
L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

ÉVOLUTIONS RÉCENTES
ET GRANDS DÉBATS



Cette publication de l'Agence Française de Développement a été rédigée
par Jean-Bernard Véron, conseiller à la direction de la Stratégie.



SOMMAIRE

L' AIDE AU DÉVELOPPEMENT

REVIENT SUR LE DEVANT DE LA SCÈNE p. 5

L' ENRICHISSEMENT DES FINALITÉS DE L' AIDE

Les fondements “traditionnels” de l'aide p. 7

Du point de vue du Nord p. 7

Du point de vue du Sud p. 11

Les nouveaux fondements de l'aide p. 13

LES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DE L' AIDE

La place de l'aide dans les transferts
de ressources du Nord vers le Sud p. 17

De nouveaux canaux d'acheminement de l'aide p. 21

Autres débats sur les outils p. 25

PAGES CENTRALES

Les objectifs du millénaire p. 31

Le consensus de Monterrey p. 33

Le rapport Sachs p. 34

Le cas du coton p. 36

L'initiative PPTE p. 37

Tableaux et graphiques p. 38



L'ADMINISTRATION DE L'AIDE

Les critères et modalités de mise à disposition	p. 43
La gestion de l'aide et ses nouveaux impératifs	p. 48

LES DÉFIS ET FRAGILITÉS DE L'AIDE	p. 53
--	-------

ANNEXES

Chronologie de l'aide publique au développement	p. 53
Bibliographie	p. 60



L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT REVIENT SUR LE DEVANT DE LA SCÈNE

1- L'année 2005 est exceptionnellement riche en réunions et événements marquants sur la question de l'aide au développement.

En juillet, le sommet du G8, organisé par le Royaume-Uni, en fait un de ses thèmes centraux de discussion¹ et certains des pays participants, sans plus attendre, ont multiplié les prises de position sur des questions telles que l'effort spécifique qu'appelle l'Afrique, ou les voies et moyens d'accroître les flux d'aide publique allant au monde en développement.

En septembre, les Nations-Unies convient à une conférence sur les objectifs du millénaire pour le développement afin de faire un point sur l'atteinte ou la non-atteinte, dans les délais initialement fixés, des objectifs en question.

Outre ces deux événements phares, cette même année 2005 est également celle de la quatorzième reconstitution des ressources de l'IDA², en très nette augmentation, ainsi que de la Conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide. 2005 apparaît ainsi comme l'année du développement, au carrefour d'une prise de conscience réaffirmée que Nord et Sud³ ont des intérêts communs et partagés, et du constat qu'ils sont encore loin d'avoir trouvé des solutions satisfaisantes à tous les différends qui les opposent.

¹ Le G8 aborde depuis plusieurs années la question des relations Nord-Sud, mais il n'en faisait pas un de ses thèmes centraux.

² *International Development Association*, gérée par la Banque mondiale.

³ Les expressions Nord et Sud sont ici utilisées par commodité de langage. Dans les faits, il est clair qu'elles recouvrent l'une et l'autre des ensembles fort hétérogènes, tout comme le concept de "pays en développement".

2- Ce retour de l'aide au premier plan des préoccupations de la communauté internationale, qui contraste avec le moindre intérêt et les remises en cause des années 1990, plonge ses racines dans deux événements clés qui redonnent sens et vigueur aux principales finalités de l'aide.

Le premier, dans l'ordre chronologique, est le sommet du millénaire en septembre 2000. Les Etats membres des Nations-Unies y ont pris l'engagement solennel et unanime de réduire la pauvreté dans le monde en se fixant tout à la fois un certain nombre d'objectifs quantifiés et un calendrier de réalisations (voir pages centrales). L'engagement en question réaffirmait ainsi l'une des missions centrales dévolues à l'aide, qui est d'être une expression de la solidarité des pays riches avec les pays pauvres.

Le second événement a trait aux attentats du 11 septembre 2001 à New-York et Washington qui, en réactivant dramatiquement la conscience des relations qu'entretiennent sécurité et développement, rappelle que l'aide est un des outils disponibles dans la panoplie des pays développés pour stabiliser leur environnement géopolitique.

3- Les conséquences de ce retour de l'aide sur le devant de la scène sont de deux ordres. D'une part, les montants financiers qui lui sont consacrés sont repartis à la hausse et diverses propositions novatrices visent à les accroître plus encore. D'autre part, on assiste à une vigoureuse reprise des débats d'idées.

Ces points seront présentés ci-après en trois sections successives :

- les finalités : sécurité, solidarité et objectifs du millénaire, environnement, biens publics mondiaux
- les outils de mise en œuvre : l'aide "classique" et les nouveaux outils financiers : traitement de la dette, répartition entre prêts et dons, aide bilatérale et multilatérale
- l'administration de l'aide : aide projet et aide programme, priorité à l'économique ou au social, allocation géographique, l'efficacité et sa mesure, la gouvernance des agences d'aide.



L'ENRICHISSEMENT DES FINALITÉS DE L'AIDE

Les fondements "traditionnels" de l'aide

Du point de vue du Nord

4- Une des caractéristiques de l'aide publique au développement est d'être mise en œuvre par un groupe de pays, en l'occurrence les plus riches, qui en sont les financiers, en direction d'un autre groupe, celui des pays les plus pauvres, qui en sont les bénéficiaires.

Cette caractéristique est naturellement porteuse d'une question sur le fait de savoir si l'aide sert principalement, voire même exclusivement, les intérêts du premier ou du second groupe de pays. Ou, pour l'exprimer autrement, si sa finalité doit être recherchée prioritairement du côté des motivations stratégiques des uns ou des besoins exprimés par les autres.

5- Jusqu'à la fin de la guerre froide, le point ne faisait guère débat, ne serait-ce qu'en recensant quels étaient, dans ce qui était alors appelé le Tiers Monde, les "clients" privilégiés de chacun des deux camps en présence⁴. L'aide était donc un des outils mis en œuvre par les pays développés d'une part, au service de leur politique extérieure d'influence et de contrôle, et ce dans de multiples domaines (militaire et diplomatique, économique et commercial, culturel) et, d'autre part, pour conforter les pays "amis" face aux menaces de déstabilisation venues du camp opposé⁵.

⁴ Et même hors du Tiers Monde, à considérer le plan Marshall qui contribua tout à la fois à relever l'Europe et à l'arrimer solidement au camp Atlantique. De ce point de vue, le plan en question est une éclatante réussite d'intervention de l'aide en sortie de conflit.

⁵ Ce constat, valable dans sa globalité en raison du caractère mondial de l'affrontement Est-Ouest, était conforté, au cas par cas, par l'examen des relations qu'entretenait chacune des métropoles coloniales avec ses colonies devenues indépendantes. Sauf exception en effet, ces ex-colonies étaient les bénéficiaires privilégiés de l'aide dispensée par leur ex-colonisateur.

Une forte majorité des travaux économétriques menés sur ce thème⁶ a conclu à la prépondérance des motivations stratégiques des pays donateurs dans les modèles d'allocation de l'aide. Même si les données statistiques exploitées et les méthodes employées appellent certaines réserves, la réduction des flux financiers à compter des années 1990 plaide de facto pour la justesse de cette conclusion. Il est en outre intéressant de noter que la montée des interrogations sur l'efficacité de l'aide date de cette même époque où, voyant s'effriter une finalité stratégique forte qui l'avait portée trois décennies durant, elle était rétrogradée dans l'échelle des priorités des politiques publiques et de l'allocation des ressources budgétaires.

6- A contrario, la perception que la fin de la guerre froide non seulement n'ouvrait pas, comme espéré, une période de paix et de plus grande stabilité pour le monde, mais qu'elle voyait se multiplier les situations potentiellement conflictuelles et éclore des guerres nouvelles⁷ dans les espaces autrefois stratégiques et maintenant plus ou moins en déshérence, redonnait progressivement sens à un réinvestissement de la communauté internationale sur des problématiques sécuritaires, au sens large du terme, en

utilisant tous les outils disponibles y compris ceux de l'aide. De ce point de vue, un tout récent rapport des Nations-Unies⁸ met clairement l'accent sur la double nécessité de "prévenir les conflits" et de "répondre aux menaces".

Les attentats du 11 septembre 2001 ont donné chair à une inquiétude diffuse, et ce de deux manières. D'une part, il est devenu évident que la sécurité des pays développés pouvait se jouer fort loin de leur territoire⁹ et que des Etats faibles ou faillis étaient, *volens nolens*, produc-



⁶ En particulier ceux de Burnside et Dollar (1997), de Gounder et Sen (1999), d'Alesina et Dollar (2000) et d'Edgreen (2002).

⁷ Conflits en général moins violents et/ou destructeurs que les affrontements emblématiques de la guerre froide (Corée, Vietnam, ou encore Afghanistan du temps de l'intervention soviétique), mais sans doute plus nombreux et trouvant plus difficilement une fin effective.

⁸ *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* : rapport au Secrétaire général des Nations-Unies, décembre 2004.

⁹ En l'occurrence en Afghanistan qui, sous le régime des Taliban, était la principale base logistique d'Al Qaeda.

teurs de métastases, dont la diffusion dépassait leurs frontières, sous forme d'actions terroristes ou de trafics en tous genres. D'autre part, et ceci étant au moins partiellement expliqué par cela, il est apparu que l'absence des dividendes du développement, les frustrations engendrées de ce fait et, plus généralement, l'insertion inégale des sociétés dans le processus de mondialisation enrichissaient vraisemblablement le terreau des conflits et violences à venir.

Ainsi, non seulement la sécurité revenait au premier plan des préoccupations de la communauté internationale, mais elle semblait devoir être un des axes structurant les politiques extérieures des pays développés et, parmi celles-ci, de l'aide publique au développement. L'aide était donc sommée de contribuer, dans son domaine de compétence, à la construction d'une architecture internationale de sécurité ou, ce qui revient au même, à désamorcer les menaces pesant sur la paix et la stabilité¹⁰.

Ce retour en force des thèmes sécuritaires figure clairement dans les travaux du Comité d'aide au développement de l'OCDE¹¹ qui est, en la matière, tout à la fois un producteur de normes et de doctrines ainsi qu'une instance de revue par les pairs des politiques et pratiques de l'aide.

7- Les conséquences de ce retour en force du géostratégique sont majeures pour l'aide et pour les acteurs qui la mettent en œuvre.

Premièrement, on assiste à la multiplication des réflexions sur l'origine de ces conflits récents, considérés comme spécifiques aux pays en développement. Il en est ainsi des travaux conduits sous l'égide de la Banque mondiale par l'équipe de Paul Collier¹² qui tente de fonder une relation de cause à effet entre la survenance des guerres dans ces pays et un certain nombre de caractéristiques économiques (niveau de PIB par tête, dotation en ressources naturelles, etc.). Tel est également le cas des travaux de nombreux universitaires, dont notamment Mary Kaldor¹³, qui analysent l'impact des transformations induites par le processus de mondialisation sur ces pays et sur le statut qu'y a l'Etat. L'important est ici que la recherche des origines interpelle des domaines d'intervention qui sont ceux de l'aide.

¹⁰ Avec toutefois le risque d'une captation de l'aide par la "lutte contre le terrorisme" (Châtaigner, 2004).

¹¹ Et ce, sous la forme de réflexions, d'orientations et de déclarations dites à haut niveau, fort nombreuses.

¹² *Breaking the conflict trap : civil war and development policy* (2003).

¹³ Kaldor (2000), Kaldor et Luckham (2003).

Deuxièmement, le mandat assigné à l'aide face à des situations conflictuelles¹⁴ tend à s'élargir mais aussi, il faut le dire, à se complexifier¹⁵. Traditionnellement, l'aide était appelée à reconstruire ce que le conflit avait dévasté, en partant du plus simple et évident (infrastructures économiques, équipements de production, services sociaux de base) pour aller progressivement vers le plus difficile (l'appareil d'Etat, la gouvernance publique) et, de ce fait, en abordant des domaines qui n'étaient pas les siens (réforme des systèmes de sécurité, désarmement, démobilisation et réinsertion des combattants). Dans une acception aujourd'hui largement reçue et fondée sur une appréciation du coût¹⁶, de la durée et de la difficulté de panser les plaies causées par un conflit, l'aide est désormais appelée à exercer une action préventive en traitant telle ou telle des fractures, tensions et dysfonctionnements susceptibles de déboucher sur une guerre. C'est là un domaine nouveau et exceptionnellement ardu¹⁷, d'abord en raison de la puissance des dynamiques économiques, sociales et politiques à l'œuvre dans les pays concernés et, ensuite, du fait que, malgré les réflexions conduites sur l'origine des conflits violents (cf. supra), les bailleurs de l'aide ne disposent encore que d'outils très rudimentaires et non validés par l'expérience pour éclairer cette thématique¹⁸.

Troisièmement, le débat tend aujourd'hui à s'élargir tout à la fois aux impacts, positifs ou négatifs, du processus de développement sur la stabilité des sociétés et, partant, aux modèles de développement et politiques associées proposés à ces pays par les donateurs. Ce débat conduit parfois à remettre en cause d'anciens dogmes tels que le consensus de Washington ou le recours aux conditionnalités formelles.

Enfin, le concept de sécurité tend à déborder son sens premier, très marqué par des considérations de stabilité des Etats et de sécurité physique des individus, pour s'élargir à la notion nouvelle de sécurité humaine qui

¹⁴ Ce terme de situations conflictuelles renvoie certes aux conflits violents, mais tend à substituer à l'ancien *continuum* (avant, pendant et après le conflit) un *contiguum* puisque l'on assiste à la multiplication des situations grises de ni guerre ni paix, caractérisées entre autres par des risques élevés de résurgence d'un conflit que l'on croyait réglé.

¹⁵ J.-B. Véron (2003, 2004).

¹⁶ Le coût total des guerres pour la décennie 1990 a été estimé à 360 milliards de dollars (Conceicao, 2003).

