



# Centre d'économie du développement

*IFReDE - GRES - Université Bordeaux IV*

## Document de travail

DT/127/2006

### **Vers une aide plurielle au développement ? Entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles**

par

**Bernard Contamin**

*Maître de Conférences- CREPAO - UPPA*

**Julien Milanesi**

*Doctorant- CREPAO - UPPA*

**Jean-Marc Montaud**

*Maître de Conférences- CATT- UPPA*

*Membre associé du- CED- Université Montesquieu-Bordeaux IV*



# Centre d'économie du développement

IFReDE - GRES - Université Bordeaux IV

## Vers une aide plurielle au développement ? Entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles

par

**Bernard Contamin**

*Maître de Conférences – CREPAO – UPPA*

**Julien Milanesi**

*Doctorant – CREPAO – UPPA*

**Jean-Marc Montaud**

*Maître de Conférence s– CATT– UPPA*

*Membre associé du– CED - Université Montesquieu-Bordeaux IV*

### **Résumé :**

Cette analyse explore les principales tendances actuelles de l'Aide Publique au Développement pour en cerner l'évolution future. Le constat initial est celui d'une diversification des finalités de l'aide et d'une exigence renforcée de son efficacité face à un environnement externe nouveau. Cela se traduit par une montée de la notion d'appropriation qui manifeste une volonté de mieux prendre en compte la demande. Cela se manifeste également par une réorganisation de l'offre d'APD où la nécessité de l'harmonisation semble désormais faire consensus et une transformation des pratiques qui conjugue volonté de rationalisation, pragmatisme et jeux institutionnels. Au final, l'ensemble de ces éléments semblent aller dans le sens d'une APD plurielle prenant en compte les diversités des situations et des objectifs, tant de l'offre que de la demande d'APD.

### **Abstract : Toward a plural aid ? Between rationality, pragmatism and institutional games**

Our purpose is to examine the main tendencies of the public development aid in order to determine its future. We start from showing that faced to a new external environment, the public aid needs to diversify its finalities and reinforce its effectiveness. This process is illustrated by an increase of the ownership concept and a better attention paid to the demand side. It is also illustrated by a new organisation of the offer side based upon a better harmonization and new practices witch combine rationality, pragmatism and institutional games. Finaly, the future of aid seems plural in order to take into account the diversity of the situations and prurposes both in the offer side and in the demand side of the aid.

**Mots-clés :** Aide Publique au Développement, ODM, efficacité

**JEL classification :** FO2, O19

## Sommaire

<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Vers une APD mondiale de plus en plus sous pression .....</b>	<b>1</b>
1. <i>La multiplication des finalités de l'aide .....</i>	<i>1</i>
2. <i>Une exigence d'efficacité renforcée .....</i>	<i>3</i>
<b>3. Vers une meilleure prise en compte de la demande : la montée en puissance de la notion d'appropriation .....</b>	<b>3</b>
1. <i>De la « capacité d'absorption » à « l'appropriation ».....</i>	<i>4</i>
2. <i>L'apparition d'une nouvelle conception de la conditionnalité.....</i>	<i>5</i>
<b>4. Vers une nouvelle architecture de l'offre d'APD : entre concurrence et coordination.....</b>	<b>6</b>
1. <i>Le consensus actuel sur la nécessaire harmonisation de l'offre .....</i>	<i>6</i>
2. <i>La fragilité du consensus de l'harmonisation : vers un risque de balkanisation de l'aide ? .....</i>	<i>7</i>
<b>5. Vers une transformation des pratiques : entre rationalisation et pragmatisme.....</b>	<b>8</b>
1. <i>La sélectivité de l'aide : vers un principe de rationalisation limitée ?.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Les modalités de l'aide : vers une combinaison d'instruments ? .....</i>	<i>9</i>
<b>6. Conclusion : Vers un futur pluriel de l'aide ? .....</b>	<b>10</b>
<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>12</b>



## **1. Introduction<sup>1</sup>**

Depuis le début des années quatre-vingt dix, l'Aide Publique au Développement (APD) est en perte de vitesse. Son poids a incontestablement diminué par rapport aux années soixante dix où elle était une composante majeure du financement du développement. De l'ordre de 60 milliards de dollars en 2002 pour l'ensemble des PED<sup>2</sup>, elle laisse désormais la place principale à d'autres flux tels que l'excédent de la balance commerciale (150Mds\$), les investissements directs étrangers (143Mds\$) ou encore les transferts des travailleurs immigrés (100Mds\$)<sup>3</sup>. L'APD actuelle apparaît également plus ciblée sur les pays à faible revenu qui représentent 50% (dont 30% pour les seuls PMA) du total de l'APD<sup>4</sup>. Avec 23,75 milliards USD d'APD, l'Afrique subsaharienne est de loin le principal bénéficiaire (près de 40% du total).

Marginalisée dans les faits, la question de l'APD est toutefois revenue récemment au centre des discours. Thème central du sommet du G8 en juillet 2005 et de la Conférence des Nations Unies sur les Objectifs du Millénaire en septembre de la même année, l'APD connaît indéniablement un regain d'intérêt qui peut sembler marquer l'avènement d'une nouvelle période.

L'objet de cette analyse est d'identifier les principales tendances caractérisant l'évolution de l'APD et conditionnant son futur à l'horizon 2012. Un constat s'impose : après le déclin de l'APD durant la décennie 1990, la tendance est à son retour en force dans le financement du développement, mais sur des modalités nouvelles et, surtout, plurielles. Dans un premier temps, nous montrons que les bouleversements actuels peuvent être compris comme la conséquence d'une véritable « mise sous-pression » de l'aide face à un environnement plus exigeant, économiquement mais aussi politiquement. Dans ce contexte nouveau, où les questions d'efficacité et de cohérence de l'aide figurent au premier plan, nous indiquons les principales directions dans lesquelles s'engagent l'APD. Celles ci concernent essentiellement les conditions de prise en compte de la demande, l'organisation de l'offre et les modalités de mise en œuvre. A partir de ces enseignements, la dernière section propose des scénarios de l'évolution future de l'APD, reposant sur les principales tendances identifiées et soulignant la diversité des types d'aide qui semblent s'imposer.

## **2. Vers une APD mondiale de plus en plus « sous pression »**

Depuis quelques années, l'APD subit une véritable « mise sous-pression ». Celle ci est la conséquence de la complexification de ses problématiques internes face aux modifications de son environnement et de la nécessité d'atteindre les objectifs ambitieux que s'est fixés la communauté internationale à l'horizon 2015. Dans ce nouveau contexte, plus complexe et plus exigeant, l'APD doit en effet s'adapter en diversifiant et élargissant ses finalités et en renouvelant la réflexion quant à son niveau, son efficacité ainsi que sa cohérence avec les autres instruments d'aide au développement.

### **1. La multiplication des finalités de l'aide**

Dans les années quatre-vingt-dix, l'APD a été progressivement confrontée à une nouvelle donne géopolitique, économique et idéologique. Sur le plan politique, l'effondrement du bloc de l'Est

---

<sup>1</sup> Cette analyse reprend les conclusions d'une étude menée par les auteurs pour le compte de l'Agence Française de Développement. Cette étude a reposé sur une cinquantaine d'entretiens réalisés à Paris, Bruxelles, Washington et New York auprès des principaux acteurs de l'APD. Les opinions émises dans ce papier n'engagent que leurs auteurs.

<sup>2</sup> OCDE (Rapport du CAD, 2005b), Rogerson (2004), World Bank (2005).

<sup>3</sup> Dans ce contexte, certaines analyses n'hésitent pas à évoquer un processus de marginalisation irréversible de l'APD. Harford T. et al. (2005) font même l'hypothèse de sa disparition d'ici 2030.

