centralisant la décision de transfert entre pays, ce besoin est en partie satisfait par la coordination de politiques nationales d'APD. Ce rôle de l'APD n'est cependant pas encore explicitement ou systématiquement reconnu, même s'il est en filigrane d'une approche internationale qui accorde à la lutte contre la pauvreté une importance de premier plan. Le reconnaître impliquerait qu'on se préoccupe davantage d'un financement pérenne pour cette fonction particulière de l'APD. Les débats engagés sur la taxation internationale, à l'initiative du Président Chirac, sont un pas dans cette direction.

La seconde dimension est celle du contrat. L'APD est alors une relation entre partenaires, chacun apportant un élément de l'accord contractuel : les donateurs apportent des financements, des conseils, des transferts de technologie et de l'assistance technique en fonction de leurs propres intérêts, qui peuvent relever de la seule solidarité internationale ou conduire à la recherche de certaines contreparties auprès des bénéficiaires. Chacun poursuit ses intérêts propres, mais ces derniers dépendent des comportements du partenaire, d'où le rôle de la relation contractuelle. Cette approche, fondée sur la théorie des jeux, est particulièrement pertinente pour l'aide bilatérale, même pour ce qui concerne l'impératif de solidarité, puisqu'un pays peut décider d'être davantage solidaire d'un partenaire qui partage les mêmes valeurs et fournit un vecteur d'influence efficace pour son action. Elle sera d'autant plus efficace que chacun des partenaires est à même de définir ses intérêts. Cela ne va pas de soi : chez les donateurs, la vieille tendance mercantiliste qui assimile les intérêts collectifs nationaux à ceux des entreprises nationales refait surface, notamment dans le contexte de la montée en puissance de la Chine et de l'Inde, formidables concurrents commerciaux. Mais l'utilisation de l'APD pour cela est à la fois inefficace

sur le plan économique et instable sur le plan politique puisqu'elle peut se traduire par une concurrence futile entre les donneurs, des surcoûts pour les bénéficiaires et d'importantes distorsions de marchés. Chez les bénéficiaires, la définition des intérêts nationaux suppose une capacité institutionnelle et une légitimité politique qui font souvent défaut. L'approche contractuelle peut être mise en œuvre dans des pays où les dirigeants ont la capacité d'exprimer une demande claire et cohérente. Elle est moins adaptée dans les pays où les institutions font défaut ou dans les Etats fragiles.

Cette approche contractuelle est particulièrement adaptée au contexte de la mondialisation. Cette dernière ne correspond pas seulement à l'intensification des flux d'échanges de toutes natures entre pays. Elle traduit aussi la montée en puissance de défis collectifs planétaires (les « biens publics mondiaux », comme la lutte contre le réchauffement climatique, contre les pandémies ou pour la protection de la biodiversité) qui ne peuvent être résolus qu'à travers une véritable action collective internationale qui peine à se mettre en place et qui associerait pleinement pays en développement et pays industrialisés. Par exemple, le réchauffement climatique, qui doit beaucoup à l'évolution des modes de vie dans les pays industrialisés, nie aux pays en développement la possibilité de s'engager dans des modalités de croissance similaires. L'action collective internationale nécessaire ne pourra voir le jour qu'avec une combinaison de ressources financières, d'engagements de limitation des émissions de carbone crédibles et exigeants dans les pays industrialisés, et de recherches conjointes sur des solutions communes à mettre en œuvre en matière d'aménagement urbain, de recherche d'efficacité énergétique, de mise en place de nouvelles sources d'énergie. Les intérêts sont communs, mais les modalités de l'action et les aspirations très inégales. L'aide publique au développement peut ainsi jouer un rôle majeur afin de catalyser l'action collective.

Au total, la modernisation de l'APD suppose de la repenser comme un objet politique, adapté à la poursuite des intérêts concurrents des différents acteurs dans un monde interdépendant. Ce n'est pas seulement une politique publique qu'il faut ainsi réhabiliter, c'est LA politique en général. Sans ancrage politique, aucune gouvernance de la mondialisation n'est possible, l'interdépendance économique, commerciale et financière n'engendrera qu'instabilités et frustrations, et les défis du développement durable ne recevront pas de réponse adaptée.

**Notes :**

---

<sup>1</sup> L'indicateur de développement humain (IDH) a été développé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) Il est calculé à partir d'indicateurs de revenu, d'accès à l'éducation et de longévité. Il est publié chaque année dans le cadre du rapport annuel du PNUD sur le développement humain.

<sup>2</sup> Commission on Growth and Development (2008), *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, <http://www.growthcommission.org>.

<sup>3</sup> Et qui sont en contradiction avec aussi bien l'expérience historique qu'avec l'observation des différentiels de croissance entre pays dans les années 2000. Voir à ce sujet, par exemple, Nicolas Meisel et Jacques Ould-Aoudia (2008), *La « bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ?*, Document de travail 58, Département de la Recherche, Agence Française de Développement.

<sup>4</sup> Voir, par exemple, Cohen, D., P. Jacquet et S. Guillaumont-Jeanneney (sous la direction de) (2006), *La France et l'aide publique au développement*, rapport du Conseil d'analyse économique n°62, Paris : la Documentation Française.

<sup>5</sup> Voir Severino, J.-M. et O. Charnoz (2007), *L'Aide Publique au Développement*, Editions La Découverte, collection Repères, Paris.

<sup>6</sup> Voir par exemple les sondages annuels réalisés par l'IFOP pour l'AFD, qui confirment l'attachement des Français à l'aide au développement.

<sup>7</sup> Conformément à la vision Hégélienne de l'histoire. Voir Fukuyama (1992), *The End of History and the Last Man*, New York, NY: Free Press.