¹⁷ De ce point de vue, la Banque mondiale joue un rôle pionnier en investissant sur le concept de *Licus* (*Low income countries under stress*) et sur ses déclinaisons "Etats fragiles et Etats faillis".

¹⁸ Pour leur part, la Banque mondiale et le DFID britannique (Department for international development) travaillent, en collaboration avec les milieux académiques anglo-saxons, à la mise au point de modèles prévisionnels quantifiés visant à évaluer les facteurs de risques, structurels et conjoncturels, dans les pays fragiles.

recouvre un ensemble de droits mêlant sécurité des biens et des personnes, droits de l'homme et droit également à un minimum économique et social qui relève du droit au développement. Ainsi, la sécurité humaine fait le lien entre la finalité stratégique de l'aide, sous l'angle des intérêts du Nord, et sa finalité compassionnelle ou de solidarité qui correspond à la demande du Sud.

Du point de vue du Sud

8- Pour les pays en développement, l'aide est indifféremment vécue comme le produit d'un devoir de réparation des injustices qui leur furent infligées à l'époque coloniale et/ou comme l'expression d'un devoir de solidarité entre riches et pauvres dans le prolongement et à l'imitation des politiques de redistribution mises en œuvre dans les pays développés.

Ce paradigme fut ensuite battu en brèche sur les deux fronts où se positionne l'aide, c'est-à-dire d'une part le front économique d'une accélération de la croissance et de la mise en place d'un environnement porteur pour ce faire et, d'autre part, le front social de la lutte contre la pauvreté et de l'accès des populations défavorisées à un minimum de services de base, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

L'offensive théorique contre ce paradigme prétendait aborder les deux fronts simultanément. On fit en effet valoir, et preuves à l'appui tirées d'exemples en Asie de l'Est et du Sud-Est¹⁹, que le moyen le plus efficace de *produire* du développement tout à la fois économique et social était une croissance forte et soutenue dans la durée. Celle-ci permet en effet non seulement d'améliorer les niveaux de vie individuels, par le biais d'une amélioration de la productivité dans tel ou tel secteur d'activité ou par le transfert de main d'œuvre de secteurs à basse productivité vers des secteurs à forte productivité, mais également de générer des ressources publiques pour financer les investissements et services collectifs. Ce dont on déduisait *ad minimum* que l'aide n'était pas le vecteur le plus approprié²⁰ et que si, malgré tout, elle avait un rôle

¹⁹ La dernière décennie a vu en effet un recul notable du nombre d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté. Si toutefois on sort des statistiques les pays à croissance économique accélérée, tels que la Chine ou le Vietnam, la performance est beaucoup moins convaincante. Si, enfin, on raisonne pays par pays la dispersion des résultats obtenus est très grande et il est des cas d'augmentation notable de la population pauvre.

²⁰ Cf. le slogan *Trade not aid*.

à jouer, celui-ci devait se limiter à la mise en place des politiques et dispositifs institutionnels de nature à créer un environnement favorable pour le libre déploiement des dynamiques portées par les acteurs économiques privés. Cela conduisit tout naturellement à l'affirmation forte que le marché était le mieux à même de guider avec efficacité l'allocation des facteurs de production et, par voie de conséquence, à strictement cantonner la place de l'Etat ainsi qu'à bannir toute idée d'une économie centralement dirigée. De ces prémisses sortirent, dans les années 1980 et 1990, les politiques d'ajustement structurel et le consensus de Washington déjà mentionné.

9- Le constat, non pas que la croissance n'était pas porteuse d'une réduction de la pauvreté, mais que la distribution géographique des performances économiques était fort inégale, et que donc des pans entiers du monde en développement, en particulier en Afrique sub-saharienne, ne pouvaient guère compter sur elle pour améliorer le sort des plus défavorisés réactiva l'approche sociale du problème et, partant, réaffirma une des missions traditionnelles de l'aide, c'est-à-dire la lutte contre la pauvreté²¹.

Ce retour au social prit la forme solennelle des objectifs du millénaire pour le développement. Décidés à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations-Unies en septembre 2000, ils sont, à ce titre, des objectifs communs à (et partagés par) l'ensemble de l'humanité, et engagent chacun des pays membres à contribuer à leur atteinte. Ils présentent en outre la double caractéristique d'être quantifiés et assortis d'un calendrier de réalisations.

Visant principalement la réduction de l'extrême pauvreté, la généralisation de l'éducation primaire, le recul des mortalités maternelle et infantile ainsi que de certaines pandémies et, enfin, l'accès à l'eau potable, ils s'inscrivent clairement dans un champ de solidarité sociale entre le Nord et le Sud, laquelle implique, eu égard à l'impécuniosité de nombre de pays en développement, un recours focalisé et accru aux moyens de l'aide pour les financer. Ils sont ainsi très vite devenus le paradigme central dans le cadre duquel opèrent désormais toutes les agences d'aide, tant bilatérales que multilatérales²².

²¹ Point de vue indirectement soutenu par des recherches récentes (Berthélemy et Tichit, 2002 ; McGillivray, 2003) tendant à prouver que les considérations géostratégiques des pays donateurs n'étaient pas les seuls déterminants de l'allocation géographique de l'aide et que les besoins des pays bénéficiaires, y compris dans leur dimension sociale, y avaient leur part.

²² Paradigme conforté par l'aptitude de l'aide à participer, semble-t-il, à une politique globale de redistribution (Bourguignon, 2004).

Puisqu'ils visent à assurer la couverture de certains besoins sociaux fondamentaux, ces objectifs occupent un champ que recourent largement plusieurs des droits dont la préservation relève du concept de sécurité humaine. En outre, et parce qu'un traitement ciblé de la pauvreté est de nature tout à la fois à donner une légitimité sociale au processus de mondialisation économique et à réduire certaines inégalités qui sont sources de tensions, les objectifs du millénaire sont vus comme contribuant à la stabilité politique du monde. De ce fait, ils retrouvent cette autre mission centrale de l'aide qui est de contribuer à la sécurité collective.

Aiguillonnée par le constat du retard accumulé par rapport au calendrier initial, la communauté internationale est aujourd'hui en débat pour savoir s'il convient, ou non, d'élargir cette batterie d'objectifs à la mise en place, pour une durée a priori indéterminée, d'un véritable filet mondial de sécurité sociale et donc d'une politique de redistribution des revenus des pays développés vers les pays en développement à l'image de celle qui existe dans les premiers au profit de leur propre population.

Les nouveaux fondements de l'aide

10- Ces deux finalités traditionnelles de l'aide, l'une géostratégique et l'autre de solidarité, restent aujourd'hui ses fondements les plus solides pour la double raison, qu'elles s'inscrivent dans le processus de mondialisation dont elles visent à corriger certaines conséquences dommageables, et qu'elles se confortent l'une l'autre dans le cadre de ce nexus des relations internationales d'où pourrait sortir, à terme, l'architecture d'une gouvernance mondiale légitime et efficace.

Cela étant, ce même processus de mondialisation a propulsé au premier plan d'autres catégories de problèmes dont les solutions peuvent venir, au moins partiellement, des interventions de l'aide au développement puisqu'elle est un des vecteurs tout à la fois des transferts d'épargne du Nord vers le Sud et de l'affectation de ces ressources à la couverture de besoins collectifs qui ne sont pas spontanément pris en compte par les marchés.

11- De ce point de vue, l'environnement est la première de ces nouvelles finalités, et le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro en 1992, a donné le coup d'envoi de la longue marche vers une politique environnementale à vocation mondiale. Celle-ci se décompose en plusieurs "sous-politiques", inégalement définies et contraignantes, visant soit à préserver les ressources naturelles, au premier plan desquelles l'eau, l'air et la biodiversité, soit à introduire des pratiques d'exploitation qui ne dégradent pas le stock de capital que constituent ces ressources ou qui en permettent la reproduction.

Cette prise en compte de l'environnement a, pour l'aide au développement, des conséquences de trois ordres.

D'une part, étant une politique publique, il n'est pas anormal qu'elle s'implique sur une problématique qu'ignorent, à tout le moins dans un premier temps, les acteurs privés.

D'autre part, la protection de l'environnement devrait être, au moins en partie²³, l'affaire de tous les pays puisque les atteintes qui lui sont portées peuvent avoir des effets négatifs pour l'ensemble de la planète. Or, les pays en développement font valoir que non seulement ils ne sont pas les principaux pollueurs, mais également que la nécessité de se plier aux nouvelles normes environnementales constitue, pour leur croissance économique, un surcoût que n'eurent pas à supporter les nations aujourd'hui industrialisées. De ce double point de vue, ils considèrent que le respect de l'environnement qui leur est demandé est légitimement monnayable et qu'ils ont donc droit, sous une forme ou une autre, à des compensations versées par les pays développés. Ce point de vue unilatéral doit être toutefois modulé dans le cas de certaines ressources naturelles, telles que l'eau et les sols arables, dont la préservation intéresse au premier chef ceux des pays en développement où l'environnement des activités agricoles est fragile et menacé.

Enfin, et indépendamment de ces considérations, les projets de développement financés par l'aide se doivent désormais d'inclure des préoccupations environnementales²⁴, ce qui, simultanément, en majore le coût et entre dans le calcul du montant de l'aide.

²³ Ce qui renvoie à la distinction entre biens publics mondiaux et locaux.

²⁴ Et ce, d'autant plus que des associations issues de la société civile exercent une pression croissante sur les bailleurs de l'aide pour qu'ils prennent en considération ces questions. Il n'est qu'à rappeler, à titre d'illustration, les empoignades entre la Banque mondiale et les ONG environnementalistes sur le thème des grands barrages.

Même si l'environnement ne mobilise encore qu'une faible fraction des flux d'aide²⁵, il est probablement appelé à engendrer une riche descendance par le biais du nouveau concept de développement durable ou soutenable qui vise un double objectif. Le premier est, dans le présent, d'asseoir le développement sur des fondations robustes et donc de ne pas créer simultanément des déséquilibres, environnementaux, sociaux ou de tout autre type, qui le fragilisent. Le second consiste, pour l'avenir, à préserver le capital de ressources dont auront besoin les générations futures pour leur propre développement.

12- Plus généralement, la descendance de ces préoccupations environnementales inclut le concept de biens publics mondiaux qui se fraie progressivement une place dans les finalités de l'aide au nom de l'intérêt partagé, et bien compris, du Nord comme du Sud. Ces biens publics, ou leur image inversée que constituent les externalités négatives dues à leur sous-production, partagent avec l'environnement la caractéristique d'être, pour certains d'entre eux, des biens communs à l'humanité tout entière et dont la production (ou la réduction desdites externalités) ne peut faire l'économie des efforts de tous. Tel est notamment le cas de la destruction de certaines ressources naturelles, des grandes pandémies et des guerres²⁶.

Ayant une forte valeur d'usage mais pas, ou peu, de valeur marchande, ils échappent dans une large mesure aux mécanismes de marché²⁷ et relèvent de décisions ainsi que de financements collectifs. La problématique est alors du même type que celle à laquelle sont confrontées les mesures de sauvegarde de l'environnement : la mobilisation et l'allocation de ressources publiques par tous les pays, qu'ils soient développés ou non. Elle soulève donc chez ces derniers des réticences analogues²⁸.

²⁵ Estimée à moins de 5 % de l'aide totale pour la période 1990-2000 (Severino et Charnoz, 2005).

²⁶ Ce à quoi s'ajoutent, dans l'acception positive du concept, le commerce international, la connaissance et la stabilité des marchés financiers (cf. le groupe de travail piloté par la France et la Suède visant à préciser la définition de ces biens et à leur donner un contenu opérationnel).

²⁷ Plus précisément, la sous-production de ces biens est le résultat des imperfections du marché, lesquelles conduisent en effet à ne pas inclure les coûts correspondants dans le prix de revient des biens donnant lieu à échanges marchands.

²⁸ On rappellera, de ce point de vue, les affrontements auxquels ont donné lieu les débats sur la biodiversité ou la forêt du bassin amazonien.

Toutefois, certains de ces biens publics mondiaux sont au croisement des intérêts des deux groupes de pays, tels que le maintien de la paix ou la lutte contre certaines maladies transmissibles et, partant, peuvent donner sens à leur production collective. Or, cette production se heurte à l'impécuniosité de nombre de pays du Sud, ce qui justifie un transfert de ressources publiques en provenance des pays du Nord. Si l'on ajoute que processus de développement et production de quelques uns de ces biens, en particulier dans le secteur de la santé, relèvent d'une même problématique et appellent donc des solutions identiques, on retrouve à ce croisement une des missions de l'aide²⁹.

Certes la fraction de l'aide dont on peut estimer qu'elle va aujourd'hui au financement des biens publics mondiaux ne représente que 15 % des montants qu'elle mobilise³⁰, mais elle est vraisemblablement appelée à croître, sauf mise en place de mécanismes spécifiques dédiés à la gestion et au financement de ces biens.

²⁹ Encore qu'il existe un débat qui, sinon oppose développement et biens publics mondiaux, du moins recommande d'isoler ces derniers dans le but de leur assurer des financements distincts et, ainsi, de les protéger contre les risques de sous-financement résultant de la multiplicité des missions de l'aide.

³⁰ Reisen et alii (2004).



LES OUTILS DE MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE

Ces outils sont d'une part les canaux par lesquels transitent, ou pourraient transiter, les ressources qui financent le développement et, d'autre part, les modalités de mise à disposition desdites ressources.

La place de l'aide dans les transferts de ressources du Nord vers le Sud

13- En amont des transferts entendus stricto sensu, les échanges commerciaux ou, plus exactement, les exportations de biens et de services, sont, et de loin, le principal pourvoyeur de ressources financières vers les pays du Sud. Telle est la raison qui explique l'importance croissante attachée à la relation entre commerce et développement. Cette relation figure désormais en bonne place dans l'agenda international, que ce soit au titre des négociations conduites dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (cycle de Doha) ou au nom du consensus de Monterrey (voir pages centrales). Cette relation est toutefois ambivalente car elle est également le lieu de tensions et de vives récriminations comme l'illustrent, par exemple, les débats autour de l'impact des subventions que les pays développés accordent à leur agriculture sur les cours mondiaux des produits agricoles et, partant, sur la capacité des pays en développement à exploiter certains de leurs avantages comparatifs (voir pages centrales : les derniers développements sur la question des subventions cotonnières).