<sup>4</sup> CAD (2005b).

et la fin du processus de décolonisation ont remis en cause ses anciennes légitimités stratégiques. Parallèlement, la multiplication de conflits locaux, impliquant notamment des pays en développement, et la montée d'un terrorisme international se nourrissant des frustrations issues du mal-développement ont progressivement remis au premier plan les questions de sécurité et attiré l'attention des pays du Nord sur les problèmes de développement du Sud<sup>5</sup>. Sur le plan économique, la décennie quatre-vingt-dix s'est caractérisée par un renforcement du processus de mondialisation qui a aggravé la fracture entre le Nord et le Sud<sup>6</sup> et renforcé les différences entre les pays du Sud eux-mêmes. A l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle, ces derniers forment ainsi un groupe de plus en plus hétérogène, où l'on trouve aussi bien des pays très pauvres, essentiellement africains, marginalisés et confrontés à l'ensemble des symptômes du sous développement, et des pays émergents, en Asie de l'Est et en Amérique latine, qui ont su s'insérer dans le processus de mondialisation mais qui restent toutefois fragiles. Enfin, dans le champ de la réflexion, la décennie quatre-vingt-dix est également celle de l'essor de nouveaux débats qui vont influencer les conceptions du développement. On peut distinguer notamment, le concept de « *Développement Durable* »<sup>7</sup>, celui de « *Bonne Gouvernance* »<sup>8</sup> ou encore la problématique des « *Biens Publics Mondiaux* »<sup>9</sup>.

Dans ce contexte nouveau, l'APD voit ses problématiques se complexifier, ses cibles potentielles se modifier et ses finalités se diversifier<sup>10</sup>. Du côté des institutions multilatérales, de l'ONU et de la Banque Mondiale en particulier, on assiste par exemple au développement de nouvelles conditions de l'octroi de l'aide liées à la gestion et à la prévention des conflits, à la protection de l'environnement, à la lutte contre la pauvreté, aux modes de gouvernance des pays, etc. Au total, il semble désormais possible de distinguer quatre dimensions majeures de l'APD. La première, impulsée notamment par l'ONU<sup>11</sup>, est une « *APD géostratégique* », proposée comme une solution aux problèmes de paix et de sécurité. C'est dans cette perspective, que s'inscrivent les aides de prévention et de gestion des crises ou de reconstruction des pays en situation post-conflit. C'est également dans cette perspective qu'il faut situer le maintien voire le retour d'aides bilatérales très marquées politiquement (notamment de la part des Etats-Unis). La deuxième est une « *APD de solidarité internationale* », perçue comme un outil d'accompagnement des marchés dans des pays du Sud où la situation sociale ne cesse de se dégrader. L'une des pistes explorées par la communauté internationale, au premier rang de laquelle la Banque Mondiale, est l'accompagnement des plans d'ajustement structurels (PAS) par des mécanismes de redistribution internationale, jouant comme un véritable « *filet mondial de sécurité sociale* » et permettant de garantir un niveau de bien être minimum aux populations les plus démunies. La troisième, est une « *APD de développement* » au service du développement durable à travers le financement de projets économiques respectueux de l'environnement naturel et humain<sup>12</sup>. Enfin, la quatrième dimension est celle d'une « *APD de régulation de la mondialisation* » servant d'outil de coopération internationale et s'orientant notamment vers le financement des Biens Publics Mondiaux.

---

<sup>5</sup> OCDE (2005c).

<sup>6</sup> Le Rapport 2003 du PNUD montre que 21 pays ont reculé en terme de développement humain au cours des années quatre-vingt-dix. Au total, le rapport du revenu par habitant des quinze pays les plus riches et celui des quinze pays les plus pauvres est passé à 46,2 en 2001. Il était de 11,6 en 1960.

<sup>7</sup> Le point de départ est la publication du Rapport de la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement de 1987 (rapport Bruntland). Il met notamment l'accent sur les conséquences négatives à long terme de la croissance économique sur l'environnement et sur la société.

<sup>8</sup> Impulsé notamment à l'initiative de la Banque Mondiale, ce concept propose une nouvelle grille de lecture du rôle de l'Etat autour des nécessités de contrôle des dépenses publiques, de transparence des règles, d'adhésion de la société, de lutte contre la corruption, etc. World Bank (1992, 1994).

<sup>9</sup> Ce concept pose le problème des limites de l'intervention des Etats nations, et notamment de leur capacité à gérer certains biens publics devenus internationaux comme l'environnement, la santé, l'éducation, la sécurité, etc. Pour une synthèse des débats voir Kau I. et al. (1999) ou encore Gabas JJ. et Hugon P. (2001).

<sup>10</sup> Sur ces thèmes voir Véron J.B. (2004), ou Severino J.M. et Charroz O. (2005).

<sup>11</sup> ONU (2004).

<sup>12</sup> Si ces intentions ont été affirmées dès le *Sommet de Rio* de 1992, elle ne sont toutefois restées qu'à l'état de promesses. Elles seront réaffirmées avec plus force au sommet de Johannesburg sur le Développement Durable de 2002.

## 2. Une exigence d'efficacité renforcée

Le deuxième élément de « mise sous pression » de l'APD a été l'adoption des *Objectifs du Millénaire pour le Développement* (ODM) par les 191 Etats membres participants au *Sommet du Millénaire des Nations Unies* de 2000. Ces ODM marquent un changement radical de philosophie de la communauté internationale en matière de développement<sup>13</sup>. Désormais le but est de garantir que la mondialisation ne soit plus une source d'incertitude mais une force de progrès pour l'ensemble des pays, et notamment pour les plus pauvres d'entre eux. Le phénomène de pauvreté est mis explicitement au premier plan des priorités au détriment des approches macro-économiques héritées du *Consensus de Washington*. Est adopté un véritable agenda ambitieux avec une date butoir, l'horizon 2015, et des objectifs quantifiés faisant l'objet d'un consensus international. Au total, les ODM posent un défi immense à la communauté internationale qui contribue non seulement à redynamiser mais également à repenser l'APD.

En mars 2002, les principaux bailleurs se sont entendus à Monterrey, lors du *Sommet sur le financement du développement*, pour définir les conditions d'un nouveau partenariat entre les pays riches et les pays pauvres et promouvoir l'insertion des pays les plus pauvres dans le commerce international en mettant notamment l'APD à contribution. Des engagements ont ainsi été pris pour augmenter son niveau à 0,5% du PNB à l'horizon 2007 et 0,7% à l'horizon 2012. Après maintenant cinq années, le bilan des ODM reste toutefois mitigé. La première incertitude concerne la capacité des bailleurs à mobiliser effectivement les fonds nécessaires dans les délais impartis<sup>14</sup>. En 2005, le rapport Sachs, élaboré à la demande du Secrétariat des Nations Unies, a chiffré la différence entre les ressources nécessaires aux financements des ODM et les engagements actuels à près de 74 milliards de dollars<sup>15</sup>. D'autre part, une deuxième incertitude concerne les capacités d'absorption d'un tel flux d'APD, tant du côté de l'offre que de la demande. Enfin, une dernière source de pessimisme porte sur l'utilité d'un tel financement. Il est en effet clair que la question du développement n'est pas qu'une simple question de financement. Les questions commerciales jouent par exemple également un rôle important dans les politiques de développement.

Finalement, sous la pression des ODM, c'est la question de l'efficacité de l'aide, c'est-à-dire de son impact véritable sur les objectifs poursuivis, qui est aujourd'hui remise au centre des débats avec, en arrière plan, la question du renouvellement des principes traditionnels de sa mise en œuvre. Dans cette optique, en février 2005 à Paris, les institutions multilatérales, les pays donateurs et les pays bénéficiaires ont défini les fondements d'un nouveau paradigme de l'aide. Portées par les objectifs du millénaire et l'exigence d'efficacité rappelée à Monterrey en 2002, ils se sont engagés sur une méthode commune de mise en œuvre de l'aide fondée sur *l'appropriation* (les stratégies et les objectifs doivent être définis par les pays bénéficiaires), *l'alignement* (les bailleurs doivent s'aligner sur ces choix) et *l'harmonisation* (les bailleurs doivent s'efforcer d'harmoniser leurs interventions). Cette *Déclaration de Paris* révèle les principaux débats transversaux qui alimentent aujourd'hui la réflexion sur l'efficacité de l'aide. Ils concernent autant les modalités d'une meilleure prise en compte de la demande, que l'architecture adéquate de l'offre ou que les modalités de mise en œuvre de l'aide.

## 3. Vers une meilleure prise en compte de la demande : la montée en puissance de la notion d'appropriation

La nécessité d'une plus grande efficacité modifie l'approche traditionnelle de l'aide exclusivement centrée sur l'offre. Elle l'engage sur la voie d'une meilleure prise en compte de la demande à travers, notamment, la montée en puissance de la notion d'appropriation. L'idée sous-jacente est que l'aide est d'autant plus efficace qu'elle répond à des attentes clairement identifiées par

<sup>13</sup> ONU, 2000, Déclaration du Millénaire, New-York.

<sup>14</sup> Seule l'Union européenne, qui a joué un rôle déterminant à Monterrey, paraît en mesure de respecter les engagements pris.

<sup>15</sup> Sachs J. (2005). Le dernier Sommet du G8 de juillet 2005 atteste toutefois d'une réelle volonté politique de confirmer l'augmentation de l'APD.

les bénéficiaires eux-mêmes. Cette inversion de perspective n'est alors pas sans conséquences sur les formes de la conditionnalité de l'aide.

## 1. De la "capacité d'absorption" à l'"appropriation"

Le modèle traditionnel de mise en œuvre de l'aide obéit à une logique hiérarchique de type « top-down » centrée sur l'offre. Les pays donateurs définissent des objectifs sur la base de leurs propres finalités politiques et économiques et apportent des ressources en fonction de leur capacité budgétaire et de la capacité d'absorption des pays récipiendaires. Cette dernière est alors fonction de la solidité des institutions, de la capacité de gestion des administrations (mesurée notamment par les rythmes des décaissements), du degré de corruption, de la qualité des politiques publiques, etc.<sup>16</sup>.

La tendance actuelle semble aller dans le sens d'une remise en cause de ce modèle traditionnel à travers une meilleure prise en compte de la demande. Cette tendance peut être considérée comme une des manifestations de la remise en cause progressive du *Consensus de Washington* face à l'échec des stratégies de développement<sup>17</sup>. En premier lieu, parce que les raisons de cet échec tiennent dans le caractère « clé en main » des réformes menées et dans le décalage existant entre leur rythme soutenu et l'inertie des transformations sociales. Seule la recherche d'une plus grande durabilité des actions peut garantir leur efficacité, ce qui rend difficile de les imposer de l'extérieur et nécessite une meilleure prise en compte des besoins spécifiques de chaque pays. En deuxième lieu, parce que ce constat d'échec a conduit les institutions de Bretton Woods à revaloriser le rôle des Etats dans la définition des objectifs et des stratégies de développement. Enfin, parce que cet échec a été également largement dénoncé par la société civile, notamment les ONG, qui, donnant une voix à ceux à qui doivent profiter de l'aide<sup>18</sup>, ont souligné la nécessité de mettre en place des processus plus participatifs dans la définition et la mise en œuvre des projets.

C'est le CAD qui, en 1996, a été le premier à définir (ou redéfinir) une stratégie de l'aide où l'objectif d'appropriation constitue un pilier essentiel du partenariat entre bailleurs et bénéficiaires<sup>19</sup>. En janvier 1999, la Banque Mondiale s'est inscrite dans ce processus en proposant le Cadre de Développement Intégré (CDI) comme nouveau mode opérationnel afin que les pays s'approprient leurs stratégies et leurs objectifs de développement<sup>20</sup>. L'application concrète des principes du CDI s'est alors faite à travers les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), dans le cadre de l'initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). En 2005, la *Déclaration de Paris* consacre officiellement ce processus à travers la mise en avant de la notion d'*appropriation* (*ownership*).

Cette notion d'appropriation vient ainsi modifier l'approche traditionnellement « top-down » de l'aide car elle correspond à une prise en main de leur développement et des politiques d'aides par les pays bénéficiaires<sup>21</sup>. Dans cette optique où les politiques de développement doivent être élaborées à l'aide de vastes consultations, c'est finalement autant la philosophie de l'aide qui est modifiée (elle devient processus), que son positionnement dans le temps (sa durabilité, sa prévisibilité) et dans l'espace (son degré de proximité par rapport aux réalités de terrain, son caractère régional, etc.).

---

<sup>16</sup> Il existerait un point de saturation théorique de la capacité d'absorption, chiffré par certaines études à environ 30% du PIB chez les pays solides et 6% chez les pays fragiles. Voir Severino J.M. et Charnoz O. (2005).

<sup>17</sup> Milly (de) Hubert, mars 2001, op. cit., p. 10.

<sup>18</sup> On peut souligner à ce sujet le rôle important des ONG du type d'OXFAM qui, sur la base de leur expérience des projets participatifs et de leur capacité d'analyse, aident les PED dans les débats et négociations internationales. Par leur proximité avec les institutions d'aide, les Think Tank anglo-saxons, comme le Center for Global Development, servent de relais et contribuent à la rationalisation des mouvements de contestation.

<sup>19</sup> OCDE (2005a). Voir également Milly (de) H. (2001).

<sup>20</sup> World Bank (2003, 2004).

<sup>21</sup> Les spécialistes de l'aide-projet avaient depuis longtemps compris que la prise en compte de la demande était une condition déterminante de réussite. Mais l'expression habituelle était celle de la réappropriation, laissant entendre que la définition des objectifs et a fortiori des moyens nécessitait une intervention extérieure étrangère préalable.

Concrètement il s'agit notamment, à partir de priorités définies par les pays bénéficiaires eux-mêmes, d'augmenter les interventions d'appui au moyen d'une assistance technique renouvelée, de développer la sous-traitance locale, de généraliser l'aide budgétaire directe, de renforcer le rôle de catalyseur financier des flux d'aide.

Ce renforcement de l'appropriation est-il une tendance lourde ou un simple effet de mode? Ce processus se heurte en effet à la multiplication des finalités de l'aide. On peut effectivement penser que dans la conception géostratégique de l'APD, notamment celle concernant les objectifs sécuritaires, les considérations d'efficacité sont secondaires et l'appropriation perd son statut central. L'aide géostratégique est en effet plus souvent perçue comme un moyen d'éviter que les pays fragiles ne plongent dans la crise que comme un outil de développement. Ce n'est que dans les pays où les conditions politiques et sociales fondent une capacité à penser et gérer le changement que la tendance au renforcement de l'appropriation prend son sens. C'est dans cette optique, qu'il faut appréhender les nouvelles conceptions de la conditionnalité de l'aide.

## 2. L'apparition d'une nouvelle conception de la conditionnalité

La nécessité d'une meilleure prise en compte de la demande dépend de la latitude des pays à définir leurs propres politiques. Or, celle-ci est souvent limitée, aussi bien par leurs capacités internes que par l'étroitesse des marges de manœuvre que leur concèdent les conditionnalités imposées par les institutions de Bretton Woods. Conscientes de cette contradiction, et face aux critiques croissantes des conditions associées au *Consensus de Washington*, ces dernières se sont lancées, au début des années deux-mille, dans une nouvelle approche de la conditionnalité étendue à l'ensemble des fonds d'APD et en particulier à l'aide budgétaire. L'idée sous-jacente est de concilier appropriation et conditionnalité, ce qui suppose un engagement réciproque des deux parties. Dans cette perspective, la conditionnalité doit perdre son caractère de norme imposée par les bailleurs et acquérir un statut d'indicateur négocié de bonne gestion de l'aide, un moyen d'initier ou de renforcer un processus favorable aux bonnes politiques. Quatre tendances semblent être à l'œuvre dans ce sens<sup>22</sup>.