Mais, même après avoir écarté les échanges commerciaux, l'aide n'est qu'un acteur de second rang dans la mobilisation et l'allocation des ressources qui financent les investissements des pays en développement, et ce d'un double point de vue.

D'une part, le gros de ces ressources, soit 85 % environ des besoins³¹, provient de l'épargne domestique, publique et privée, des pays en question. Quant aux transferts en provenance de l'extérieur, l'aide publique n'en représente guère que le quart (voir pages centrales), soit quelques pour-cent seulement du total des ressources ici considérées³². Ainsi, les investissements directs étrangers (IDE) sont aujourd'hui la principale source extérieure de financement de la formation du capital fixe dans les pays en développement (voir pages centrales). Avec 135 milliards de dollars en 2003, ils représentent le double des montants de l'aide publique et atteignent même plus du triple à la fin des années 1990, avant que les crises financières en Asie (1997/98) et en Amérique latine (2002) ne découragent quelque peu les investisseurs des pays développés. Ce qui met d'ailleurs en lumière un premier inconvénient de cette catégorie de ressources, à savoir l'instabilité avérée de leur volume. Plus préoccupant est le constat que les IDE irriguent fort inégalement les pays du Sud, qui ne captent d'ailleurs qu'un cinquième de ces flux. En effet, ils se dirigent, à hauteur de 90 %, vers les pays à revenu intermédiaire et, parmi ceux-ci, la Chine en absorbe plus du tiers. Au bout du compte, les IDE qui sont allés vers les pays les moins avancés n'ont pas dépassé 6 milliards de dollars en 2003.

Ce double phénomène d'instabilité et de concentration géographique caractérise également les autres flux privés en provenance de l'extérieur, c'est-à-dire les investissements de portefeuille, les obligations et les prêts bancaires³³. C'est ainsi qu'ils sont passés d'environ 150 milliards de dollars du milieu des années 1990 à 1 milliard en 2002, pour remonter à 72 milliards en 2003. En outre, ils sont en quasi-totalité absorbés par quelques pays à revenu intermédiaire, au premier rang desquels la Chine, l'Inde et le Brésil.

³¹ *Global Development Finance* (Banque mondiale, 2004), d'où sont tirés les chiffres mentionnés dans cette section.

³² A titre d'illustration, dans un cas il est vrai exceptionnel, la formation brute de capital fixe de la Chine est de l'ordre de 500 milliards de dollars par an. Ce chiffre doit être comparé aux investissements étrangers dans le pays, soit une cinquantaine de milliards de dollars, et à l'aide publique qui peine à atteindre 5 milliards, c'est-à-dire 1 % des besoins (et sans doute moins car cette aide ne finance pas que de l'investissement, même au sens large du terme).

³³ Ce à quoi il faudrait éventuellement ajouter les transferts de revenus des travailleurs migrants. Estimés à 93 milliards de dollars en 2003, et donc largement supérieurs à l'aide publique, ils contribuent incontestablement à nourrir la consommation et la construction dans les pays d'où viennent ces migrants. Mais il est aujourd'hui impossible de mesurer la fraction de ces ressources qui va au financement d'investissements et d'activités productives ayant un impact direct sur le développement. Ils ne sauraient donc entrer, sans artifice, dans la même catégorie que les autres flux ici mentionnés.

En conclusion, et à tout le moins pour les pays les moins avancés, l'aide publique reste aujourd'hui une source irremplaçable de financement du développement. Cette source présente toutefois certains traits caractéristiques qui posent problème et qui ont donné lieu à diverses réflexions sur la création de canaux alternatifs.

14- L'aide publique *classique*, c'est-à-dire celle qui est dispensée par les agences d'aide tant bilatérales que multilatérales sous les formes que nous connaissons, semble en passe de sortir du purgatoire qu'elle a connu après la fin de la guerre froide³⁴. Ses montants, en dollars constants³⁵, sont passés par un sommet de 60 milliards en 1992, puis ont lentement décliné pour tomber à 46 milliards en 1997, avant de progressivement remonter jusqu'à 61 milliards en 2003 (voir pages centrales). Ces deux mouvements, successifs et de sens contraire, sont vraisemblablement la conséquence, dans un premier temps d'une certaine perte de foi dans les vertus de l'aide pour soutenir le développement ainsi que de la réduction de sa finalité géostratégique³⁶ puis, dans un second temps, tout à la fois de la prise de conscience que sécurité et développement³⁷ avaient parti lié et de l'adoption des objectifs du millénaire³⁸.

Cette forme d'aide fait débat. Si, en effet, on s'accorde généralement à reconnaître qu'elle est dispensée de façon professionnelle par des organismes qui ont accumulé une importante expérience et qui ont un souci croissant d'efficacité, on en souligne dans le même temps divers inconvénients.

³⁴ Tout dernièrement, la quatorzième reconstitution des ressources IDA de la Banque mondiale confirme cette remontée des montants. Avec 36 milliards de dollars sur trois ans, elle est en augmentation de 26 % sur la reconstitution précédente.

³⁵ En dollars 2002. Chiffres tirés des statistiques du CAD de l'OCDE.

³⁶ Considérations qui ont sans doute également affaibli la capacité des agences d'aide à préserver le montant de leurs ressources en période de restrictions budgétaires.

³⁷ Tout en relativisant, au moins pour la période présente, l'impact global de cette prise de conscience sur les flux nets additionnels irriguant les pays du Sud. En effet, ces suppléments sont fortement focalisés :

- les 6 milliards de dollars d'augmentation de l'aide publique entre 2001 et 2002 sont allés à hauteur de 3 milliards aux mécanismes de traitement de la dette et de un milliard au profit des seuls Irak et Afghanistan ; ce qui ne laisse que deux milliards d'apports supplémentaires pour les autres pays en développement ;
- l'augmentation de 10,5 milliards entre 2002 et 2003 a été absorbée à hauteur de 8 milliards par la baisse du dollar vis-à-vis des autres monnaies des pays donateurs et de deux milliards par l'Irak ; ce qui limite à 500 millions les ressources nouvelles allant aux autres pays en développement.

³⁸ Objectifs réaffirmés lors du sommet sur le financement du développement qui s'est tenu en mars 2002 à Monterrey (Mexique) où, notamment, les Etats-Unis prirent l'engagement d'accroître leur aide de 5 milliards de dollars dans les trois années à venir et où l'Union européenne déclara vouloir porter son effort de 0,33 % à 0,39 % de son PIB d'ici à 2006.

Le premier de ces inconvénients, et le plus fréquemment mis en avant, touche aux montants. Ceux-ci sont d'abord appréciés en valeur absolue et, de ce point de vue, tenus pour insuffisants, notamment à l'aune de ce qui serait nécessaire pour atteindre les objectifs du millénaire. Le chiffrage du montant nécessaire a fait l'objet de plusieurs tentatives. Selon que l'on privilégie le premier objectif, c'est-à-dire *la réduction de moitié de la part de la population mondiale disposant d'un revenu inférieur à un dollar par jour*, ou que l'on embrasse la totalité des objectifs, tout en excluant les pays qui paraissent capables de parvenir au but par leurs seuls moyens, on obtient une fourchette qui va de 45 à 70 milliards de dollars de transferts annuels supplémentaires, soit grosso modo un doublement de l'aide publique. Un écart aussi important illustre le fait qu'il est fort difficile de fonder scientifiquement cet exercice mais conforte la position de ceux qui, tel Jeffrey Sachs, avancent des montants nettement plus importants, de l'ordre de 85 milliards de dollars³⁹. Par commodité et afin sans doute de construire un consensus autour d'un chiffre rond, le *manque* est communément estimé à 50 milliards de dollars.

Cette insuffisance quantitative de l'aide est également appréciée par rapport à l'effort que les pays développés sont priés de faire. Plus exactement, le reproche, explicite ou non, porte sur deux points. Le premier a trait au fait que jamais le Nord n'a globalement atteint l'objectif, fixé par les Nations-Unies il y a trois décennies, de consacrer à l'aide 0,7 % de son PIB⁴⁰ ; il en est même loin puisque le pourcentage est aujourd'hui de l'ordre de 0,25 %⁴¹. Le second point souligne l'inégalité des efforts (voir pages centrales) faits par les uns et les autres⁴² puisque la fourchette allait, en 2003, de 0,84 % pour le Danemark à 0,15 % pour les Etats-Unis⁴³.

Outre son insuffisance quantitative, absolue et/ou relative, l'aide dans sa forme classique présenterait d'autres inconvénients, inhérents tant à ses modalités de financement qu'aux acteurs qu'elle met en présence. En effet, principalement alimentée par des ressources budgétaires et faisant l'objet de négociations entre pays contributeurs et bénéficiaires, elle ne pré-

³⁹ Millennium Project (2004), voir pages centrales.

⁴⁰ Si l'effort était de 0,7 % du PIB, l'aide atteindrait aujourd'hui 190 milliards de dollars soit plus que l'addition de son montant effectif et du supplément jugé nécessaire pour atteindre les objectifs du millénaire.

⁴¹ Plus exactement, il s'agit, au dénominateur, du revenu brut qui diffère du produit intérieur brut en ce sens qu'il inclut le solde net des revenus en provenance du reste du monde.

⁴² On signalera ici la précarité de ces montants en raison d'une part de l'addition de dons et de prêts concessionnels alors qu'il faudrait, en toute rigueur, comparé des coûts budgétaires actualisés pour mesurer l'effort relatif des uns et des autres et, d'autre part, de la non-prise en compte de nouveaux instruments tels que les garanties.

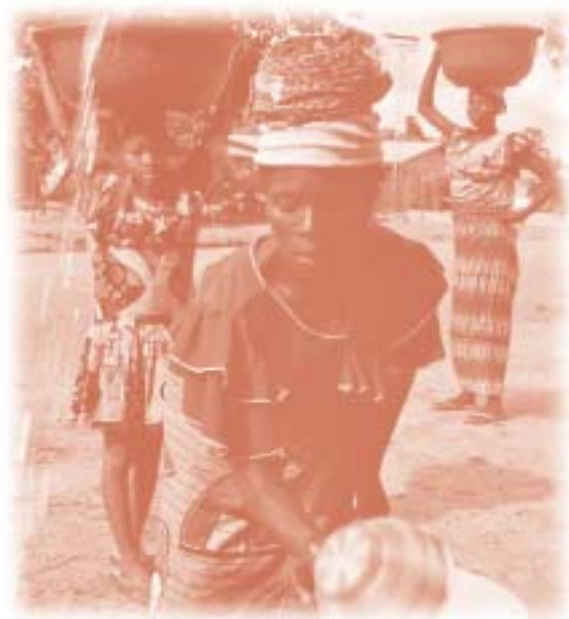
⁴³ La France occupant, avec 0,41 %, un rang médian.

sente pas les caractéristiques de régularité et de prévisibilité nécessaires à un effort de longue haleine tel que l'atteinte des objectifs du millénaire. Ses montants sont en effet soumis aux aléas des contraintes budgétaires des donateurs. En outre, elle supporte des coûts de transaction élevés puisqu'elle est le fruit de négociations entre Etats. Enfin, elle est imprévisible et volatile⁴⁴ du fait tant du pouvoir discrétionnaire du pays donateur que des performances du pays bénéficiaire en matière de respect des conditionnalités auxquelles l'aide est souvent assujettie. Pour toutes ces raisons, d'autres pistes de financement sont aujourd'hui explorées⁴⁵.

De nouveaux canaux d'acheminement de l'aide ?

La conjonction, d'une part de la prise de conscience de l'importance des besoins, en particulier pour financer l'atteinte des objectifs du millénaire et, d'autre part, des difficultés, en particulier budgétaires, pour accroître massivement et rapidement les transferts publics en utilisant les seuls canaux existants, a incontestablement stimulé les imaginations dans le domaine de l'ingénierie financière.

15- La première de ces pistes novatrices est l'*International Finance Facility* (IFF), une initiative du gouvernement britannique qui a pour ambition d'accroître immédiatement les transferts en anticipant l'augmentation future des ressources budgétaires consacrées à l'aide et en recourant aux marchés financiers. Ainsi l'IFF se pré-



⁴⁴ Les calculs font en effet ressortir que la volatilité de l'aide publique est en moyenne quatre fois supérieure à celle du PIB des pays bénéficiaires.

⁴⁵ Seules les principales pistes seront présentées, ce qui conduit à en exclure certaines qui ne sont pourtant pas négligeables. Ainsi, les dons privés s'élevaient à 12 milliards de dollars en 2004, soit un doublement sur les cinq dernières années.

sente comme une plate-forme de financement recueillant les engagements irrévocables de contribution des pays membres, puis procédant à intervalles réguliers à des émissions obligataires dont le remboursement serait garanti par lesdits engagements et, enfin, acheminant les fonds ainsi levés vers les pays en développement en utilisant les institutions d'aide existantes. Un tel mécanisme permettrait de mobiliser sans délais une ressource importante et donc d'accélérer les déboursements de l'aide en déconnectant la capacité budgétaire des donateurs des besoins des bénéficiaires. En outre, il produirait une ressource raisonnablement stable et prévisible. Malgré ces avantages, l'IFF est soumis à deux critiques de fond. La première, d'ailleurs en facteur commun à tout nouvel instrument qui viendrait s'ajouter à la panoplie classique de l'aide, et qui est plus particulièrement portée par les pays ayant atteint ou dépassé l'objectif de 0,7 % du PIB, est la suspicion d'éviction. Ces pays, plus généreux que les autres, craignent en effet que les adhérents à l'IFF ne réduisent dès aujourd'hui et à due concurrence le montant de leur aide en excipant du coût des garanties par eux données.