La première est celle de la définition d'une conditionnalité de type *ex-post*, centrée sur les résultats (*outcome-based conditionality*) et non sur les moyens. La deuxième est celle du renforcement d'une conditionnalité procédurale (*process conditionality*) basée sur les conditions de mise en place des actions, à travers, notamment, le renforcement institutionnel qui conditionne les résultats<sup>23</sup>. La troisième est celle de la diminution et de la segmentation des conditions qui va dans le sens d'une clarification et d'une facilitation du dialogue<sup>24</sup>. Faite de conditions moins nombreuses et plus ciblées, cette nouvelle conditionnalité « rationalisée » ou « profilée » ("*streamlined conditionality*") se veut ainsi une réponse aux critiques sur le caractère trop complexe des anciens cadres. La quatrième tendance est enfin celle d'un resserrement des objectifs autour de standards internationaux minima, regroupés par segments ou domaines, acceptés par tous et permettant une plus grande responsabilisation des bénéficiaires<sup>25</sup>. Malgré ces évolutions encourageantes, la conciliation de l'exigence d'appropriation et du maintien de conditions à l'attribution de l'aide reste un exercice qui a ses propres limites.

Sa mise en œuvre peut, en premier lieu, être contrainte par le caractère exsangue des administrations des pays récipiendaires souvent peu à même de relever le défi de la mise en œuvre dans des délais restreints de dispositifs forts exigeants en informations, expertises et transactions. A cet égard l'expérience des PRSP est instructive. Ce qui devrait être un exercice participatif

<sup>22</sup> Koeberle S. (2005).

<sup>23</sup> Voir par exemple Buiter W.H. (BERD), in Koeberle S. (2005), p.31. Le cadre PRSP s'inscrit dans cette tendance en accordant notamment une place importante au processus de consultation des populations.

<sup>24</sup> Koeberle (2005, p.188), constate que le nombre de conditions imposées par la Banque Mondiale est en baisse sensible depuis la fin des années 1990.

<sup>25</sup> Hervio G. (2005, p.184). L'enjeu est à la fois politique et technique avec la nécessité de faire évoluer des dispositifs complexes propres à chaque institution. C'est par exemple le cas du support budgétaire de la Commission Européenne.

d'élaboration de politiques au niveau du pays s'apparente souvent à un devoir sur table où les autorités du pays cherchent avant tout à satisfaire les attentes des donateurs pour pouvoir accéder dans les meilleurs délais à des remises de dette ou à des prêts concessionnels. On assiste ainsi à la diffusion des DSRP sur Internet favorisant le calibrage de ces documents et les copier-coller du document d'un pays voisin<sup>26</sup>. Contradiction ultime, ces documents sont parfois réalisés par des cabinets de consultants externes. En second lieu, ce nouveau type de conditionnalité, même réduit, peut toujours être suspecté de s'inscrire dans le cadre de l'orthodoxie néo-classique et apparaître comme les « nouveaux habits » du *Consensus de Washington*. Si l'attention peut être effectivement portée sur l'allègement des conditions et l'accroissement de la marge de manœuvre accordée aux pays bénéficiaires, il est également possible de souligner la persistance de conditions *ex-ante* imposées par les donateurs ainsi que l'encadrement strict de la liberté donnée aux pays bénéficiaires dans la définition de leurs politiques. C'est notamment le cas lors l'imposition de procédures non négociables du type PRSP. Peut-on pour autant affirmer que les pays bénéficiaires n'ont pas d'autres choix que de se conformer aux attentes des donateurs ? Sommes nous en présence d'une simple internalisation de dispositifs correspondant aux visions du Nord<sup>27</sup> ? S'agit-il au contraire d'une véritable appropriation par les pays bénéficiaires ? L'hypothèse de la prégnance de la logique *top-down* restera d'autant plus forte que les procédures seront imposées par les donateurs. A partir du moment où le cadre d'analyse fera lui-même l'objet d'une négociation, il sera alors possible de parler de normalisation des relations d'aide qui obéiront aux règles habituelles de négociation internationale.

#### **4. Vers une nouvelle architecture de l'offre d'APD : entre concurrence et coordination**

Le deuxième volet des transformations de l'aide concerne l'architecture de l'offre. Ce remodelage semble soumis à deux tendances contradictoires. D'un côté, dans l'esprit de la *Déclaration de Paris*, c'est la question de la cohérence des politiques d'aide qui est mise en avant à travers l'harmonisation des offres d'APD. Ce processus, particulièrement complexe dans la mesure où il met en jeu plusieurs niveaux stratégiques (l'organisation institutionnelle, les instruments financiers, la capacité à mobiliser des ressources et la viabilité politique du système<sup>28</sup>) passe essentiellement par un renforcement de la coopération entre donateurs. D'un autre côté, on assiste également au développement d'un véritable marché de l'aide de plus en plus ouvert et soumis à des logiques de concurrence. Au total, le consensus affiché sur les vertus de l'harmonisation apparaît finalement très ambiguë et le risque d'une balkanisation de l'aide n'est pas à écarter.

##### **1. Le consensus actuel sur la nécessaire harmonisation de l'offre**

Jusqu'à une date récente, les arguments vantant les vertus d'une aide concentrée autour des institutions multilatérales ne manquaient pas. Dépourvues d'objectifs de politique étrangère, ces institutions seraient supposées être d'une plus grande « objectivité » dans l'accomplissement de leur mission. Bénéficiant d'économies d'échelle par l'agrégation des flux nationaux, elles disposeraient en outre d'avantages comparatifs dans la levée de fonds sur les marchés. Enfin, une offre multilatérale concentrée permettrait une plus grande efficacité de l'aide par une standardisation des procédures et une meilleure organisation du travail.

Malgré cette vision dominante, l'aide bilatérale a résisté conférant au côté offre de l'aide un caractère diversifié voire concurrentiel. Les facteurs de cette résistance sont nombreux<sup>29</sup>. Ils sont liés notamment au retour des considérations politiques et géostratégiques dans l'attribution de l'aide, comme l'atteste notamment l'APD des Etats-Unis. Ils proviennent également du fait que l'aide bilatérale est souvent l'héritière d'une histoire commune où se sont tissés des liens forts entre les

<sup>26</sup> Cling J.P et al. (2002).

<sup>27</sup> « D'une manière générale, les conditionnalités ne disparaissent pas dans le cadre des DSRP : elles sont seulement internalisées », in Cling J.P. et al. (2002).

<sup>28</sup> Bezanson K. (2005).

<sup>29</sup> Sur l'aide publique de la France voir J.J. Gabas (2005).

donateurs et bénéficiaires qu'il est parfois difficile de rompre. De même, au delà des discours officiels, les institutions multilatérales ont révélé à travers l'expérience des PAS leurs propres intérêts géostratégiques liés à un ordre libéral très contesté par les pays du Sud. Enfin, d'un point de vue technique, la consolidation des systèmes budgétaires des Etats donne à l'aide bilatérale une nouvelle légitimité. Dans la mesure où l'impératif d'appropriation conduit à développer des processus d'apprentissage, les compétences spécifiques des bilatéraux constituent un avantage comparatif incontestable.

Au final, dans ce contexte, la tendance actuelle concernant l'offre d'APD est plutôt celle d'une voie intermédiaire, entre concentration et concurrence, qui mise sur la complémentarité des aides bilatérales et multilatérales à travers le renforcement de leur harmonisation. En effet, la complexité de certaines situations pousse à une coordination renforcée entre multilatéraux et bilatéraux. D'autre part, les asymétries de pouvoir entre les acteurs multilatéraux et bilatéraux sont telles qu'elles interdisent toute concurrence réelle et ne laissent que la coopération comme option<sup>30</sup>. Cette coopération peut alors passer par l'organisation de missions communes d'expertise et d'évaluation qui suppose un rapprochement des méthodes et des rythmes de travail tant des donateurs que des bénéficiaires. La création de « *fonds communs* » visant à assurer la cohérence des aides multiples destinées à un même pays peut être un instrument incitatif de ce type d'harmonisation. Cette tendance s'affirme ainsi tout particulièrement dans le cadre de l'aide budgétaire comme en témoigne l'expérience des *Joint Budget Support Group* de l'Union Européenne.

## 2. La fragilité du consensus de l'harmonisation : vers un risque de balkanisation de l'aide ?

Si le processus d'harmonisation de l'offre d'APD est déjà amorcé, plusieurs tendances contraires peuvent cependant contribuer à modifier la donne en oeuvrant en faveur d'une plus grande segmentation de l'offre, au risque d'une véritable balkanisation de l'aide.

La première tendance concerne le mouvement de spécialisation accrue des donateurs par pays et par activités. La question de l'harmonisation dépasse en effet la simple coordination technique évoquée plus haut. Elle peut également se traduire par une véritable division du travail qui implique un positionnement plus sélectif des donateurs comme en témoigne le processus de recentrage actuel des bailleurs bilatéraux sur un nombre limité de pays et de champ d'intervention, ainsi que celui des multilatéraux dans le cadre de cofinancements et du développement des mandats. Au total, la répartition des cibles de l'APD entre donateurs risque de devenir la résultante d'une spécialisation *ex ante* de chacun d'eux sur des métiers de plus en plus segmentés. L'enjeu pour les institutions d'aide sera alors de savoir sur quels métiers se positionner. Ce mouvement pourrait de plus être considérablement amplifié par la pénétration du secteur privé sur un « marché de l'aide », devenant de plus en plus concurrentiel. Cette tendance peut se manifester par une plus grande externalisation de leurs tâches par les agences d'aide à travers la sous-traitance à des agents privés et l'ouverture à la concurrence sous forme d'appels d'offre<sup>31</sup>. C'est notamment l'un des principes d'action du Millenium Challenge Account des Etats-Unis<sup>32</sup>.

La seconde tendance pouvant œuvrer en faveur de la balkanisation de l'aide concerne la volonté actuelle de diversifier les modalités de collecte des flux de financement. L'enjeu des ODM et les

---

<sup>30</sup> Dans l'offre d'aide actuelle, la Banque Mondiale joue un rôle prépondérant en disposant de moyens financiers et humains considérables qui lui donnent une masse critique l'autorisant à être sur tous les fronts. Par le développement d'une exceptionnelle banque de connaissances, elle est en outre en mesure de peser très lourdement dans les débats internationaux. Enfin, elle dispose de marges de manœuvre extrêmement flexibles, par le biais notamment de *trust fund*, pour monter des partenariats et accroître sa surface financière. Dans un tel contexte, il semble impossible d'être véritablement en concurrence avec elle. Seule l'harmonisation et la coordination sont envisageables.

<sup>31</sup> C'est l'esprit du scénario prospectif proposé par T. Harford et M. Klein (2005) qui consiste à limiter l'intervention des bailleurs à l'apport de capitaux dans un « *common pool* » et à donner une place centrale aux « *commercial service providers* » pour la gestion des projets d'aide.

<sup>32</sup> Voir par exemple Ministère des Affaires Etrangères (2004), World Bank, IMF (2005).

engagements pris à Monterrey en 2002 nécessitent en effet de renforcer l'efficacité de la collecte de fonds ainsi que la durabilité des ressources disponibles pour l'aide. Parmi les pistes de recherche explorées<sup>33</sup>, on trouve la proposition d'une taxe de solidarité internationale<sup>34</sup> dont la France semble avoir fait son cheval de bataille comme en témoigne le projet d'imposition des billets d'avion qu'elle a proposé à la dernière Assemblée Générale des Nations Unies sur le Financement du Développement en septembre 2005. On trouve également la proposition de la constitution de fonds *ad hoc* spécialisés permettant de collecter et de distribuer des financements<sup>35</sup>. Permettant le financement collectif, par la communauté internationale, de certains biens publics mondiaux (santé, environnement, sécurité,...), ces fonds offriraient l'avantage d'augmenter le volume des fonds levés mais également d'étaler le décaissement des flux sur plusieurs années, ce qui favorise la capacité d'absorption d'une aide accrue par les pays du sud<sup>36</sup>. Au-delà des aspects techniques, ces procédures nouvelles contribuent surtout à déconnecter les aspects de financement (la finance et l'assurance) des aspects opérationnels de mise en œuvre de l'aide (le conseil, l'assistance technique ou la coopération) et favorisent une affectation *a priori* de l'aide. En l'absence de procédures d'harmonisation ou de coordination, ces innovations pourraient alors conduire à une plus grande segmentation de l'offre<sup>37</sup>.

## 5. **Vers une transformation des pratiques : entre rationalisation et pragmatisme**

Le dernier volet de transformation des logiques traditionnelles de l'aide concerne la réorganisation des pratiques. L'exigence d'efficacité est, là encore, au cœur de ces réorganisations. Si l'on part du principe que cette efficacité dépend de la qualité de l'environnement externe dans laquelle elle est mise en œuvre, ce sont les critères de sélection des pays qui prennent une importance majeure. D'autre part, si l'on considère que cette efficacité dépend également des instruments mis en œuvre, c'est la question des modalités de l'aide qui revient au premier plan. Au total, l'une des tendances lourdes des pratiques de l'aide est la mise en place de combinaisons pays/instruments qui, tout en s'appuyant sur une rationalisation des critères de choix, cherchent à s'adapter à des situations extrêmement variables.

### 1. **La sélectivité de l'aide : vers un principe de « rationalisation limitée » ?**

Dans le débat autour des critères de sélectivité de l'APD, l'une des idées qui a émergé ces dernières années est celle d'une allocation rationnelle et optimale<sup>38</sup>. La procédure préconisée est celle d'un modèle d'inspiration Néo-classique où les pays sont en concurrence pour entrer dans la liste des bénéficiaires. L'allocation inter-pays optimale de l'aide est alors celle qui maximise la fonction objectif privilégiée, par exemple la lutte contre la pauvreté. Deux critères sont mis en avant pour ce calcul économique : le niveau des besoins respectifs des pays et leur degré de performance, souvent appréhendé en termes de qualité de leur gouvernance<sup>39</sup>. Ce principe d'une sélectivité « presse bouton » parfaitement rationnelle est séduisant. Le Millenium Challenge Account (MCA) ou le système

<sup>33</sup> Voir par exemple Reisen H. (2004) ou encore Atkinson A.B. (2004).

<sup>34</sup> Sur ce thème voir le rapport Landau (2003) qui examine les possibilités de développer une fiscalité internationale pour le développement (taxes à vocation environnementale, taxes sur les transactions financières, loterie mondiale etc.).

<sup>35</sup> On peut citer par exemple le *Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme*, opérationnel depuis 2002 et ayant déjà engagé plus de 3 milliards de dollars dans 128 pays, ou encore le *Fonds pour l'Environnement Mondial*, créée en 1991, pour la protection de l'environnement, et travaillant en partenariat avec le PNUD, le PNUE et la Banque Mondiale. En septembre 2004, à la 59<sup>ième</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, les Etats-Unis ont proposé la constitution d'un *Fonds international pour la démocratie* pour financer des actions de formation à la démocratie et de renforcement des institutions démocratiques dans les PED.