La seconde critique repose sur les conséquences pour les générations futures, sous forme de charges transférées ou de ressources non disponibles. La chose est évidente pour les pays adhérents, puisqu'ils devront accroître à l'avenir le montant de leurs dépenses budgétaires afin de financer le remboursement des obligations. Mais cela l'est également pour tout ou partie des pays bénéficiaires. Il est en effet fort probable qu'au terme du délai de validité du mécanisme⁴⁶ certains pays en développement auront encore besoin d'aide. Or, à ce terme, une fraction des ressources consacrées à l'aide sera inévitablement absorbée par la charge de ces remboursements, ce qui réduira d'autant les flux nets allant vers les pays en question. De ce point de vue, le précédent des annulations de la dette n'est certes pas de nature à les rassurer étant donné que leur financement a été imputé sur l'aide.

Compte tenu de ces critiques, la réflexion s'oriente aujourd'hui vers une première mise en œuvre limitée à quelques pays contributeurs et à l'Afrique subsaharienne, mais il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'avenir du mécanisme, même avec une ambition ainsi réduite.

⁴⁶ Par hypothèse une quinzaine d'années.

16- La seconde de ces pistes est celle de l'institution d'une fiscalité internationale⁴⁷.

L'idée est partie du constat qu'il existait une catégorie de biens communs à l'humanité, les biens publics mondiaux, mais qu'il n'y avait aucune autorité internationale ayant la capacité d'en tarifier l'usage et de récupérer le produit de cette tarification, par hypothèse sous forme de taxes puisque leur production et leur consommation ne donnent pas lieu à des échanges marchands. L'argumentation sur ce dernier point était encore renforcée par le fait que, pour certains de ces biens publics, la fiscalité serait susceptible non seulement d'en financer la production, mais également d'exercer un effet dissuasif sur les externalités négatives résultant de leur insuffisante production (par exemple, taxation des activités polluantes).

Cette suggestion d'une fiscalité internationale a été ensuite étendue au financement des objectifs du millénaire au nom de la solidarité entre pays riches et pauvres et, plus précisément, en se fondant sur le raisonnement selon lequel il ne serait pas illégitime de mieux répartir les fruits de la mondialisation en prélevant à cet effet une fraction du supplément de revenus induit chaque année par la croissance économique de la planète⁴⁸. Les catégories de taxes envisagées sont fort diverses en fonction, d'une part, des objectifs accessoires qui seraient simultanément visés, d'autre part, de leur faisabilité technique et, enfin, du degré de distorsion économique introduite par cette fiscalité⁴⁹.

Indépendamment de son assiette, une fiscalité internationale offrirait, pour le financement du développement, un quintuple intérêt. Elle produirait des ressources concessionnelles, prévisibles et raisonnablement stables. Elle protégerait donc les flux de l'aide allant vers les pays bénéficiaires des aléas tant de leurs relations politiques avec les pays donateurs que de la situation budgétaire de ces derniers. Elle réglerait automatiquement le problème du partage du fardeau entre pays contributeurs. Elle réduirait les coûts de négociation et de transaction entre les uns et les autres, coûts qui s'attachent inévitablement à l'aide classique. Enfin, elle ne pèserait pas sur les générations futures.

⁴⁷ Les nouvelles contributions financières : rapport au Président de la République (Landau, 2004).

⁴⁸ Soit un supplément de "PIB mondial" de l'ordre de 800 à 1 000 milliards de dollars, c'est-à-dire plus ou moins quinze fois le montant de l'aide publique au développement.

⁴⁹ Il a été ainsi question de taxer certaines activités génératrices de gaz à effet de serre (transports aériens et maritimes, qui n'entrent pas dans le cadre du protocole de Kyoto), les transactions financières internationales, les ventes d'armes, l'utilisation des cartes de crédit.

Malgré les avantages ainsi mis en avant, l'idée d'une fiscalité internationale est soumise à deux séries de critiques. Les premières, d'ordre technique, ont trait à la faisabilité d'un tel mécanisme, aux conditions de sa rationalité économique ainsi qu'aux modalités de sa gestion qui interrogent, en particulier, le transit ou non par les budgets nationaux des pays taxés. Les secondes s'appuient sur l'absence d'un dispositif de gouvernance à l'échelle mondiale et, plus exactement, sur le constat qu'il n'y existe pas de système parlementaire, seul habilité à lever l'impôt. A défaut, il faudrait s'appuyer sur une volonté politique collective, qui serait formalisée par un traité international liant les Etats. A ces critiques spécifiques s'ajoute, comme dans le cadre de l'IFF, la crainte que ce nouvel outil ait un effet d'éviction sur le financement de l'aide classique.

17- La troisième de ces pistes⁵⁰, peut-être moins novatrice que les deux précédentes, concerne l'émission de droits de tirage spéciaux (DTS) par le Fonds monétaire⁵¹ international. Bien que cet outil ait un coût, car son emploi produit des intérêts débiteurs à la charge du pays emprunteur, et bien qu'il ait été conçu pour financer la correction de déséquilibres macro-économiques plus que pour soutenir dans le long terme un effort de développement, il permettrait à tout le moins aux pays bénéficiaires de desserrer la contrainte de balance des paiements et donc de pouvoir consacrer plus de ressources au financement de leur développement. Mais aujourd'hui l'allocation de DTS supplémentaires butte non seulement sur la crainte, probablement exagérée, d'un éventuel effet inflationniste, mais également sur la mécanique de mise à disposition. Faut-il en effet privilégier une (des) allocation (s) spéciale (s) au profit de ces seuls pays, ce qui supposerait une modification des statuts du Fonds monétaire international, ou une allocation générale avec rétrocession de la part des pays riches aux pays pauvres ?

⁵⁰ Piste défendue notamment par Joseph Stiglitz, ancien chef économiste de la Banque mondiale.

⁵¹ Le Fonds monétaire pourrait être également impliqué dans une autre modalité de financement du développement en vendant tout ou partie de son stock d'or.

Autres débats sur les outils

Aiguisés tout à la fois par la remontée des volumes de l'aide, la recherche des meilleurs canaux d'acheminement des ressources, une plus forte implication de la société civile dans la discussion⁵² et des "bras de fer" entre pays donateurs et/ou agences d'aide, ces débats sont fort nombreux et ne sauraient tous être présentés ici. Au surplus, aucun n'a produit, à ce jour, de conclusions scientifiquement incontestables et majoritairement partagées.

18- Le premier de ces débats, et le plus vif eu égard à l'implication des opinions publiques et de leurs associations, porte sur la question de la dette extérieure des pays en développement. Les annulations et autres aménagements, qui sont régulièrement décidés, entrent désormais pour une part non négligeable dans la comptabilisation de l'aide publique : les montants associés sont, en effet, passés de 2% de l'aide bilatérale⁵³ dans les années 80, à 9% pendant la décennie suivante, pour atteindre 12% en 2002. Ce dont il résulte d'ailleurs que ces aménagements, faute généralement d'être additifs, tendent à réduire d'autant les flux de l'aide publique *stricto sensu*. Deux points centraux alimentent les discussions sur les annulations⁵⁴.

D'une part, certains font remarquer que ces mesures sont exceptionnelles par rapport à la règle des marchés, selon laquelle il convient d'honorer ses dettes, et donc qu'elles stigmatisent les pays incapables de respecter la règle en question, d'où un risque soit de les évincer des marchés financiers soit de renchérir le coût du recours qu'ils y font. Sans doute fondées dans le court terme, ces craintes ne sont pas vérifiées sur la longue période puisque les créanciers tendent à "oublier" leurs mauvaises expériences et qu'ils reviennent tôt ou tard sur le lieu de la crise. Mieux vaut donc dire, de ce point de vue, que ces aménagements ont vocation à restaurer une capacité d'emprunt de nature à sécuriser durablement les marchés.

D'autre part, les mesures les plus récentes s'insèrent dans des dispositifs contraignants⁵⁵ qui conduisent à déléguer à la communauté des bailleurs de fonds, et singulièrement aux institutions de Bretton Woods, un rôle

⁵² En particulier sur le thème des annulations de dettes.

⁵³ A ce jour, les concours multilatéraux restent à l'écart de ces mesures.

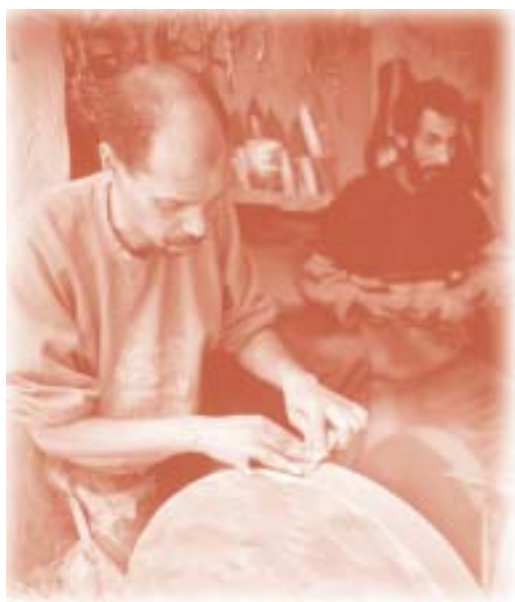
⁵⁴ Un troisième point, moins débattu, est que, si l'on met l'accent sur les annulations de dettes, on privilégie ipso facto les pays très endettés dans l'allocation géographique de l'aide.

⁵⁵ C'est à dire l'initiative PPTE (Pays pauvres très endettés) et les CSLP (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté).

important dans la gestion et l'affectation des ressources budgétaires, ainsi libérées, des pays bénéficiant de ces mesures. Contrepartie des économies faites par ces derniers au titre du service de leur dette, cette mise sous tutelle, même si elle est limitée, dissuade certains pays de s'inscrire dans l'initiative PPTE (voir pages centrales). Pour cette raison et également du fait de la crainte d'une éviction des marchés financiers, ce refus est généralisé en Asie de l'Est et du Sud-Est, mais il s'y appuie, il est vrai, sur la capacité de ces économies à générer d'importantes entrées de devises dont une partie peut être consacrée sans difficulté au service de leur dette.

19- Un second débat, non sans lien avec le précédent, tourne autour de la place respective du prêt et du don dans le financement du développement⁵⁶. Ce débat est revenu sur le devant de la scène à l'occasion du rapport de la commission Meltzer au Congrès américain en novembre 1998. Il a dominé la treizième reconstitution des ressources de l'IDA, que gère la Banque

mondiale, puis la dernière assemblée annuelle de la Banque asiatique de développement et a débouché sur le fait que, désormais, une fraction des concours concessionnels de ces deux bailleurs sera dispensée sous forme de don⁵⁷. Ultérieurement, le gouvernement américain a fait siennes ces orientations.



Les partisans d'une aide publique exclusivement dispensée sous forme de subventions, à tout le moins pour les pays les plus pauvres, font valoir les ravages d'un endettement excessif dans les décennies précédentes qui, avant traitement approprié, dirigeait une proportion trop forte des ressources d'épargne ainsi que des recettes en devises de ces pays vers le service de leur dette extérieure, obérant par là

⁵⁶ Severino et Jacquet (2004).

⁵⁷ Les ressources considérées ici sont celles de l'IDA (*International Development Association*) et de l'ADF (*Asian Development Fund*), et ce à hauteur d'environ un cinquième de leur montant total (mais 30% pour l'IDA sur la période 2005-2008). Leur usage est toutefois réservé à certains domaines d'intervention tels que la lutte contre le Sida, les pays en sortie de conflits et les grandes catastrophes naturelles.

même leur capacité d'investissement. Ils en concluent que les prêts, mêmes concessionnels, ne sont pas les outils les plus adéquats pour financer le développement des pays en question.

Les tenants d'une aide associant dons et prêts sont certes d'accord pour reconnaître qu'une situation d'endettement soutenable est le préalable *sine qua non* pour intervenir sous forme de concours remboursables, y compris concessionnels. Cela étant acquis, ils font valoir quatre arguments à l'appui de la diversification des outils financiers. Le premier est que les prêts ne représentent plus qu'une fraction minoritaire et décroissante de l'aide⁵⁸ et que donc, plutôt que de raisonner en terme de tout ou rien, il est plus judicieux de mettre en regard, d'une part, la panoplie d'outils et, d'autre part, l'éventail des opérations (ainsi que des pays bénéficiaires de l'aide) sans procéder à des exclusions a priori. Il se trouve en effet, même dans les pays les plus pauvres, des projets ou des maîtrises d'ouvrage qui peuvent supporter un financement sur prêt. Il ne serait alors pas judicieux de le leur fournir sous forme de subventions, au risque de priver de ressources une autre opération qui, elle, serait "non bancable".

Le second argument est que, pour un effort budgétaire donné de la part du pays contributeur, le recours au prêt concessionnel permet un meilleur effet de levier⁵⁹ et a ainsi pour conséquence d'augmenter les ressources globales de l'aide. Le troisième argument, dérivé du précédent, est que si un pays dispose tout à la fois d'une dette extérieure soutenable et d'une économie ayant la capacité d'absorber plus de ressources en provenance de l'aide, il n'y a pas de raison valable de l'en sevrer en refusant de lui fournir des prêts, et moins encore lorsque les projets ainsi financés sont capables de générer les ressources couvrant le service de la dette. A contrario, le "tout subvention" devrait être réservé aux pays dans lesquels existent des besoins d'investissements socialement utiles, mais qui sont au-delà de la limite de solvabilité des Etats. Le quatrième argument tourne autour des vertus pédagogiques respectives de chacun de ces deux outils. Pour les tenants du prêt, la plus grande rigueur de sélection et d'instruction des projets qu'exige cet outil, tant de la part du prêteur qui entend être remboursé que de celle de l'emprunteur vis-à-vis de la rentabilité des opérations financées par ce biais, serait de nature à mieux responsabiliser les deux parties. L'argument n'est pas sans poids, mais il reste intuitif.