<sup>36</sup> Sur ce thème, voir par exemple Bellot J.M. et Chataigner J.M. (2005).

<sup>37</sup> On peut citer notamment la Fondation Bill Gates (28,5 milliards de dollars de capital), dont les principaux bénéficiaires sont l'OMS mais également des fonds partiellement ou totalement privés comme l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) et la Malaria Vaccine Initiative.

<sup>38</sup> Cette rationalité peut être fondée sur les critères d'adéquation des politiques économiques au Consensus de Washington (Burnside et Dollar, 2000), du degré de vulnérabilité du pays aux différents chocs externes (Guillaumont et Chauvet, 2001), ou encore de leur degré d'instabilité politique (Collier et Hoeffler, 2002).

<sup>39</sup> C'est dans cet esprit que la Banque Mondiale a développé le CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*).

d'allocation de l'AID s'y réfèrent plus ou moins explicitement. Les pays pauvres à bonne gouvernance constituent la cible privilégiée. Mais cette démarche a des limites et fait l'objet de nombreuses critiques. Certaines concernent les critères retenus, leur caractère réducteur, la difficulté à les appréhender ou même leur légitimité, notamment pour le critère de la bonne gouvernance<sup>40</sup>. D'autres portent sur le caractère discriminatoire d'un modèle qui privilégie les pays pauvres « bons élèves » combinant faible développement et bonne gouvernance. Dans ce cas, que faire des exclus du modèle ? Si l'on privilégie la performance, que faire des pays fragiles ou en sortie de crise, cas de nombreux pays africains qui sont pourtant une priorité affichée dans les ODM ? De même, si l'on privilégie les besoins, quelle place accorder aux pays à revenu intermédiaire et a fortiori aux pays émergents, dont certaines catégories de la population pourraient légitimement bénéficier de l'APD ?

Ce mythe d'une allocation rationnelle de l'aide se heurte ainsi à des principes de réalité incontournables et notamment à la complexité des situations et au caractère multidimensionnel des objectifs de l'aide. Au final, les systèmes d'allocation font l'objet d'ajustements « de terrain » qui peuvent conduire à d'importantes modifications de l'allocation théorique de départ comme en témoignent les premières sélections du MCA. Ces ajustements suivent la montée en puissance des objectifs de sécurité, de prévention et de traitement des conflits qui constituent un motif fort de non abandon des « orphelins de l'aide ». A cet égard les multilatéraux considèrent qu'ils sont investis d'une mission de service public que renforce l'enjeu des ODM.

Ces contraintes conduisent finalement à une catégorisation croissante des pays bénéficiaires selon deux axes principaux. Le premier est celui de la qualité des performances associée à la qualité de la gouvernance. En soulignant le contexte défavorable, l'appellation « pays en crise » désigne, par exemple, les pays peu performants et orphelins de l'aide dans une logique de sélectivité qualitative *ex-ante*<sup>41</sup>. Le deuxième est celui de l'intérêt stratégique du pays bénéficiaire. Il peut jouer en modulation de la catégorisation précédente en excluant les pays à bonne performance « non amicaux » et en retenant des pays en crise sur une base politique<sup>42</sup>. Il peut également être un facteur discriminant à part entière, comme dans le cas de l'Union Européenne, qui, tel un « bailleur bilatéral », sélectionne *a priori* les pays de son voisinage<sup>43</sup>. Globalement la priorité accordée à l'Afrique subsaharienne peut être inscrite dans ce processus de « rationalisation limitée ». Quant aux pays intermédiaires, ils sont considérés comme des partenaires à part entière dont il s'agit pour certains de corriger les externalités négatives de la croissance (inégalités, déséquilibres environnementaux, etc.) et, pour d'autres, de favoriser leur rôle de leaders régionaux.

## 2. Les modalités de l'aide : vers une combinaison d'instruments ?

Dans le débat autour des modalités de l'aide, se pose la question de la poursuite de l'utilisation des prêts concessionnels face à un niveau d'endettement déjà excessif des pays bénéficiaires<sup>44</sup>. L'une des idées actuellement en vogue, serait de transformer les agences d'aide en de simples organismes de dons<sup>45</sup> ou d'axer l'APD sur les annulations de dettes<sup>46</sup>. Malgré des arguments solides, ces propositions ne font cependant pas encore l'unanimité et un consensus semble se dégager pour l'utilisation d'une combinaison d'instruments. Les dons devraient être réservés aux opérations « non-bancables » et dirigés en priorité vers les pays dont les besoins en investissement sociaux sont trop importants pour leurs ressources propres. La poursuite des prêts serait également souhaitable ne serait-ce que pour ne

<sup>40</sup> L'une des critiques à l'encontre de ce critère est qu'il mesurerait le degré d'adéquation au *Consensus de Washington*.

<sup>41</sup> C'est également le cas des LICUS de la Banque Mondiale (Low Income Countries Under Stress).

<sup>42</sup> C'est en général la démarche des USA et, bien souvent, des bailleurs bilatéraux.

<sup>43</sup> Le budget de l'APD européen fait d'abord l'objet d'une ventilation sous forme d'enveloppes régionales sur des critères purement politiques, avec notamment la montée en puissance des financements destinés aux pays voisins de l'Union Européenne.

<sup>44</sup> Voir par exemple Severino J.M, Jacquet P. (2004), Severino JM, Charnoz O. (2005) ou Clemens et al. (2004).

<sup>45</sup> Les conclusions de la Commission Meltzer (2000) vont ainsi dans le sens de l'abandon du prêt au profit du don et d'une limitation de l'action aux pays les plus pauvres.

<sup>46</sup> Certaines annulations de dettes ont ainsi été décidées à l'initiative d'acteurs bilatéraux (Conférences de La Baule, de Dakar, ...) ou multilatéraux (Club de Paris). Mais un pas décisif semble avoir été franchi au dernier sommet du G8 (juillet 2005) qui s'est conclu sur un accord d'annulation inconditionnelle de la dette d'un petit groupe de pays pauvres.

pas priver les pays bénéficiaires de l'accès aux marchés des capitaux et parce que les dons ont un effet de levier moins important. Toutefois, face à la nécessité d'éviter une nouvelle crise de la dette dans l'avenir, c'est désormais la question de la soutenabilité de l'endettement qui est clairement perçue comme une condition déterminante à cette poursuite des prêts. Si certaines dépenses sont en effet susceptibles de dégager des retours sur investissement, d'autres, notamment celles relevant des ODM, ne sont bien souvent pas rentabilisables. Dans cette logique, on assiste ainsi à un retour des considérations économiques dans l'octroi de l'aide et à l'impératif de création de valeur ajoutée dans le choix des activités prioritaires à financer<sup>47</sup>.

Le choix des modalités de l'aide concerne également le dilemme entre l'aide projet et l'aide budgétaire, c'est-à-dire une aide directement inscrite au budget du pays bénéficiaire. L'une des tendances à l'œuvre semble aller dans le sens d'une montée en puissance de ce deuxième type d'aide<sup>48</sup>. Cette évolution obéit à l'exigence de meilleure prise en compte de la demande car, dans l'esprit de la *Déclaration de Paris*, elle suppose l'existence d'un budget fondé sur des objectifs partagés par le pays bénéficiaire et les pays donateurs. L'une des conditions sous-jacente de sa mise en œuvre est alors celle de sa traçabilité et de la mise en place de systèmes performants de contrôle interne. Son caractère fongible lui confère d'autre part une plus grande flexibilité<sup>49</sup> et l'un de ses avantages essentiels est de permettre le financement de charges récurrentes. Il ne s'agit plus ici de limiter les soutiens aux opérations en capital ou à des dépenses ponctuelles de fonctionnement, mais d'assurer la pérennité de la globalité du budget. Dans cette perspective les flux d'APD devraient nécessairement s'inscrire dans le cadre de programmations pluriannuelles. Cette nouvelle approche n'est toutefois pas sans conséquences. En complexifiant la gestion de l'aide, elle suppose des changements institutionnels qui demandent du temps. En filigrane, se posent les questions des capacités des bénéficiaires à recevoir cette aide et du degré d'intervention des bailleurs dans la répartition budgétaire, questions qui renvoient au problème de la souveraineté des Etats et qui rejoignent les problématiques des nouvelles conditionnalités. Se pose également le problème de l'adhésion des opinions publiques du Nord face à un mécanisme de transfert qu'il faut justifier.

## 6. Conclusion : vers un futur pluriel de l'aide ?

Sur la base de ces tendances lourdes de l'APD, quels scénarios est-il possible d'envisager ?<sup>50</sup>. Deux sources d'incertitude principales nous semblent déterminantes et constituent deux axes possibles d'évolution de l'aide<sup>51</sup>. Le premier, celui de l'appropriation, mesure la capacité des pays à prendre en charge leurs objectifs et stratégies de développement. S'il est indéniable que l'appropriation est un enjeu majeur du nouveau paradigme de l'aide, celle-ci est toutefois contrariée par la difficulté de sa mise en œuvre concrète et par l'étroitesse des marges de manœuvre que laissent aux pays les institutions internationales à travers les conditionnalités. Nul ne peut alors dire aujourd'hui si les déclarations d'intention récentes se traduiront par un réel renforcement de la place des bénéficiaires dans le système de l'aide au développement. Un échec traduirait un retour aux logiques « *top-down* » des décennies passées, tandis qu'un renforcement du rôle des pays bénéficiaires ouvrirait une ère où

<sup>47</sup> C'est notamment le cas du « Plan d'action pour les infrastructures » de la Banque Mondiale en 2003, ou du retour progressif de l'agriculture dans les cibles de l'aide, secteur éminemment stratégique où les dimensions institutionnelles rejoignent les dimensions environnementales et politiques.

<sup>48</sup> Selon le CAD (OCDE, 2005b), cette modalité représente 28% de l'APD brute pour l'ensemble des pays bénéficiaires, avec un pourcentage plus élevé pour les pays à faible revenu (39%) que pour les pays intermédiaires (18%). Le CAD précise toutefois que cette estimation est incertaine compte tenu des difficultés que soulève la classification des apports en jeu. De même, l'utilisation exclusive de ce critère comptable n'est pas satisfaisante car elle conduit à inclure des aides projets qui, dans de nombreux cas, font l'objet d'une inscription au budget du pays bénéficiaire. Or, l'aide budgétaire est bien souvent présentée comme une réponse aux insuffisances de l'aide projet. C'est par exemple ce que fait la Commission européenne dans une note récente (2005b) dans laquelle elle oppose « Project aid » et « Direct budgetary aid ».

<sup>49</sup> C'est d'ailleurs une des principales critiques qui lui sont adressées, notamment par les Etats-Unis, car cette globalité peut apparaître comme une « boîte noire », source de gaspillages, de corruption et en final d'inefficacité.

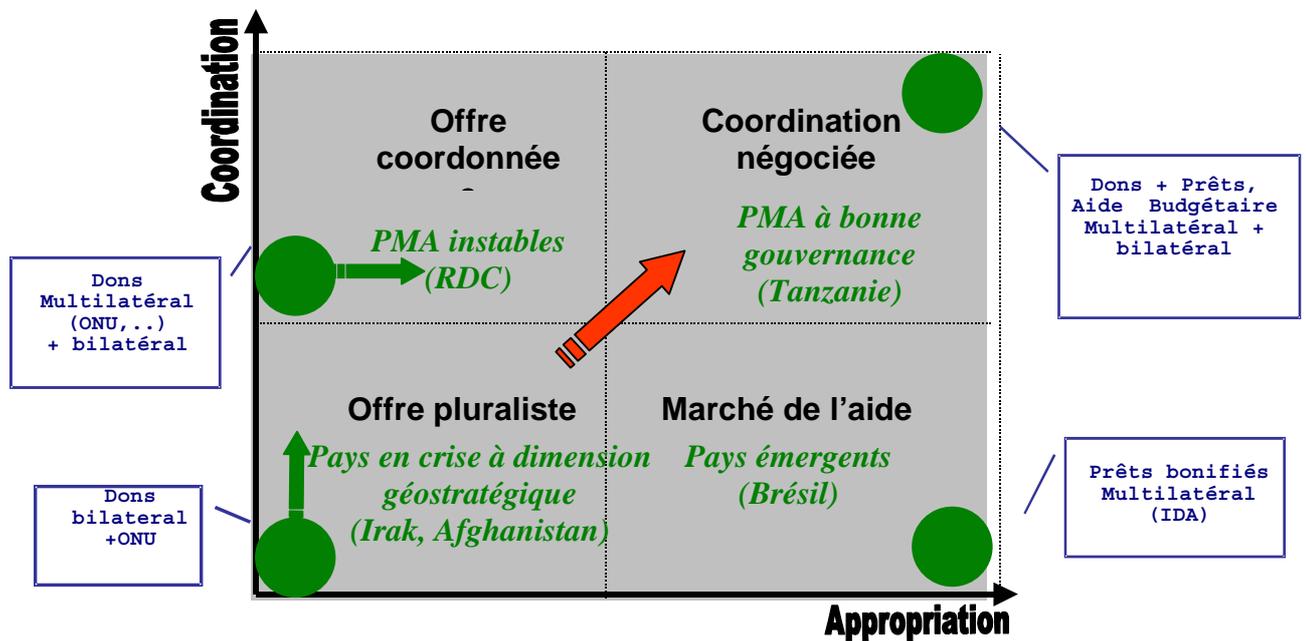
<sup>50</sup> Cet exercice de prospective a déjà fait l'objet de nombreuses tentatives dans la littérature économique. On trouve ainsi par exemple les scénarios de Harford T. et al.(2005), Rogerson A. et al. (2004) ou encore Bezanson K. (2005).

<sup>51</sup> On s'inspire ici de la méthodologie de Rogerson A. (2004, 2005) dont les scénarios ont fait l'objet d'un débat sur le site Internet du Public Policy Journal, publication en ligne de la Banque mondiale (SFI).

récipiendaires et bailleurs, acteurs aux pouvoirs rééquilibrés, négocieraient réellement les politiques de développement. Le deuxième axe, celui de la coordination, concerne l'architecture de l'offre de l'aide. Il matérialise ainsi un continuum de cas de figure allant d'une situation où les offreurs sont en concurrence totale à une situation où ils sont parfaitement coordonnés. En effet, là encore, si les intentions vont dans le sens d'une plus grande harmonisation, celle-ci nous est apparue fragile et une plus grande concurrence entre bailleurs n'est pas à exclure a priori.

En croisant ces deux axes, la Figure 1 fait émerger quatre types de situations pour l'APD, à partir desquelles il est possible de prendre en compte la diversité des contextes, des finalités de l'aide et des modalités adaptées aux différents types de bénéficiaires. Sans prétendre à l'exhaustivité, les exemples de pays ou groupes de pays figurant sur le schéma illustrent cette diversité

Figure 1 : Scénarios prospectifs de l'avenir de l'APD



Le cadran « *Offre pluraliste* » correspond à une situation de faible appropriation et de faible coordination de l'aide. Les pays en crise à fort intérêt géostratégique, comme l'Irak ou l'Afghanistan, présentent ces deux caractéristiques. Parler de faible niveau d'appropriation pour ces pays, qui sortent de longues années de guerre et continuent à être le terrain de violents affrontements, est ici un euphémisme. De même, le contrôle de ces Etats par les Etats-Unis ou l'ONU limite par ailleurs fortement la possibilité de coordination entre bailleurs. La crainte de l'administration américaine d'y vivre un « nouveau Vietnam » la pousse toutefois à faire appel à d'autres partenaires, ce qui pourrait se traduire par une meilleure coordination, représentée dans le graphique, par une flèche partant vers le haut. Dans ce type de contexte les dons sont indéniablement la modalité d'aide la plus adaptée, dans un cadre bilatéral et par le biais de l'ONU qui place ces situations dans son domaine de compétence privilégié.