⁵⁸ De l'ordre de 30 % en aide brute pour l'année 2002 contre 43 % vingt ans avant (source : CAD de l'OCDE). Ce pourcentage tombe à 20 % pour l'aide bilatérale.

⁵⁹ Schématiquement cet effet de levier mesure le coût budgétaire d'un financement. Il est ainsi égal à 1 dans le cas d'une subvention.

20- Le troisième de ces débats sur les canaux et outils d'acheminement de ressources financières vers les pays en développement tourne autour de la répartition entre aide bilatérale et multilatérale. Même si cette dernière, dispensée principalement par les institutions de Bretton-Woods, les banques régionales de développement, les institutions spécialisées des Nations-Unies ainsi que la communauté européenne, ne représente que moins d'un tiers des flux financiers nets⁶⁰, elle s'appuie sur un solide argumentaire qui justifierait que sa part soit augmentée.

Cet argumentaire se fonde sur trois idées-forces. La première est qu'il ne serait pas illogique que la multiplication des problématiques de dimension mondiale dont est désormais chargée l'aide, telles qu'exprimées dans les objectifs du millénaire ou certaines catégories de biens publics, débouche naturellement sur le traitement desdits problèmes par des institutions multilatérales à vocation également mondiale.

La deuxième porte sur l'allocation sectorielle et géographique des aides bilatérales qui, parce que consenties par des pays ayant inévitablement des intérêts nationaux (stratégiques ou économiques, entre autres), n'auraient pas pour objectif unique la satisfaction des besoins des pays bénéficiaires.

La troisième idée-force est que les bailleurs multilatéraux sont le meilleur creuset pour tout à la fois rationaliser l'aide, en optimisant les coûts fixes et les économies d'échelle, et harmoniser les procédures dont la diversité constitue un casse-tête pour les pays bénéficiaires, génère des coûts de transaction particulièrement élevés et sature la capacité de leur administration.

Chacun de ces arguments vaut, mais aucun à ce jour n'a définitivement emporté la conviction des pays donateurs qui sont, in fine, les bailleurs de l'aide, qu'elle soit dispensée dans un cadre national ou non. Il est à cela plusieurs raisons dont la première, la plus évidente, même si peu souvent mise en avant, est que l'aide publique est un outil de politique extérieure, voire d'influence, dont il est peu probable que les pays développés voudront se passer. Il est même vraisemblable que la remontée des thèmes

⁶⁰ Mais les trois quarts des prêts d'APD.

sécuritaires dans les finalités de l'aide renforcera cette volonté souveraine⁶¹, qui n'est d'ailleurs pas nécessairement antinomique avec l'efficacité appréciée du point de vue du pays aidé⁶².

La deuxième raison est que les bailleurs multilatéraux n'ont pas démontré plus d'efficacité que leurs collègues bilatéraux et que donc, sur un thème aussi complexe que le développement, il est bon de proposer des pistes et méthodologies diversifiées, ce à quoi se prête plus aisément une communauté de bailleurs elle-même diversifiée. Pour le dire autrement, l'aide est un domaine où la concurrence peut avoir du bon.

La troisième est qu'il est possible d'harmoniser les procédures des bailleurs par d'autres voies que l'établissement de monopoles ou d'oligopoles. Les aides programmes ou budgétaires ainsi que les opérations de reconstruction en sortie de conflit en sont des illustrations récentes.

La quatrième raison est que les aides bilatérales se sont aujourd'hui débarrassées, dans une très large mesure, d'une caractéristique qui, à tort ou à raison, leur portait grand tort. Elles sont en effet de moins en moins liées⁶³ et ne peuvent plus être accusées d'être des vecteurs de surcoûts ou de technologies inadaptées.

⁶¹ La très forte augmentation, dans les toutes dernières années, de l'aide américaine dans des pays comme l'Afghanistan et l'Irak prouve que cette finalité souveraine de l'outil de l'aide n'est pas en voie de disparition.

⁶² Le débat sur le lien, qui existerait ou qui n'existerait pas, entre les motivations d'une action et ses effets est ici pertinent (Naudet, 2004). Il conduit à citer de nouveau la phrase célèbre 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.* "

⁶³ Elles le restent toutefois pour certains pays, tel le Japon, ainsi que pour les prestations d'assistance technique.



LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE

Ces huit objectifs, qui se déclinent eux-mêmes en sous-objectifs et sont assortis de cibles quantifiées, doivent être atteints d'ici à 2015, étant précisé que la référence de départ est le constat de ce qu'était la situation en 2000.

Objectif 1 : lutte contre l'extrême pauvreté et la faim

- Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.
- Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim.

Objectif 2 : éducation primaire pour tous

Donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

Objectif 3 : égalité des sexes

Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux d'enseignement en 2015 au plus tard.

Objectif 4 : mortalité infantile

Réduire des deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.

Objectif 5 : santé maternelle

Réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle

Objectif 6 : grandes pandémies

- Stopper la propagation du VIH/Sida et commencer à inverser la tendance actuelle.
- Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, commencer à inverser la tendance actuelle.

Objectif 7 : environnement durable

- Intégrer le développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.
- Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable.
- Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici à 2020).

Objectif 8 : partenariat mondial pour le développement

- Mise en place d'un système commercial et financier ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire.
- Dans ce cadre, traiter le cas des pays les moins avancés et en particulier :
 - admission en franchise et hors contingents de leurs exportations ;
 - programme renforcé d'allègement de la dette des PPTE
 - annulations des dettes bilatérales envers les créanciers officiels ;
 - octroi d'une aide publique plus généreuse aux pays décidés à lutter contre la pauvreté ;
 - rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables pour les pays en développement ;
 - mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier de l'information et de la communication, à la portée de tous.

LE CONSENSUS DE MONTERREY

Elaboré en mars 2002, il repose sur les engagements suivants :

Une action renforcée en faveur du développement

“ Notre objectif est d'éliminer la pauvreté, d'atteindre une croissance économique soutenue et de promouvoir le développement durable. ”

Un nouveau partenariat entre pays riches et pays pauvres

“ La réalisation des objectifs du développement de la communauté internationale, notamment ceux énoncés dans la déclaration du millénaire, appelle un nouveau partenariat entre les pays développés et les pays en développement. ” Suit une série d'engagements :

- de la part des pays développés : promouvoir le commerce international en tant que moteur du développement ; intensifier la coopération internationale pour le développement, financer de manière viable la dette et ses allègements, renforcer la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux ;
- de la part des pays en développement : appliquer des politiques rationnelles ; instaurer une bonne gouvernance et la primauté du droit ; mobiliser les ressources nationales ; attirer les capitaux étrangers.

Le rôle de l'aide publique au développement (APD) dans les pays les moins avancés

“ Elle peut aider les pays qui sont le moins en mesure d'attirer les investissements directs privés (...) et être un facteur majeur d'amélioration des conditions dans lesquelles se déroulent les opérations du secteur privé et ouvrir ainsi la voie à une croissance vigoureuse. ”

“ Pour [ces pays], l'aide publique continue de constituer l'essentiel du financement extérieur qu'ils reçoivent et revêt une importance critique pour la réalisation des objectifs de développement fixés dans la déclaration du millénaire. ”

L'augmentation de l'APD

“ Les pays développés qui ne l'ont pas encore fait sont instamment invités à prendre des mesures concrètes pour atteindre les objectifs consistant à consacrer 0,7 % de leur produit national brut à l'APD. ”

Une meilleure insertion des pays les plus pauvres dans le commerce international

“ Les institutions multilatérales et bilatérales de financement du développement... en coopération avec les gouvernements intéressés sont invitées à élargir et à coordonner leurs efforts... en vue d'éliminer progressivement les contraintes qui pèsent sur l'offre, d'améliorer l'infrastructure commerciale, de diversifier les exportations et d'accroître leur contenu technologique. ”

LE RAPPORT SACHS*

Rédigé à la demande du secrétaire général des Nations-Unies, ce rapport fait un point sur les objectifs du millénaire cinq ans après leur adoption. Il dresse un constat critique, dont il ressort qu'au rythme actuel, ces objectifs ne seront pas atteints dans les délais initialement fixés. Il propose, en conséquence, diverses mesures susceptibles de donner une nouvelle impulsion à cette démarche et les décline sous forme de dix recommandations adressées, selon le cas, aux gouvernements des pays en développement, à ceux des pays développés, aux donateurs internationaux ou aux Nations-Unies.

Recommandation 1

Mise en place dans les pays en développement de stratégies leur permettant d'atteindre d'ici à 2015 les objectifs du millénaire.

Recommandation 2

Ces stratégies doivent s'appuyer sur les principes suivants :

- forte augmentation des investissements publics ;
- création de capacité permettant d'augmenter la productivité tant rurale qu'urbaine ;
- mobilisation des ressources intérieures pour l'éducation, la santé et l'égalité des sexes ;
- renforcement quantitatif et qualitatif de la conduite des affaires publiques ;
- augmentation de l'APD et stratégie de sortie pour y mettre un terme le moment venu.

Recommandation 3

Définition de leur stratégie par les pays en développement après consultation de la société civile, du secteur privé national et des partenaires internationaux.

* Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (2005).

Recommandation 4

Sélection d'une dizaine de pays, sur la base de la qualité de leur gestion publique, qui bénéficieraient d'une forte augmentation de l'aide pour y accélérer l'atteinte des objectifs du millénaire.

Recommandation 5

Lancement dès 2005 de mesures susceptibles d'améliorer rapidement la situation de millions de personnes : distribution gratuite de moustiquaires et de médicaments contre le paludisme ; suppression des frais de scolarité primaire ; gratuité des soins de santé essentiels ; administration de traitements antirétroviraux à trois millions de patients souffrant du Sida ; reconstitution massive des éléments nutritifs du sol par la distribution gratuite ou subventionnée d'engrais...

Recommandation 6

Adapter les stratégies nationales aux initiatives régionales existantes, par exemple du Népad, qui devraient bénéficier de financements spécifiques.

Recommandation 7

Porter l'aide publique à 0,44 % du PIB des pays riches en 2006 et à 0,54 % en 2015.

Recommandation 8

Ouverture des marchés des pays riches aux exportations des pays en développement et conclusion d'ici à 2006 au plus tard des négociations du cycle de Doha.

Recommandation 9

Mobilisation d'une aide affectée à la recherche répondant aux besoins des plus pauvres (santé, agriculture, environnement, énergie), et ce à hauteur de sept milliards de dollars par an.

Recommandation 10

Renforcement de la coordination des institutions des Nations-Unies concernées par les objectifs du millénaire.

L'évolution de l'APD bilatérale

LE CAS DU COTON

Les aides accordées par les Etats-Unis à leurs planteurs de coton sont dénoncées par de nombreux autres pays producteurs qui estiment qu'elles tirent les cours mondiaux de coton vers le bas et leur causent ainsi un grave préjudice. Le 6 février 2003, le Brésil demandait la création d'un groupe spécial de l'organisation mondiale du commerce pour déterminer si ces aides étaient en conformité avec divers accords régissant le commerce international. Le 8 septembre 2004, ce groupe rendait son rapport. Il estimait notamment que certaines lois américaines entraînaient de facto un contournement des engagements pris en matière de subventions à l'exportation, incompatible avec les obligations des Etats-Unis et causaient de ce fait un préjudice grave aux intérêts du Brésil. Sur la base de ces conclusions, le groupe spécial recommandait que les Etats-Unis retirent sans retard les subventions contestées, mais ceux-ci décidaient de se pourvoir en appel devant l'organisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce. Celui-ci confirmait, le 3 mars 2005, l'argumentation du groupe spécial. Il recommandait, en conséquence, que les Etats-Unis se mettent en conformité avec les obligations par eux souscrites au titre des accords régulant le commerce international.

L' INITIATIVE PPTE

L'initiative pour alléger l'endettement des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée par le FMI et la Banque mondiale, est entrée en vigueur en 1996. Son objectif principal est de ramener l'endettement de ceux qui poursuivent de bonnes politiques économiques à un niveau soutenable. En 1999, cette initiative a été étendue à des pays supplémentaires et assortie de conditions financières plus avantageuses (PPTE renforcé). A ce jour 38 pays sont concernés. Parmi les pays éligibles, certains en sont au point de décision, qui permet de bénéficier des premiers allègements au titre du service de la dette, d'autres ont atteint le point d'achèvement (annulations d'encours).

Point de décision non atteint	Point de décision atteint	Point d'achèvement atteint
Burundi	Cameroun	Bénin
République Centrafricaine	Tchad	Bolivie
Comores	RDC	Burkina
République du Congo	Gambie	Ethiopie
Côte d'Ivoire	Guinée	Ghana
Laos	Guinée Bissau	Guyana
Liberia	Honduras	Madagascar
Birmanie	Malawi	Mali
Somalie	Rwanda	Mauritanie
Soudan	Sao Tomé et Principe	Mozambique
Togo	Sierra Leone	Nicaragua
	Zambie	Niger
		Sénégal
		Tanzanie
		Ouganda

Pour les 27 pays parvenus au point de décision, le ratio service de la dette sur exportations est tombé, en moyenne, à 10 % en moyenne et le stock de dettes a été diminué des deux tiers.

La ventilation de l'aide au développement

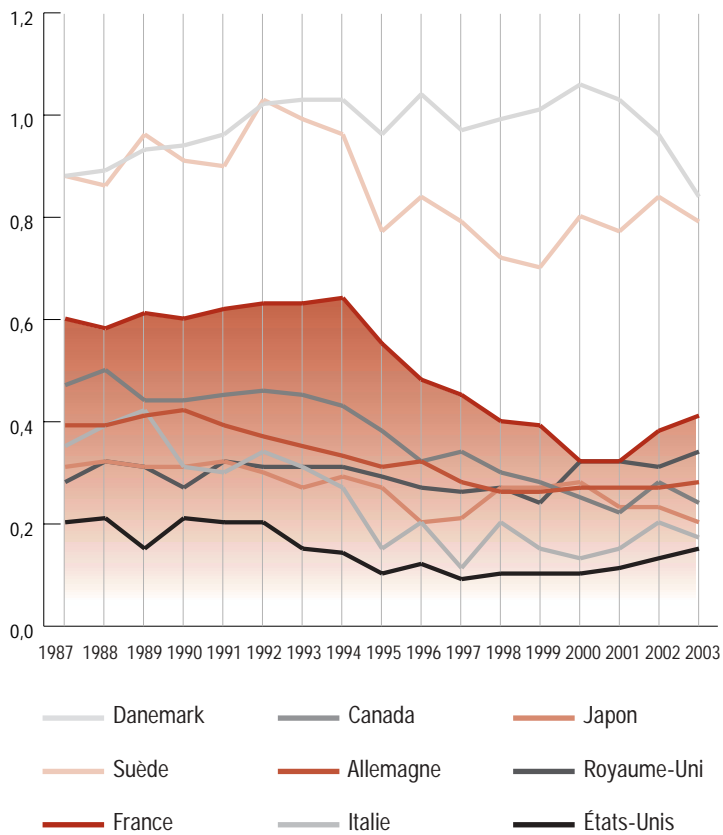
en millions de dollars

	1992	1995	1996
Aide publique au développement	62 358	58 780	55 591
APD bilatérale	42 758	40 481	39 088
Dons bilatéraux	34 816	36 208	36 553
Prêts bilatéraux	7 941	4 273	2 535
APD multilatérale	19 601	18 299	16 503
Contributions aux organismes multilatéraux	-	18 328	16 538
Prêts concessionnels	-16	-29	-35
Autres apports publics	9 063	10 070	5 652
Apports bilatéraux	7 863	9 283	6 180
Apports multilatéraux	1 200	788	-527
Apports du secteur privé aux conditions de marché	34 291	90 411	126 809
Apports bilatéraux	37 560	91 201	127 757
Investissements directs	28 186	52 484	58 879
Autres apports privés bilatéraux	-	39 717	70 659
Remboursement du principal des dettes annulées	-	-1 001	-1 780
Investissements de portefeuille multilatéraux	-3 269	-790	-948
Dons nets des ONG	6 005	5 973	5 568

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
48 465	52 087	53 233	53 749	52 435	58 292	69 029
32 397	35 207	37 843	36 064	35 124	40 752	49 812
31 296	32 480	33 931	33 040	33 522	39 813	50 965
1 100	2 727	3 912	3 024	1 602	939	-1 153
16 068	16 880	15 390	17 685	17 311	17 540	19 217
16 106	16 646	15 211	17 799	17 289	17 574	19 280
-38	233	180	-114	22	-34	-63
6 199	13 554	15 589	-4 326	-1 589	-45	-1 127
6 148	11 545	14 640	-4 303	-797	2 401	-1 597
51	2 008	949	-23	-792	-2 446	470
125 623	110 871	115 999	78 128	49 745	6 252	30 481
131 749	112 840	121 785	81 497	53 831	9 398	29 846
77 137	82 685	94 314	71 729	66 041	36 286	36 660
54 926	30 543	27 577	9 583	-11 530	-26 006	-4 622
-315	-386	-106	-231	-678	-883	-2 190
-6 126	-2 059	-5 786	-3 369	-4 086	-3 146	635
5 191	5 609	6 715	6 934	7 289	8 765	10 162

L'évolution de l'APD bilatérale

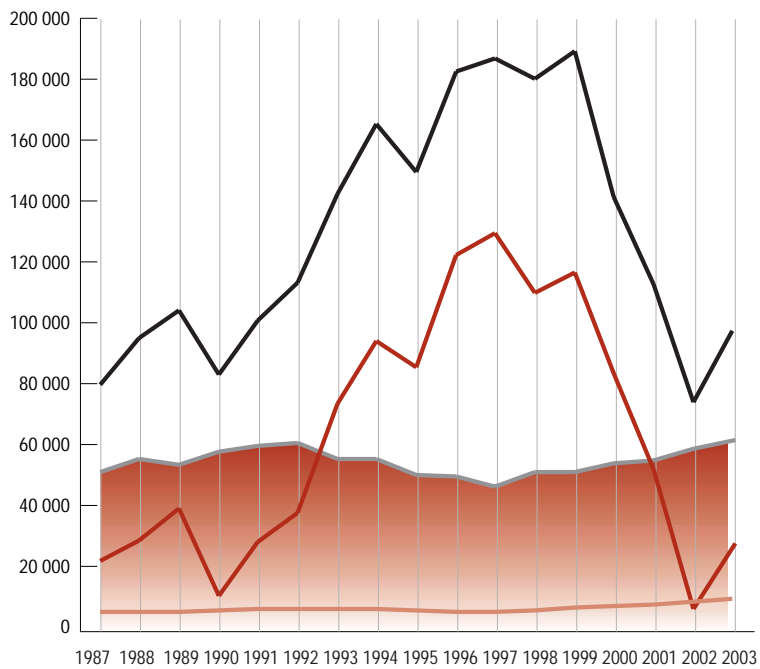
par pays en pourcentage du PIB



Source : CAD OCDE.

L'APD et les flux privés des pays du CAD vers les PED

en millions de dollars 2002



— Total

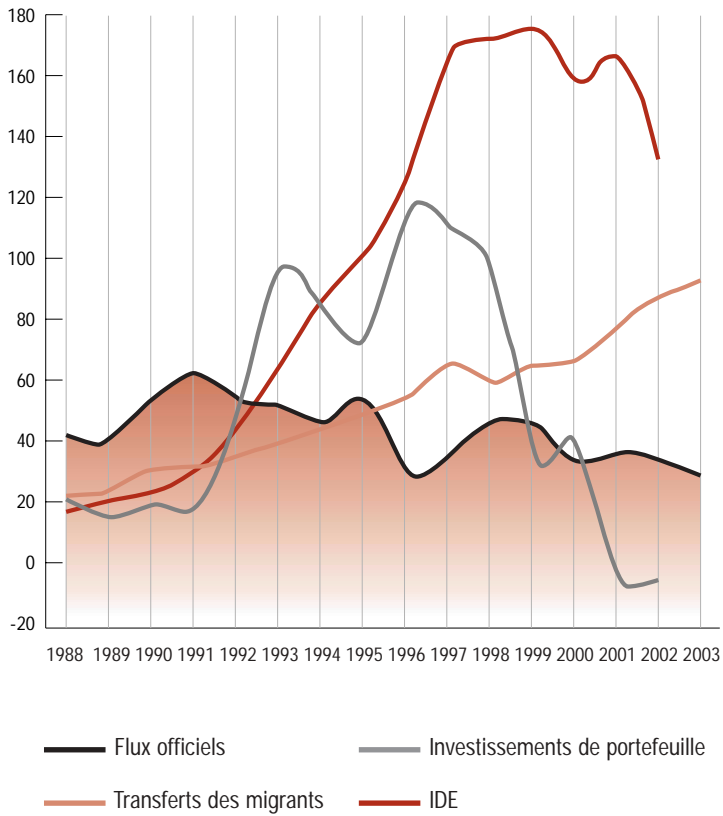
— APD

— Flux privés

— ONG

Flux financiers vers les pays en développement, 1988-2003

en milliards de dollars 2002



Source : FMI, *Balance of Payments Yearbook*, et calculs de la Banque mondiale



L'ADMINISTRATION DE L'AIDE

Le concept d'administration sera pris dans ses deux sens, c'est-à-dire, d'une part, les critères et modalités de mise à disposition de l'aide et, d'autre part, sa gestion ainsi que les nouveaux impératifs qui s'imposent aux organismes qui la dispensent.

Les critères et modalités de mise à disposition

21- La première des discussions en cours, qui ne produit d'ailleurs plus de débats houleux, porte sur la place respective des aides projets et des aides programmes et, subsidiairement, sur les financements de type budgétaire.

Traditionnellement l'aide projet s'appliquait à des opérations aux contours précisément définis, tandis que les aides programmes finançaient des actions d'ajustement structurel. Le débat portait alors sur la pertinence des conditionnalités dont étaient assortis les concours d'ajustement, leur degré d'appropriation par les pays bénéficiaires et, plus largement, sur le modèle de développement sous-jacent.

Le souci, légitime, de favoriser cette appropriation tout en revisitant le thème de la conditionnalité afin d'en permettre une meilleure intériorisation, conjugué avec l'objectif de donner plus de cohérence que n'en peut produire une collection de projets à des interventions sectorielles, est à la base des aides programme, en particulier dans les domaines sociaux : santé et éducation. Le point fait aujourd'hui d'autant moins débat que le choix entre ces deux modalités est laissé au pays bénéficiaire ; celui-ci trouve là une occasion de faire concrètement du *capacity building*⁶⁴ et l'on résout simultanément, du moins en théorie, le problème de l'harmonisation des procédures des bailleurs.

⁶⁴ Selon la terminologie anglo-saxonne, qui n'a malheureusement pas encore de traduction satisfaisante en français.

Un peu plus délicate est la question du financement budgétaire, en particulier s'il ne se fonde pas sur un programme sectoriel précisément circonscrit. Les difficultés sont alors de deux ordres. Il y a d'abord les conditions requises pour la mise en place d'un tel financement, conditions qui dépendent de la gouvernance de l'administration des finances et, en particulier, du circuit de la dépense publique. Il y a ensuite les responsabilités, que les agences d'aide peuvent être tentées de s'attribuer, dans la ventilation sectorielle du budget de l'Etat bénéficiaire. Ce dernier point est tout particulièrement d'actualité dans le cas de vastes projets augmentant notablement les recettes budgétaires du pays bénéficiaire et dont les bailleurs de fonds souhaitent une affectation prioritaire à la couverture de dépenses sociales contribuant à la lutte contre la pauvreté⁶⁵.

A l'avenir il est probable qu'aides programmes et financements budgétaires soient appelés à se développer, notamment dans la perspective des objectifs du millénaire, dont l'atteinte, pour les pays les plus pauvres, paraît difficile sans la prise en charge durable par les pays développés de tout ou partie de leurs dépenses de santé et d'éducation.

22- Un thème de discussion qui parcourt les réflexions sur l'aide depuis que celle-ci existe concerne les grandes affectations sectorielles qu'elle doit privilégier. Pour faire court, le balancier oscille entre soutien à la croissance économique et interventions à caractère social.



La priorité à la croissance économique a connu sa période glorieuse jusqu'au début des années 1970. Elle était fondée sur un argumentaire fort⁶⁶ qui faisait dériver le développement de l'accumulation du capital et, par voie de conséquence, assignait à l'aide la mission de fournir aux pays pauvres ressources financières et devises pour compléter leur épargne nationale. La médiocrité des résultats engrangés, à la notable exception de certaines

⁶⁵ Tel est le cas du projet pétrolier de Doba au Tchad ou du barrage hydroélectrique de Nam Theun II au Laos.

⁶⁶ Dont les premiers théoriciens furent Domar et Harrod dès la fin des années 1940.

économies asiatiques, a mis en doute la pertinence de cette approche⁶⁷. De plus, la montée en puissance du nouveau paradigme libéral puis les ajustements structurels amenèrent les Etats, sous la pression de leurs bailleurs de fonds partenaires, à se désengager progressivement d'interventions directes dans le domaine de l'investissement, à tout le moins productif. Corrélativement ou par compensation, les donateurs ont mis un accent croissant sur la dimension sociale du développement puis, plus tard, objectifs du millénaire aidant, sur la lutte directe contre la pauvreté où les sous-objectifs sociaux sont dominants.

Cependant, la réduction spectaculaire de la pauvreté dans les pays où la croissance économique est à la fois forte et soutenue, c'est-à-dire pour l'essentiel en Asie de l'Est et du Sud-Est, conduit aujourd'hui les bailleurs à revoir une nouvelle fois leur modèle. Cette révision, qui se veut syncrétique, vise à combiner objectifs économiques et objectifs sociaux ou, plus exactement, à poser certes la croissance comme condition *sine qua non* de la réduction de la pauvreté mais, simultanément, à rechercher les voies d'amélioration des retombées de ladite croissance au profit de la lutte contre la pauvreté⁶⁸. Baptisée du nom peu élégant de "croissance pro-pauvres", cette approche est encore trop récente pour avoir produit ses fruits tant dans le domaine théorique que sur le terrain.

Une discussion en marge de ce débat principal touche à la priorité qu'il convient d'attacher soit au monde rural soit aux villes. Longtemps, l'exode rural et, par voie de conséquence, le gonflement de la population des grandes métropoles, furent tenus par les gouvernements des pays en développement et leurs bailleurs comme des évolutions regrettables qu'il convenait d'endiguer. Malgré l'explosion des coûts individuels et collectifs de l'urbanisation, ces réticences sont aujourd'hui en passe de tomber à mesure que l'on prend conscience que le transfert de populations des campagnes vers les villes est, d'une part, un moyen mécanique d'amélioration de la productivité globale d'une économie et, d'autre part, bien souvent le préalable pour un accroissement significatif de la productivité des activités agricoles⁶⁹.

⁶⁷ C'est ainsi que, dans les années 1990 puis les suivantes, nombre de chercheurs (Boone, 1995 ; Hansen et Tarp, 2000 et 2001 ; Burnside et Dollar, 1997 ; etc.) ont produit des analyses sur ce thème. Ce dont il ressort que l'impact effectif de l'aide sur la croissance économique est pour le moins difficile à appréhender. Ces résultats incertains les ont ensuite conduits à se replier sur les conditions de cette éventuelle efficacité.

⁶⁸ Cf. les travaux de chercheurs tels que Bourguignon (2000), Janvry et Sadoulet (2000) ou Heltberg (2001).