Le cadran « *Offre coordonnée* » regroupe des contextes de faible appropriation et de hauts niveaux de coordination. C'est le cas des "PMA instables", sans intérêts géostratégiques clairs, où l'appropriation est impossible du fait de l'instabilité du pays mais où les bailleurs sont incités à coordonner leurs interventions. Les dons sont ici aussi la modalité la plus adaptée, ils peuvent être apportés par des agences bilatérales et multilatérales, avec un "avantage comparatif" certain pour

l'ONU. Il est par ailleurs probable que ces pays, en retrouvant leur stabilité interne, augmenteront leurs capacités d'appropriation (flèche horizontale).

Le cadran « *Coordination négociée* » est la situation représentant l'aboutissement des deux tendances d'appropriation et de coordination. C'est le scénario « idéal » qui pourrait être appliqué aux "PMA à bonne gouvernance", à ceux qui, comme la Tanzanie par exemple, sont aujourd'hui les élèves modèles des institutions internationales. Dans ces pays les capacités institutionnelles pourraient être suffisantes pour développer un processus d'appropriation aboutissant à des objectifs sur lesquels les bailleurs pourraient s'aligner et se coordonner (Déclaration de Paris). L'aide, sous forme de dons ou de prêts délivrés par des agences multilatérales ou bilatérales, pourrait conforter le budget national.

Le cadran « *Marché de l'aide* » est la situation où les pays sont suffisamment forts pour développer leurs propres stratégies de développement. Dans ce contexte, on peut parler véritablement d'un « marché de l'aide » où les bénéficiaires font jouer la concurrence entre bailleurs pour obtenir des prêts aux conditions les plus favorables possibles. C'est le cas des pays émergents comme l'Inde ou le Brésil que l'IDA cherche à conserver comme "clients".

La flèche en milieu de graphique est celle du « discours dominant ». Elle indique l'évolution des paradigmes de l'APD, d'une logique « top-down » où chaque bailleur impose ses visions aux pays bénéficiaires, à une logique de « coordination négociée » consacrée en février 2005 par la Déclaration de Paris. Mais jusqu'où peut aller cette négociation ? Jusqu'à négocier le cadre de cette négociation ? La normalisation des relations d'aide est l'une des conditions pour que l'aide publique au développement demeure un élément durable des relations Nord-Sud.

### **Références bibliographiques**

Atkinson A.B., 2004, « New Sources of Development Finance : Funding the Millennium Development Goals », *Policy Brief n° 10*, UNU-Wider.

Bellot J.M et Chataigner J.M., 2005, "Les enjeux d'une réforme de l'architecture institutionnelle internationale en matière d'aide au développement", in *Rapport Moral sur l'Argent dans le Monde*, AEF.

Bezançon K., 2005, *The future of development financing : challenges, scenarios and strategic choices*, Development Centre, OCDE.

Burnside C. et Dollar D., 2000, "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review* n°90, pp. 847-868.

Clemens M., Radelet S. et Bhavnani, 2004, "Counting chickens when they hatch : the short term effect of aid on growth", *Working paper n°44*, Center for Global Development, Washington DC.

Cling J. P., Razafindrakoto M., Roubaud F., 2002, "Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ?", *L'Economie Politique*, n°16.

—., 2003, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2eme éd. , Economica.

Collier P. et Hoeffler A., 2002, "Aid, Policy and Growth in Post-conflict Societies", *Policy Research Working Paper*, n°2902, Banque Mondiale, Washington D.C.

Commission Européenne, 2005a, *EC Budget Support : an innovative approach to conditionality*, DG Development.

—., 2005b, *New aid modalities for the MDGs – Issues and questions*, DG Development.

Gabas JJ., Hugon P., 2001, « Les biens publics mondiaux et la coopération internationale » dans *Biens publics à l'échelle mondiale* (2001) Bruxelles, Colophon, coll. Essais, pp. 41-53.

Gabas JJ. (sous la dir.), 2005, *L'aide publique française au développement*, La Documentation Française.

Guillaumont P. et Chauvet L., 2001, "Aid and Performance : a reassessment", *Journal of Development Studies*, n°37, pp. 66-92.

Harford T., Klein M., Tilmes K., 2005a, "The Future of Aid 1", *Public Policy Journal*, Note 284, The World Bank.

Harford T., Klein M., 2005b, "The Future of Aid 2", *Public Policy Journal*, Note 285, The World Bank.

Hervio G., 2005, "Toward Multiyear outcome-based conditionality", dans KOEBERLE et alii, *Conditionality revisited. Concepts, Experiences and Lessons*, The World Bank, pp. 183-185.

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

Koerberle S., Bedoya H., Silarsky P. et Verheyen G. (ed.), 2005, *Conditionality revisited. Concepts, Experiences and Lessons*, The World Bank.

Koerberle S., 2005, "Conditionality: Under What Conditions?", dans KOEBERLE et alii, *Conditionality revisited. Concepts, Experiences and Lessons*, The World Bank, pp. 57-83.

Landau J.P., 2003, *Les Nouvelles Contributions Financières Internationales*, Rapport au Président de la République, La Documentation Française.

Mavrotas G., September 2003, *The U.K. HM Treasury – DFID Proposal to Increase External Finance to Developing Countries : The International Finance Facility*.

Milly (de) H., 2001, *Les pièges de l'appropriation. Vers un cadre déontologique pour la réforme de l'aide ?*, Groupe de travail « Enjeux de l'aide au secteur agricole en Afrique sub-saharienne », Inter-réseaux développement rural.

MAE, 2004, "Les nouveaux habits de l'APD des Etats-Unis d'Amérique", *Les notes du jeudi*, n°13, Octobre, DGCID, Paris.

OCDE, 1996, « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle », CAD, Rapport 1996.

—, 2005a, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, CAD.

—, 2005b, *Coopération pour le développement*, CAD, Rapport 2004.

—, 2005c, *Prévention des conflits et construction de la paix : qu'est-ce qui entre dans l'APD ?*, CAD.

ONU, 2000, *Déclaration du Millénaire*, New York.

—, 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Rapport au Secrétaire Général

Reisen H., 2004, « Financer les ODM, nouvelles approches » *Cahiers de politique économique* n°24, OCDE.

Rogerson A., Hewitt A. and Waldenberg D., 2004, *The International Aid System 2005–2010 Forces For and Against Change*, Overseas Development Institute.

Sachs J., 2005, *Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement*, sous la direction de J.Sachs, UNMP.

Severino J.M, Jacquet P., 2004, « Prêter, donner : comment aider ? » *Revue d'Economie Financière*, n°74.

Severino J.M. et Charnoz O., 2005, « Etat des lieux d'une politique mondiale, la mutation de l'aide publique au développement », *Afrique Contemporaine*, à paraître.

Veron J.B., 2004, *L'aide au développement, évolutions récentes et grands débats*, AFD.

World Bank, 1992, *Governance and Development*.

—, 1994, *Governance, The World Bank's Experience*.

—, 2003, *Vers un développement impulsé par les pays : Evaluation multipartite du CDI*, Précis n°233, Département de l'évaluation des opérations.

—, 2004, *L'initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté – Une évaluation indépendante du soutien de la Banque Mondiale*, Département de l'évaluation des opérations.

—, 2005, *Global Development Finance*.

World Bank, IMF, 2005, *Aller de l'avant : modalités de financement en vue de la réalisation des ODM*, DC2005-0008, Avril.