⁶⁹ Cour (1995 et au-delà).

23- Un autre thème qui anime la réflexion de la communauté de l'aide est celui de son allocation, concept qui englobe plusieurs séries de questions, d'ailleurs plus ou moins liées les unes aux autres.

La première série a trait à la recherche d'un optimum. La théorie néo-classique enseigne que cet optimum est atteint lorsqu'il y a égalisation des utilités marginales des aides reçues par tous les pays bénéficiaires, et ce quel que soit le résultat recherché, croissance économique ou réduction de la pauvreté, pour peu toutefois que l'on postule une relation de cause à effet entre l'aide et les performances constatées. Reprise aux débuts des années 2000 par des chercheurs sur le développement⁷⁰ et complétée par l'hypothèse de la décroissance de l'utilité marginale de l'aide⁷¹, cette approche conduit à une réflexion sur les conditions qui maximise son efficacité. La réponse produite est que ces conditions dépendent des performances du pays aidés, lesquelles performances seraient fonction de la qualité de ses politiques économiques et de ses institutions ou, pour employer un vocabulaire à la mode, de sa gouvernance⁷².

Bien que soulevant un fort engouement et appliquée par certains bailleurs d'importance⁷³, ce modèle d'allocation fondé sur la performance du pays bénéficiaire soulève quelques difficultés. La première, généralement passée sous silence, est que l'aide ne saurait se dédouaner de ses propres responsabilités dans l'appréciation de l'efficacité de son action. De ce point de vue, son imprévisibilité, sa volatilité et son éventuelle incapacité à être contracyclique peuvent dégrader son efficacité tout autant que la médiocre gouvernance du pays qui la reçoit. Une seconde difficulté a trait à ce qu'il convient d'entendre par "bonnes" politiques et institutions "de qualité". L'expérience enseigne en effet que des politiques et institutions de type très différent peuvent également produire de la performance, ou son contraire. Cette question de fond renvoie à celle, plus large, des modèles de développement les plus pertinents, ce sur quoi ni l'observation de terrain ni la théorie n'ont produit à ce jour de conclusions définitives.

⁷⁰ Collier et Dollar (2001, 2002).

⁷¹ A défaut de laquelle, on pourrait être conduit à allouer la totalité de l'aide au pays où son impact est le plus fort.

⁷² Gouvernance technique et financière, qui ne préjuge pas de la gouvernance politique.

⁷³ Tel est le cas de la Banque mondiale, qui utilise son instrument CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) pour allouer les fonds de l'IDA et, plus récemment, des Etats-Unis dans le cadre du *Millennium Challenge Account*.

Une deuxième série de questions se pose lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre cette démarche de manière généralisée. Elle conduirait en effet à exclure des bénéficiaires de l'aide les pays qui en ont grand besoin, mais où la gouvernance est particulièrement défaillante. Tel est notamment le cas des pays dits "fragiles" ou en sortie de conflit. Au nom toutefois du principe de réalité et compte tenu des externalités négatives que peuvent produire ces pays, l'aide doit alors se fonder sur d'autres critères d'allocation⁷⁴. Bien plus, elle se dote d'outils et de mécanismes financiers *ad hoc* comme dans le cadre du dispositif Licus⁷⁵ de la Banque mondiale.

Une troisième série de questions, enfin, interroge non pas le volume d'aide à fournir mais la capacité du pays bénéficiaire à la recevoir, c'est-à-dire sa capacité d'absorption. Cette dernière est intuitivement fonction d'une part des compétences locales disponibles dans le pays en question, ce qui renvoie au niveau de formation de la population et, d'autre part, de l'efficacité des administrations ou, plus généralement, des institutions⁷⁶. Afin de tourner, si nécessaire, cette contrainte, l'aide recourt à différents types de palliatifs qui vont du financement d'assistants techniques, pour remédier à l'insuffisance des compétences locales, à l'externalisation au profit d'opérateurs privés de telle ou telle des fonctions qui sont normalement du ressort de l'administration. Cela étant, elle court le risque de se mettre elle-même en contradiction avec l'objectif d'appropriation des projets par les acteurs locaux⁷⁷. Force est de constater qu'elle n'a pas, à ce jour, trouvé le bon équilibre entre ce qui favorise le *capacity building* et la maximisation immédiate des capacités d'absorption.

⁷⁴ Ainsi que l'illustre, par exemple, le traitement privilégié dont bénéficient des pays tels que l'Afghanistan ou l'Irak.

⁷⁵ *Low income countries under stress*.

⁷⁶ De façon intéressante, mais pas totalement probante, cette question a fait l'objet de recherches qui visent à définir un "point de saturation" (Devarajan, 2002). Rapporté au PIB, le volume maximal de l'aide avant atteinte de ce point de saturation varierait dans un rapport de un à cinq selon la qualité des institutions.

⁷⁷ De ce point de vue, l'Afghanistan fournit aujourd'hui un intéressant cas d'école dans le domaine de la santé où entrent en conflit l'impératif de délivrer des soins rapidement et massivement, ce qui implique un recours presque exclusif aux ONG spécialisées, et la nécessité de reconstruire une administration sanitaire, y compris en lui confiant la gestion de centres de santé pour lui permettre de faire concrètement du *capacity building*.

La gestion de l'aide et ses nouveaux impératifs

24- Le trou d'air par lequel est passée l'aide dans la décennie 1990 et les doutes sur son efficacité qui se sont alors fait jour, puis la remontée récente des montants qui lui sont alloués, sous condition de mieux en justifier l'usage que par le passé, ont vigoureusement stimulé la réflexion, d'une part, sur le thème du résultat de ses actions et de la mesure de ce résultat, d'autre part, sur celui de la gouvernance des agences qui la dispensent. Ainsi, de nouvelles méthodes de management, fondées sur les concepts d'efficacité et de "redevabilité", gagnent-elles peu à peu les agences d'aide. S'agissant de l'efficacité, le problème central était - et reste - de savoir si l'aide est efficace dans l'atteinte des objectifs⁷⁸ qu'elle s'assigne et, en particulier, si elle stimule la croissance économique des pays dans lesquels elle intervient ou si elle contribue à y faire reculer la pauvreté⁷⁹. Les conclusions de la recherche sur cette question sont ambiguës (voir point 22 ci-dessus) ou, plus exactement, déplacent le problème vers la détermination des conditions à réunir pour que l'aide soit efficace. En ce qui concerne l'objectif économique, le débat est loin d'être clos entre ceux qui insistent sur la qualité de la gouvernance des pays bénéficiaires⁸⁰, ceux qui assignent à l'aide des objectifs contracycliques⁸¹ et, enfin, ceux dont les travaux économétriques récents⁸² confortent l'existence d'un effet positif indépendamment de la question des conditions. Pour ce qui est de la pauvreté, l'ensemble de la littérature conclut certes que la croissance a un impact positif, mais elle est moins assurée quant à l'effet direct de l'aide sur cette variable, sauf à cibler très précisément cette dernière⁸³.

⁷⁸ Beaucoup plus ambitieuse, mais peu ou pas abordée par la recherche, est la question de savoir si l'aide contribue effectivement à améliorer la sécurité mondiale. C'est là sans nul doute un champ majeur de réflexion qui devrait à l'avenir mobiliser les chercheurs.

⁷⁹ Amprou et Chauvet (2004).

⁸⁰ Burnside et Dollar notamment.

⁸¹ Guillaumont et Chauvet (2001).

⁸² Par exemple Hansen et Tarp (2001), Lensink et White (2001) et Clemens (2004).

⁸³ Tel est le cas lorsque l'aide finance des dépenses publiques visant spécifiquement les catégories les plus pauvres de la population (Gomanee, 2003).

⁸⁴ Pour ce faire, il faut, en toute rigueur, identifier et quantifier *ex ante* les objectifs que l'on se donne de façon à pouvoir comparer, au terme de l'opération, situation de départ et situation d'arrivée.

Faute de pouvoir encore construire un discours inattaquable sur le thème de son efficacité, l'aide aborde cette question, vitale pour elle, par un biais plus technique qui est la mesure quantitative des résultats et impacts de son action, et ce du plus simple, c'est-à-dire le projet, au plus ambitieux qui serait l'agrégation des interventions de toutes les agences d'aide. Malgré de notables difficultés méthodologiques, en particulier sur l'attribution des résultats ainsi que sur la qualité des données statistiques qui permettent une quantification rigoureuse⁸⁴, ces méthodes connaissent aujourd'hui une diffusion rapide dans les agences d'aide et produisent des outils qui ont l'ambition de permettre le pilotage des stratégies d'intervention sur la base des résultats.



Dans le même ordre d'idée et servant le même propos, la méthodologie des évaluations a posteriori connaît deux séries de novations. Les premières élargissent le champ d'investigation au-delà des projets individuels vers les stratégies, sectorielles ou géographiques. Les secondes, sur le vieux thème de la comparaison d'une situation sans et avec le projet⁸⁵, explorent les voies et moyens permettant d'isoler les effets d'une intervention de l'aide des effets dus à d'autres facteurs⁸⁶, mais en soulignent le coût et la rigueur des conditions à réunir pour que ce travail ait un fondement scientifique.

⁸⁵ Comparaison qui est le fondement des études de rentabilité économique.

⁸⁶ Cette approche, qualifiée de "contre-factuelle", est développée par des auteurs tels que Duflo et Kremer (2003). Dans le même but une méthode reposant sur l'assignation aléatoire aux bénéficiaires est actuellement en cours de développement.

25- Interpellées dans l'efficacité de leurs actions, les agences d'aide le sont également dans leur capacité à doubler leur production financière d'une production intellectuelle, ainsi que dans leur gouvernance.

S'agissant du premier point, qui conditionne leur capacité d'influence vis-à-vis tant de leurs mandants que de leurs clients, ces agences sont progressivement passées des travaux analytiques étroitement liés à la préparation des projets ainsi qu'à la capitalisation de l'expérience qu'elles en tirent, au traitement de thèmes globaux. Cela leur permet, d'une part, de proposer aux pays bénéficiaires de l'aide non seulement des financements mais également du conseil stratégique et politique⁸⁷. Cela les arme, d'autre part, pour participer aux grands débats internationaux où se prennent les décisions qui modèleront le monde de demain, et pour bâtir les fondements d'une extension de leurs compétences, par exemple aux problématiques du conflit et de la sécurité. C'est là un domaine où la Banque mondiale, qui a l'ambition de devenir une "banque du savoir", donne le "la" depuis plusieurs années. Son exemple est suivi par un nombre croissant d'agences d'aide tant bilatérales (Agence française de développement, DFID britannique) que multilatérales (Pnud et Banque asiatique de développement), et il est clair que cette activité est appelée à se développer du fait de la multiplication des débats.

En ce qui concerne la gouvernance de ces institutions, elle est en voie de modernisation du fait de l'obligation croissante de transparence qui leur est demandée, et dans le cadre de la refonte des modes de gestion du secteur public dans les pays développés. Les administrations y sont, en effet, progressivement soumises à une plus grande exigence d'efficacité, concept qui met en relation l'efficacité de leur action et les moyens réunis pour ce faire. Venue du monde anglo-saxon, et singulièrement de Grande-Bretagne⁸⁸, cette évolution devrait tout à la fois conforter la légitimité de ces institutions et améliorer l'efficacité de leur travail.

⁸⁷ De ce point de vue, il est intéressant de constater que, même dans des pays maintenant assez riches pour pouvoir se dispenser des financements de l'aide, tels que la Thaïlande, de grands bailleurs comme la Banque mondiale ou la Banque asiatique de développement restent présents en position de conseils de gouvernement.

⁸⁸ Sous le vocable du *new public management*.

Pour des raisons similaires, certains dispositifs nationaux de coopération sont en voie de remodelage. Tel est le cas des Etats-Unis avec la création, à côté de L'Usaid qui est le dispensateur traditionnel de l'aide américaine, du *Millennium Challenge Account* (ainsi que de la *Millennium Challenge Corporation* qui en assurera la gestion). Ils ont la double ambition, d'une part, de mettre la performance, tant du pays bénéficiaire que du bailleur, au cœur des modalités d'allocation des fonds et, d'autre part, de responsabiliser le pays bénéficiaire dans la définition du programme pour lequel il demande un appui. Tel est également le cas du dispositif français, où les évolutions en cours visent premièrement à en améliorer la cohérence d'ensemble et, deuxièmement, à attribuer plus précisément les responsabilités de définition de la politique d'aide publique et de mise en œuvre de ladite politique.



LES DÉFIS ET FRAGILITÉS DE L'AIDE

26- Aujourd'hui, l'aide au développement paraît confortée par la réaffirmation des finalités qui lui sont fixées, ce qui lui pose un double défi : d'abord être à la hauteur des fondements qui sont traditionnellement les siens tout en prenant en charge de nouveaux objectifs ; ensuite, construire sur ces bases des stratégies globalisantes qui limitent les impasses et incohérences potentielles. Cette ambition ne se peut concevoir sans s'appuyer sur un très sérieux effort de recherche et de réflexion relatif aux questions de développement, de façon à proposer des réponses adéquates.

Par ailleurs, ce retour de l'aide sur le devant de la scène internationale s'accompagne d'une augmentation de ses moyens, mais avec, là également, deux obligations fortes. La première est de mieux justifier que par le passé l'emploi qu'elle en fait et donc d'être tout à la fois plus efficace et plus redevable. La seconde est d'intégrer les nouvelles modalités de financement, encore en débat, parmi ses outils d'intervention de manière à éviter un certain éparpillement. Là aussi, elle se doit d'être proactive en bâtissant avec ses partenaires, en particulier gouvernements et sociétés civiles, des schémas d'intervention qui maximisent l'impact qu'on peut en attendre. Plus généralement, l'aide a l'occasion, si elle s'en donne les moyens, en particulier intellectuels, de s'affirmer comme le principal outil public d'accompagnement de la mondialisation, afin de faciliter les actions collectives indispensables et qui sans elle, ne se réaliseraient pas spontanément ou pas de manière pertinente.

CHRONOLOGIE DE L' AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT **

1- Chronologie générale

■ 2000

23 mars

Réunions de printemps du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale à Washington. Malgré les nombreuses critiques et manifestations de rue, les 182 Etats membres ne remettent pas en cause les missions du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.

septembre

Le rapport 2000 de la Banque mondiale *Combattre la pauvreté* préconise l'accès des plus pauvres aux services essentiels (emploi, eau, santé...) et la participation des populations les plus défavorisées aux décisions politiques.

6-8 septembre

Sommet du millénaire des Nations-Unies et adoption d'une déclaration du millénaire ainsi que des objectifs du millénaire pour le développement, nouvelle charte internationale du développement à l'horizon 2015.

18-27 septembre

La cinquante-cinquième assemblée annuelle du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale à Prague, marquée par d'importantes manifestations de rue d'opposants à la mondialisation, entérine une limitation des prêts du Fonds monétaire international, afin de recentrer le rôle du Fonds sur la surveillance et l'intervention en cas de crises.

** Source : La Documentation française

■ **2001**

25-30 janvier

Le premier Forum social mondial, réuni à Porto Alegre (Brésil), se termine sur un mot d'ordre d'annulation de la dette des pays en développement.

23 octobre

Lancement du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) par quinze pays africains. Le G7 de Naples (juillet 2001) lui a apporté son soutien. Il se propose de sortir l'Afrique de sa marginalisation économique, en privilégiant la "bonne gouvernance", la démocratie et la notion de "partenariat" avec les pays du Nord.

9-14 novembre

Après l'échec de la conférence de Seattle en 1999, la quatrième conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) réunie à Doha, au Qatar, lance un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales baptisé Agenda du développement.

■ **2002**

18-22 mars

Conférence des Nations-Unies sur le financement du développement à Monterrey au Mexique. Lors de cette conférence, l'Union européenne annonce une augmentation de son aide qui devra passer de 0,33 % du PIB à 0,39 % en 2006.

26 août-4 septembre

Sommet mondial des Nations-Unies sur le développement durable à Johannesburg en Afrique du Sud. Le troisième Sommet de la Terre, dix ans après le sommet de Rio de juillet 1992, se termine par l'adoption d'un plan d'actions.

■ 2003

juillet

Publication du rapport 2003 du Pnud sur le développement humain intitulé *Les objectifs du millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*. Il attire l'attention sur le cas de 59 pays, principalement africains, qui ne pourront atteindre les huit objectifs du millénaire pour le développement, à moins d'une intervention d'urgence.

10-14 septembre

Echec de la cinquième conférence ministérielle de l'organisation mondiale du commerce à Cancun au Mexique. Les pays membres se séparent sans adopter de déclaration finale. Face à l'absence de compromis Nord-Sud notamment sur le dossier agricole, les pays émergents du Sud ainsi que les pays les moins avancés refusent l'ouverture de négociations sur de nouveaux sujets : investissements, concurrence, marchés publics, facilitation des échanges...

10 octobre

Réunion à Buenos Aires du Groupe des Vingt-Deux (G22), qui rassemble des pays émergents dont la Chine, l'Inde et le Brésil, hostiles aux subventions agricoles.

■ 2004

16-21 janvier

Le quatrième Forum social mondial se tient à Bombay en Inde. Jusqu'alors principalement européen et latino-américain, il se réunit pour la première fois en Asie et rassemble plus de 100 000 participants venus de 154 pays. Les débats sont centrés sur la mondialisation néo libérale.

24-25 avril

Dans le cadre des réunions de printemps du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, le Comité de développement, qui coordonne les actions de ces deux institutions en matière de pauvreté, fait part de sa grande préoccupation concernant l'augmentation de la pauvreté : les objectifs du millénaire pour le développement ne seront pas atteints, sur la base des tendances actuelles.

10-12 juin

Lors du sommet de Sea Island aux Etats-Unis, le groupe des huit pays les plus industrialisés (G8) décide de prolonger de deux ans, jusqu'en 2006, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ). Le G8 adopte également un plan d'aide au développement par le biais du secteur privé, pour développer les marchés financiers locaux et les micro financements.

13-18 juin

La onzième conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement se réunit à São Paulo sur le thème *Cohérence entre les stratégies nationales et internationales du commerce et du développement*.

Les 192 pays membres de la Cnuccd, adoptent une déclaration finale appelant au soutien international à la diversification de la production et du commerce des pays en développement.

20 septembre

Sommet mondial informel sur la lutte contre la faim et la pauvreté à New York réuni à l'initiative du Président brésilien Lula et soutenu par le président français Jacques Chirac, le Président chilien Ricardo Lagos et le premier ministre espagnol José Luis Rodriguez Zapatero. Le sommet, en marge de l'ouverture de la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale des Nations-Unies, étudie plusieurs propositions de taxe internationale pour financer le développement et atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

18 novembre

Lancement de l'Année internationale du micro-crédit : sous l'égide des Nations-Unies, 2005 est décrétée Année internationale du micro-crédit.

■ 2005

17-19 janvier

Le troisième Forum sur le développement humain à Paris, organisé conjointement par le Programme des Nations-Unies pour le développement et la France, réunit des chercheurs et représentants des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé. Le ministre français des Affaires étrangères dénonce le retard pris dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

25-30 janvier

L'édition 2005 du trente-cinquième Forum de Davos en Suisse est dominée par le thème de la lutte contre la pauvreté. Jacques Chirac réitère sa proposition de taxe internationale pour financer l'aide au développement.

Le Forum social mondial, réuni au même moment à Porto Alegre au Brésil sur les thèmes Dette et pauvreté, environnement, réforme des Nations-Unies, lance un appel mondial à l'action contre la pauvreté.

5-6 février

La réunion des ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales du Groupe des Sept (sans la Russie), à Londres sous présidence britannique, étudie trois pistes de lutte mondiale contre la pauvreté : le renforcement de l'aide publique au développement, la proposition britannique de création d'une facilité financière internationale, et le projet français de taxe internationale. Parallèlement, le G7 envisage l'allègement, allant jusqu'à l'annulation au cas par cas, de la dette des pays les plus pauvres.

2-3 mars

La conférence de Paris traite de la question de l'efficacité de l'aide et des modalités de son appropriation par les pays bénéficiaires.

2-L'aide publique au développement française

■ 1998

- Création du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid), chargé de mener à bien la réforme et le pilotage de l'aide publique au développement et du dispositif qui la met en œuvre.

- Etablissement de la zone de solidarité prioritaire visant à la sélectivité et à la concentration de l'aide française. Cette liste est évolutive et peut être modifiée annuellement par le Cicid.

■ **2000**

- La France rejoint le débat sur les biens publics mondiaux.
- Education pour tous (programme décennal dans le secteur éducatif) : la France s'engage au niveau multilatéral en renforçant sa coopération en faveur du plan stratégique élaboré au sommet de Dakar en 2000.

■ **2001**

- Adoption de la loi d'orientation des lois des Finances qui modernisera les modes de gestion publique (opérationnelle en 2006), y compris dans le domaine de l'aide publique au développement.
- C2D : signature du premier contrat de désendettement et de développement, pour une durée trois ans, entre le gouvernement français et le gouvernement mozambicain après atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE.
- Sommet du G8 à Gênes : nomination du représentant personnel du président de la République, M. Camdessus, pour dialoguer avec les représentants des pays promoteurs du Nepad.

■ **2002**

- Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey : annonce du président de la République sur l'augmentation de l'effort de l'aide publique au développement pour les cinq années à venir : 0,5 % du RNB en 2007 et objectif de 0,7 % d'ici à 2012.
- Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg : initiative franco-britannique visant à la mobilisation des fonds privés en faveur des pays les plus pauvres.
- Sommet du G8 de Kananaskis : engagement français en faveur du plan d'actions pour l'Afrique.

■ **2003**

- Sommet du G8 d'Evian, sous présidence française : annonce du doublement de l'aide publique au développement française en faveur de l'eau, confirmée au Forum mondial de l'eau à Kyoto.
- Conférence de Paris (fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme) : annonce de l'augmentation de la contribution française de 50 à 150 millions d'euros.
- Biens publics mondiaux : engagement français dans le cadre du groupe de travail franco-suédois sur la gestion collective des problèmes globaux.
- Conférence de Paris consacrée aux priorités sectorielles du Nepad au cours de laquelle la France réaffirme son adhésion et ses interventions dans les domaines suivants : infrastructures régionales (énergie, transport, eau potable), éducation et santé, mobilisation des ressources financières locales, environnement et gestion des ressources naturelles).

■ **2004**

- Soutien de la France à la Facilité financière internationale (FFI) destinée à mobiliser des ressources additionnelles pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.
- Conférence de Paris-Bercy sur les nouveaux modes de financement du développement.
- La France s'associe au Brésil et aux Nations-Unies dans le cadre de la campagne contre la faim lancée en marge du sommet du G8 d'Evian.

■ **2005**

- Forum de Paris sur l'efficacité de l'aide.

BIBLIOGRAPHIE

- Alesina A. et Dollar D., *Who gives foreign aid to whom and why ?*, Journal of economic growth n° 5, 2000
- Amprou J. et Chauvet L., *Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats*, AFD, Notes et documents n° 6, 2004
- Banque mondiale, *Global development finance: harnessing cyclical gains for development*, 2004
- Banque mondiale, *Development and poverty reduction: looking back, looking ahead*, Annual meeting, 2004
- Berthélemy J-C. et Tichit A., *Aide allocation decision : a three dimensional panel analysis*, World institute for development economics research, discussion paper n° 2002-13,
- Boone P., *The impact of foreign aid on savings and growth*, London school of economics, working paper, 1995
- Bourguignon F., *The pace of economic growth and poverty reduction*, Delta, 2000
- Bourguignon F., *Global distribution and redistribution*, 16th Annual bank conference on development economics, 2004
- Burnside C. et Dollar D., *Aid policies and growth*, Banque mondiale, policy research working paper n° 1777, 1997
- Châtaigner J-M., *Aide publique au développement et réforme des systèmes de sécurité*, Afrique contemporaine n° 209
- Clemens M., Radelet S. et Bhavnani R., *Counting chickens when they hatch: the short term effect of aid on growth*, Center for global développement, working paper n° 44, 2004
- Collier P. et alii, *Breaking the conflict trap: civil war and development policy*, Banque mondiale et Oxford University, 2003
- Collier P. et Dollar D., *Can the world cut poverty in half ? How policy reform and effective aid can meet international development goals*, World development n° 29, 2001

- Collier P. et Dollar D., *Aid allocation and poverty reduction*, European economic review n° 46, 2002
- Cour J-M., *Une approche pour la coopération nord sud*, Club Aminter, 2002
- Deverajan S., Miller M. et Swanson E., *Goals for development: history, prospect and costs*, Banque mondiale, working paper n° 2819, 2002
- Duflo E. et Kremer M., *Use of randomization in the evaluation of development effectiveness*, Banque mondiale, OED conference, 2003
- Edgreen G., *Aid is an unreliable joystick*, Development and change n° 33, 2002
- Gomanee K., Gimrma S. Et Morrissey O., *Searching for aid thresholds effects: aid, growth and the welfare of poors*, Nottingham university, working paper, 2003
- Guillaumont P. et Chauvet L., *Aid and performance, a reassessment*, Journal of development studies n°37, 2001
- Gounder R. et Sen K., *What motivates foreign aid: a case study of Australia's aid to Indonesia*, Journal of developing areas n° 33, 1999
- Hansen H. et Tarp P., *Aid effectiveness disputed*, Journal of international development, n° 12, 2000
- Hansen H. et Tarp P., *Aid and growth regression*, Journal of development economics n° 64, 2001
- Heltberg R., *The poverty elasticity of growth*, World institute for development economics research, discussion paper n° 2002-21, 2001
- Jacquet P. et Marniesse S., *Financer les biens publics mondiaux : enjeux et instruments*, AFD, note de discussion, 2004
- Kaldor M., *Cosmopolitanism and organised violence*, Paper for the Warwick conference, 2000
- Kaldor M. et Luckham R., *Global transformation and new conflicts*, IDS Bulletin n° 32, 2003
- Lensink R. et White H., *Are there negative returns to aid?*, Journal of development studies n° 37, 2001

- Nations-Unies, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport au Secrétaire général des Nations-Unies, 2004
- Nauder J-D., “Commentaires sur *Why give aid* de Gunning JW ”, 2ème Conférence AFD-EUDN, 2004
- OCDE-CAD, *Guidelines on conflict, peace and development*, 1997
- OCDE-CAD, *Les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle*, 2001
- OCDE-CAD, *La coopération pour le développement dans les situations de partenariat difficile*, 2002
- OCDE-CAD, *Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action*, 2003
- Reisen H., Soto M. et Weithöner T., *Financing global and regional public goods through ODA*, OCDE-CAD, working paper n° 232, 2004
- Severino J-M. et Jacquet P., *Prêter, donner : comment aider ?*, Revue d'économie financière n° 74, 2004
- Severino J-M. et Charnoz O., *Etat des lieux d'une politique mondiale, la mutation de l'aide publique au développement*, Afrique contemporaine, à paraître 2005
- Véron J-B., *Le chantier afghan*, Défense n°98, 2002
- Véron J-B., *La délicate mais indispensable implication de l'aide dans les conflits*, Afrique contemporaine n° 229, 2004
- Véron J-B., *Nouveaux outils de financement du développement*, AFD, note pour le Forum franco-vietnamien, 2005

Crédits photos

p.21 : AFD/Daniel Riffet ; photo du bandeau : Godong/Pascal Deloche ;
p. 49 Godong/Philippe Lissac ; autres photos : Bruno Morandi

Conception-réalisation

Citéscom 01 42 87 57 13

ISSN en cours

Dépôt légal : mai 2005